

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 3(28)

Том 2



Видавничий дім
«Гельветика»
2019

У збірнику висвітлюються результати наукових досліджень проблем сучасної правової науки, зокрема актуальних питань теорії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального права, процесуальних та комплексних галузей права, правозастосовної практики, правової освіти, а також інші аспекти правової політики держави.

Для наукових та науково-педагогічних працівників, докторантів, аспірантів, здобувачів, практичних працівників, студентів, курсантів та всіх зацікавлених осіб.

Головний редактор:

Цуркан-Сайфуліна Юлія Василівна – д-р юрид. наук, професор

Заступник головного редактора:

Сафончик Оксана Іванівна – д-р юрид. наук, доцент

Відповідальний секретар:

Ковальчук Сергій Олександрович – д-р юрид. наук, доцент

Редакційна колегія:

Некіт Катерина Георгіївна – канд. юрид. наук, доцент

Давидова Ірина Віталіївна – д-р юрид. наук, професор

Латковський Павло Павлович – канд. юрид. наук, доцент

Глиняна Катерина Михайлівна – канд. юрид. наук, доцент

Мазуренко Світлана Вікторівна – канд. юрид. наук

Dr. Michael Geistlinger – професор (Австрія)

Bernd Wieser – д-р юрид. наук, професор (Австрія)

Emre Sencer – д-р, професор (США)

Відповідальний за випуск:

О.П. Головка

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія» 22.05.2019 р. (протокол № 8)

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)
Офіційний сайт видання: www.pjv.nuoua.od.ua

Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник» зареєстровано Державною реєстраційною службою України (Свідцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 18118-6918Р від 16.08.2011 р.), внесено до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук, відповідно до Наказу МОН України від 04.07.2013 р. № 893

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.41

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).347](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).347)**О. Ю. Поклонська***викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
юридичного факультету**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ***М. І. Мамчур***студентка III курсу юридичного факультету**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ***ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ НОРМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Відносини між людьми в будь-якій сфері вимагають від суб'єктів правовідносин дотримання встановлених правил та виконання ними обов'язків. Європейська держава, яка формує єдину систему права, контролює дотримання законодавства незалежно від роду та змісту правовідносин. Кожен злочинець повинен бути покараний за свій вчинок. Таким чином, навіть у земельних правовідносинах досить часто відбуваються конфлікти. Щоб вирішити суперечку сторони зазвичай звертаються до суду, оскільки тільки цей орган вправі вирішити, хто саме винен та яку понесе відповідальність за вчинене діяння.

Відповідальність – це надзвичайно важливий складник будь-якої галузі, вона виконує не тільки каральну, а й виховну функцію, тому вона виникає і за наявності правопорушення земельного законодавства.

Якщо пересічних громадян нашої країни зупинити на вулиці та запитати, що вони вважають другою цінністю в Україні після життя людини, відповідь буде – родючі ґрунти. Порухення земельного правопорядку, невиконання або неналежне виконання земельно-правових вимог негативно позначається на використанні та охороні земель. Сучасні дослідження дають чітко виражену картину щодо того, що найчастіше порушення земельного законодавства полягає у протиправному посяганні на землі природно-заповідного фонду, історико-культурного, а також рекреаційного призначення.

Питання відповідальності за порушення норм земельного законодавства розглядалось багатьма науковцями у галузі земельного права. Зважаючи на різні види юридичної відповідальності, до якої можливо притягнути особу, науковці з різних галузей охарактеризували різноманітні аспекти теми. Ця проблема аналізується у працях М.В. Шульги, А.М. Мірошниченка, О.А. Вівча-

ренка, О. О. Погрібного, Ю. С. Шемшученка, О.П. Світличного та інших учених. Водночас окремі аспекти юридичної відповідальності за земельні правопорушення залишаються нерозкритими, що зумовлює необхідність проведення подальших досліджень у цій сфері.

Мета статті – дослідження та аналіз застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства.

Питання юридичної відповідальності за порушення норм земельного законодавства є досить суперечливим з теоретичної та практичної точок зору. Це питання є досить складним, адже під час проведення різноманітних земельних реформ законодавці приймають чималу кількість законодавчих та нормативно-правових актів, тому відповідальність за порушення земельного законодавства можна виділити навіть як окремий вид. Однак, якщо перейти до характеристики цієї теми, то варто звернути увагу на те, що відповідальність за порушення земельного законодавства – це особливий складник раціонального використання земель та їх охорони. Вона виникає у правовідносинах між суб'єктом, який порушив норми земельного законодавства, та державою (її органів). Відповідальність спрямована на дотримання земельно-правових норм, а також відновлення земельних прав [1, с. 221].

Земельні правовідносини можуть тягнути за собою відповідальність винних суб'єктів. Відповідно до чинного законодавства України, а саме ч. 1 ст. 211 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), громадяни та юридичні особи за вчинення правопорушення несуть цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Важливо зазначити, що чітко законом не встановлено застосування дисциплінарної відповідальності, проте притягнення до такого виду відповідальності також не виключається [2].

Відповідно до вищезазначеної статті до правопорушень земельного законодавства належать: укладення угод з порушенням норм земельного законодавства; самовільне зайняття земельних ділянок; псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; порушення терміну повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; знищення межових знаків; приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; непроведення рекультивациі порушених земель; знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень; невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; порушення терміну розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок та інші [2].

Виходячи з вищевикладеного, можемо стверджувати, що у цій нормі чітко зазначені правопорушення, за якими може наставати відповідальність, та треба розуміти, що ця стаття не несе регулятивного та імперативного характеру, тобто правопорушники будуть нести відповідальність за кримінальним, цивільним або адміністративним законодавством, в яких конкретно зазначено санкції за описані правопорушення.

Юридична відповідальність є однією із важливих правових форм охорони земель, яка поєднує в собі загальні риси, властиві юридичній відповідальності загалом, а також юридичній відповідальності за земельні правопорушення. Разом з тим юридична відповідальність за правопорушення у сфері використання та охорони земель має свої особливості.

Доцільно, на нашу думку, почати характеризувати тему відповідальності, починаючи з цивільно-правової. Адже цей вид відповідальності виділяють в самостійну групу, вони включають угоди щодо земельних ділянок, які були укладені з порушенням законного порядку. Норма ЗК України, що зазначена в статті 210, наводить вичерпний перелік можливих цивільно-правових угод, до них відносять такі угоди, як купівля-продаж, дарування, обмін або застава земельних ділянок [2]. Ці угоди можуть бути оскаржені в судовому порядку та визнані недійсними. Однак до таких угод можна віднести ще один вид, який не зазначено в земельному законодавстві, а саме договір оренди. Так, відповідно до статті 14 Закону України «Про оренду землі» від 21.10.2019, в разі від-

сутності в договорі оренди однієї з істотних умов, а також за умови порушення інших його вимог, цей договір визнається недійсним відповідно до чинного законодавства України [3].

У практиці досить поширені такі категорії справ, проте довести те, що договір і справді є недійсним вдається мало кому. Питання щодо оренди, дарування, ренти, купівлі-продажу земельної ділянки потребують детального вивчення всіх особливостей, починаючи із чинного на період укладення угоди законодавства та закінчуючи підписом сторін.

Варто зазначити, що серед договорів з приводу земельних ділянок потрібно виокремлювати ті, які укладаються щодо тих ділянок, які не включені до ринкового обігу, а також не можуть виступати предметом угоди. Власне, в такому разі йдеться про земельні ділянки, які є власністю держави і не можуть передаватися до комунальної або приватної власності. Таким чином, відповідно до статті 84 ЗК України не можуть бути передані у приватну власність такі земельні ділянки: землі атомної енергетики та космічної системи; землі під державними залізницями, об'єктами державної власності повітряного і трубопровідного транспорту; землі оборони; землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом; землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених цим Кодексом; землі водного фонду, крім випадків, визначених цим Кодексом; земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; земельні ділянки, які закріплені за державними професійно-технічними навчальними закладами; земельні ділянки, закріплені за вищими навчальними закладами державної форми власності; земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; землі під об'єктами інженерної інфраструктури загальнодержавних та міжгосподарських меліоративних систем, які перебувають у державній власності [2].

На цей час вищезазначена норма не може розумітися буквально, адже не всі землі, які не мають зараз приватного або комунального власника, мають вважатися державною власністю. Так, не слід

забувати про землі, які перебувають у колективній власності, або можуть існувати землі інших держав, тому вважаємо за необхідне враховувати всі аспекти для більш чіткого тлумачення норми.

Цивільно-правова відповідальність застосовується за земельні правопорушення, які характеризуються збитками, які виражаються у грошовій формі, що були причинені неправомірними діями, також у разі реалізації даних дій можливе завдання екологічної шкоди. Під екологічною шкодою в цьому разі варто розуміти завдання погіршення якісного стану довкілля, а саме забруднення та засмічення земельних ділянок. Для визначення цієї шкоди застосовується спеціальна Методика, яка затверджена наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 року. Вона закріплює порядок визначення розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі юридичними та фізичними особами [4].

Цивільно-правова відповідальність, як і інші види відповідальності, має власну правову основу і до неї варто віднести вимоги Земельного кодексу України, різноманітні статті законодавчих актів, а також норми спеціальних нормативно-правових актів. Однак у вищезазначених документах немає чітко зазначених засобів цивільно-правової відповідальності, вони лише направляють до інших нормативно-правових актів.

Наступним видом відповідальності за порушення норм земельного законодавства, яку будемо досліджувати, є адміністративна відповідальність. Варто зазначити, що з урахуванням особливостей складу правопорушення поділяють на три види, а саме: вчинені посадовими особами, вчинені громадянами; вчинені посадовими особами і громадянами [5, с. 65].

Відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення України (далі КУпАП), а саме статті 53-2, до відповідальності притягуються винятково посадові особи за перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду [6]. Також до адміністративної відповідальності притягуються особи за вчинення таких правопорушень: пошкодження і забруднення сільськогосподарських та інших земель; порушення правил використання земель; самовільне зайняття земельної ділянки; приховування чи перекручення даних земельного кадастру; несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; відхилення від проектів внутрішньогосподарського землеустрою; знищення межових знаків [6].

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що цей перелік не повною мірою охоплює всі можливі

порушення в земельній сфері. Мінімальні правопорушення в земельній сфері можуть відображатися досить різко на становищі країни, тому варто притягувати навіть за малі погрішності до відповідальності, а як санкцію можна назначити штраф.

Наступним видом відповідальності є кримінальна. Варто зазначити, що цей вид чітко зазначений Кримінальним кодексом України (далі КК України), адже він є найбільш суворим видом юридичної відповідальності та до неї притягуються особи, за вчинення таких злочинів: забруднення або псування земель; незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель; незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах; порушення правил охорони або використання надр; самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво тощо [7].

Слід зазначити, що цей перелік не є вичерпним, однак, враховуючи важливість земельних правовідносин, варто додати деякі зміни до Кримінального кодексу України. А саме – охарактеризувати деталі кожного злочину, а також встановити більш жорсткіші санкції, адже велика кількість осіб, які несли покарання за порушення норм земельного законодавства, після недовгого періоду часу знову потрапляють за ґрати за черговий злочин.

До зазначеної відповідальності особу може бути притягнуто винятково судами, і міра покарання зазначена в санкціях вищенаведених статей. Варто зазначити також про особливості щодо кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво і за схожу до неї статтю КУпАП [6]. Так, статтею 53-1 КУпАП зазначено самовільне зайняття земельної ділянки, на відміну від статті КК України, яка передбачає обов'язкове настання наслідків. Доцільно зазначити і те, що ні в тому, ні в іншому кодифікованому законі не закріплено поняття «самовільне зайняття земельної ділянки», тому для такої характеристики дій особи варто звернутися до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 року. В цьому документі зазначено, що під самовільним зайняттям земельної ділянки варто розуміти будь-які дії особи, які свідчать про фактичне використання не наданої їй земельної ділянки або намір використовувати ділянку до встановлення її меж у натурі, до одержання документа, що посвідчує право на неї [8].

Останнім видом відповідальності, яка може наступити за порушення норм земельного законодавства, є дисциплінарна, однак, як зазначено вище, вона не наводиться як основний вид і може застосовуватися лише в деяких випадках. Під дисциплінарною відповідальністю мається на увазі застосування до осіб, які перебувають у трудових відносинах з підприємством, винних у вчиненні

дисциплінарних проступків земельно-правового характеру, заходів особистого впливу у вигляді накладення дисциплінарних стягнень. Дисциплінарна відповідальність дуже тісно пов'язана із матеріальною. Це можливо в тому разі, коли особою, винною у невиконанні власних трудових обов'язків, було заподіяно і матеріальну шкоду земельним ресурсам. Матеріальна відповідальність полягає у тому, що людина, яка нанесла збитків підприємству або організації, повинна компенсувати завдану шкоду у встановленому порядку [9, ст. 78]. Зокрема, можемо навести такий приклад: працівник організації, яка постачає зернові культури, невчасно обробив землю, що привезло до неможливості здійснити посів ранніх зернових культур. У цьому разі особу буде притягнуто до дисциплінарної, а також матеріальної відповідальності.

У науковій літературі досить багато вчених притримуються такої думки, що за порушення земельного законодавства варто встановити окремий вид відповідальності. Цей вид вважають спеціальним, адже він закріпить правовий вплив винятково на порушників норм земельного законодавства.

Таким чином, науковці пропонують віднести примусове припинення права користування земельною ділянкою, обов'язок знести власником земельної ділянки чи землекористувачем самовільно зведений об'єкт чи повернути самовільно зайняту ділянку. Однак це питання є досить проблематичним та дискусійним, адже під час виокремлення основних видів відповідальності враховують тяжкість вчиненого діяння, особу правопорушника, а також мотиви вчинення правопорушення. З іншого ж боку, це може спростити вирішення питання щодо притягнення відповідальності, тому що під час винесення рішення не потрібно було б звертатися до маси різноманітних законодавчих актів [9, с. 77].

Сфера земельного законодавства досить цікава, однак залишається маловивченою, тому що питання землі гостро стоїть лише на рахунках підприємців, звичайні особи можуть не знати, які саме організації чи приватні власники можуть порушувати їх права в земельних правовідносинах.

На підставі викладеного, на нашу думку, варто відобразити в законодавстві положення щодо необхідності попереднього застосування до землекористувача заходів адміністративної відповідальності органами охорони культурної спадщини. Також треба звернути увагу на норми кримінального законодавства, слід переглянути та встановити більш жорсткіші санкції задля запобігання новим правопорушенням у земельній сфері.

Отже, з урахуванням вищезазначеного можна дійти таких висновків:

1. Відповідальність за порушення земельного законодавства являє собою юридичний обов'язок

особи відповідати за свою суспільно-негативну поведінку та прийняти на себе негативні правові наслідки через заходи державного примусу.

2. Кримінальна, адміністративна, цивільно-правова відповідальність – це види відповідальності, до якої може бути притягнуто особу, іноді, враховуючи тяжкість вчиненого діяння, може бути поєднано із дисциплінарною та матеріальною відповідальністю. Земельні правовідносини є одними із основних золотих жил нашої держави, і тому їхня захищеність законом має бути на одному із перших місць.

3. Можливе створення окремого виду відповідальності за вчинення земельних правопорушень, який буде мати на меті застосування засобів впливу до правопорушника в земельних правовідносинах.

4. Юридичну відповідальність за порушення норм земельного законодавства можуть понести як фізичні, так і юридичні особи.

Відповідальність за порушення земельного законодавства досить цікава тема для обговорення, однак крім розмов потрібні дії, які б більше врегулювали земельні правовідносини та не допускали порушень, які можуть призвести до тяжких наслідків та знизити цінність чорнозему.

Література

1. Шульга М.В. Земельне право України : підручник (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.]. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 368 с. URL: <http://uristinfo.net/agropravo/110-shulga-zemelne-pravo-ukrayini.html>.
2. Земельний кодекс України: Кодекс України, Закон від 25.10.2001 № 2768-III. Поточна редакція від 17.11.2019. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 3-4, ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 24.11.2019).
3. Про оренду земель: Закон України від 6 жовтня 1998 р. № 161 – XIV // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). 1998. № 46. Ст. 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14> (дата звернення: 24.11.2019).
4. Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства: Наказ №171 від 27.10.1997. поточна редакція від 06.05.2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0285-98> (дата звернення: 24.11.2019).
5. Літошенко О.С. Особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1 (263). С. 63–67. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/1/15.pdf>.
6. Кодекс про адміністративні правопорушення України: Кодекс України, Закон від 07.12.1984. Поточна редакція від 20.11.2019. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1984, № 51, ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 24.11.2019).
7. Кримінальний кодекс України: Кодекс України, Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III. Поточна редакція від 20.11.2019. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26, ст. 131. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 24.11.2019).

8. Закон України про державний контроль за використанням та охороною земель. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003, № 39, ст. 350, ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15> (дата звернення: 24.11.2019).

9. Бевз О. Юридична відповідальність за порушення законодавства України у сфері використання та охорони земель історико-культурного призначення. *Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2014. Вип. 1. С. 76–81. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2014_1_19.

Анотація

Поклонська О. Ю., Мамчур М. І. Відповідальність за порушення норм земельного законодавства. – Стаття.

У статті розкриваються особливості застосування заходів юридичної відповідальності та її різновиди за порушення норм земельного законодавства. Звертається увага на невідповідність положень різних галузей права, проаналізовано чинне законодавство та охарактеризовано особливості адміністративної, кримінальної та цивільної відповідальності за порушення норм земельного законодавства.

Особливість цієї теми полягає в тому, що відповідальність можна охарактеризувати з різноманітних сторін, а також описуються її особливості в кожній галузі права.

Визначено сутність та характерні особливості притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин. За результатами дослідження було виявлено, що адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства відрізняється власною нормативною підставою у вигляді правових норм, закріплених у статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення та деяких інших нормативно-правових актах, а також особливим порядком притягнення та накладення адміністративних стягнень.

Розглянуто сучасний стан правового забезпечення кримінальної відповідальності у сфері земельних відносин в Україні. Проаналізовано зміст основних нормативно-правових актів, що стосуються питань регулювання відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин. Також було розглянуто дисциплінарну відповідальність, яка характеризується тим, що до осіб, які перебувають у трудових відносинах з підприємством, винних у вчиненні дисциплінарних проступків земельно-правового характеру, застосовуються заходи особистого впливу у вигляді накладення дисциплінарних стягнень.

У статті розкриваються норми цивільно-правової відповідальності. Зазначено, що вона застосовується за земельні правопорушення, які характеризуються збитками, наприклад, за використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, тому норми зе-

мельного законодавства тісно пов'язані із нормами цивільного законодавства, а тому такий вид відповідальності потребує окремої уваги та ретельного аналізу. Таким чином, юридична відповідальність постає необхідною правовою гарантією законності у сфері земельних відносин.

Ключові слова: відповідальність, цивільно-правова відповідальність, дисциплінарна відповідальність, кримінальна відповідальність, земельна ділянка, земельне законодавство.

Summary

Poklonska O. Ju., Mamchur M. I. Responsibility for violation of land legislation norm. – Article.

The article reveals the peculiarities of application of measures of legal responsibility and its variants for violation of the rules of land legislation. Attention is paid to the inconsistency of the provisions of different branches of law, the current legislation is analyzed and the peculiarities of administrative, criminal and civil liability for violation of the rules of the land legislation are characterized.

The peculiarity of this topic is that responsibility can be characterized from different sides, and its features in each area of law are described.

The essence and characteristic features of bringing the offender to administrative responsibility in the field of land relations are determined. According to the results of the study, it was found that administrative responsibility for violation of the land legislation has specific properties such as: its own regulatory basis, which is the legal norms enshrined in the articles of the Code of Administrative Offenses and some other legal acts; as well as the special procedure for bringing to justice and imposing administrative penalties.

The current state of legal support of criminal liability in the sphere of land relations in Ukraine is considered. The content of the main normative legal acts concerning the regulation of liability for offenses in the sphere of land relations is analyzed. Disciplinary liability was also considered, characterized by the fact that, to persons who are in labor relations with the enterprise guilty of committing disciplinary misconduct of a land-legal character, measures of personal influence are applied in the form of imposing disciplinary penalties.

The article discloses the rules of civil liability, it applies to land infringements characterized by damage, such as the use of land is not for the intended purpose, so the rules of land law are closely related to the rules of civil law, and therefore need special attention and careful analysis. Thus, legal liability becomes a necessary legal guarantee of legality in the field of land relations.

Key words: responsibility, civil-legal responsibility, disciplinary responsibility, criminal responsibility, land plot, land legislation.

УДК 349.6:504.174:546.49 (477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).348](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).348)

О. М. Шуміло
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ВІД ЗАБРУДНЕННЯ РТУТТЮ

Здавна люди надавали ртуті магічної сили, бо цей метал за кімнатної температури перебуває у стані рідини. Але науковим підтвердженням теорії найбільшого вимірання на планеті, яке сталося 252 мільйони років тому, стало те, що вчені по всьому світу знаходять частинки ртуті у відкладеннях того часу. Ця речовина з'явилася у повітрі після згорання великих запасів вугілля і потрапила у водойми. Її називають масовим пермським виміранням, або великим виміранням і, на думку фахівців з університету Цинциннаті та Китайського університету геологічних наук, воно сталося через велике виверження вулканів і випаровування ртуті [1].

У недавньому минулому в Україні працював на базі Микитівського ртутного родовища [2] у районі міста Горлівки Донецької області Микитівський ртутний комбінат (на сьогодні родовище законсервовано і фактично не експлуатується з 1991 р.) [3]. Мінеральний склад Микитівського ртутного родовища характеризується промисловими сортами штокверкових пластових лінзоподібних тіл, які містять до 30% ртуті [4]. Результатом видобування ртуті стало те, що Микитівське рудне поле стало територією екологічного лиха за вмістом ртуті в об'єктах довкілля. Унаслідок розробки ртутних родовищ відвали та відходи мають високу концентрацію ртуті – 5–45 мг/кг (у середньому 10–15 мг/кг), що перевищує фоновий вміст (0,037 мг/кг) у сотні разів [5].

За даними Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), уже в нинішньому ХХІ ст. забруднення ртуттю стане найгострішою проблемою для жителів Землі. Однією з наболілих проблем є утилізація ртуті та ртутьвмісних відходів (далі – РВВ) [6]. Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ) наголошує, що ртуть є одним із найбільш поширених та небезпечних токсикантів навколишнього середовища, належить до першого класу надзвичайно отруйних речовин [7].

Більшість робіт, присвячених проблемі охорони довкілля від забруднення ртуттю, виконувались в інших наукових галузях, а саме безпеки життєдіяльності. Аналіз публікацій у сфері екологічного права свідчить, що проблемам забруднення ртуттю приділялася увага у працях таких учених, як: А. Гетьман, Ю. Шемшученко, А. Соколова. Проте здебільшого вони розглядали за-

гальні питання охорони довкілля та забезпечення екологічного контролю в цій сфері.

Метою дослідження є аналіз світового досвіду щодо правової охорони довкілля від забруднення ртуттю та перспектив його використання в Україні.

Аналізуючи міжнародне законодавство, яке регулює поведінку із ртуттю, варто зазначити, що європейські країни відмовляються від ртуті. Наприклад, органи влади в Норвегії та Швеції ввели законодавчу заборону на використання ртуті у виробництві, а також на її імпорт і експорт. Така ж заборона мала набрати чинності у Сполучених Штатах Америки ще у 2010 р.

На виконання міжнародних зобов'язань України, що впливають з її участі в Базельській конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням (1989 р.) [8], і з метою забезпечення дотримання вимог екологічної безпеки під час транскордонних перевезень небезпечних відходів Кабінет Міністрів України затвердив: Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням; Жовтий перелік відходів; Зелений перелік відходів [9]. У цьому акті зазначено, що ртуть та сполуки ртуті належать до категорії відходів, які підлягають регулюванню і віднесені до Жовтого переліку відходів.

Відповідно до Директиви Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про відходи» (2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 р.), класифікація відходів як «небезпечні відходи» повинна базуватись на законодавстві Співтовариства про хімікати, зокрема, що стосується класифікації препаратів як небезпечних, включаючи граничні значення концентрації цих препаратів. Небезпечні відходи мають регулюватися суворими специфікаціями, щоб запобігти (або обмежити), наскільки це можливо, потенційним негативним для людського життя ефектам, що виникли через неналежне поводження з такими відходами. Окрім того, треба дотримуватись системи, за якою відходи та небезпечні відходи класифікуються відповідно до списку видів відходів, складеного востаннє рішенням Комісії (2000/532 ЄС від 3 квітня 2000 р.), що встановлює список відходів згідно зі ст. 1 (а) Директиви Ради 75/442/ЄС «Про відходи», та рішенням Ради 94/904/ЄС, що

встановлює список небезпечних відходів згідно зі ст. 1 (4) Директиви Ради 91/689 ЄС «Про небезпечні відходи (OBL 226.6.9.2000.C.3)».

Аналізуючи євроінтеграційні процеси, варто зазначити, що в Україні вносяться зміни до законодавства, яке регламентує поводження із ртуттю. Відповідно до р. 3 Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р. [10], п. 1701 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [11], з метою вдосконалення системи моніторингу якості атмосферного повітря в Україні затверджено Порядок здійснення моніторингу за вмістом миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів в атмосферному повітрі [12]. Згідно із п. 5 р. III зазначеного Порядку, для оцінки якості атмосферного повітря щодо вмісту ртуті цільові показники й інші критерії оцінки не застосовують (на відміну від миш'яку, кадмію, нікелю і поліциклічних ароматичних вуглеводнів) унаслідок належності ртуті та її сполук до надзвичайно токсичних речовин (1 клас небезпеки). У цьому документі закріплено особливу небезпеку ртуті як токсичної речовини.

Законом України «Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами» затверджена Загальнодержавна програма поводження з токсичними відходами [13]. Цією Програмою визначено два пілотні проекти, пов'язані з очищенням від залишків ртуті промислових об'єктів: проведення заходів щодо рекультиватії забруднених ртуттю полів фільтрації казенного заводу «Імпульс» (м. Шостка); проведення санації забрудненої ртуттю території ВАТ «Радикал» (м. Київ). Передбачалися також розроблення і дослідно-промислова апробація технології знешкодження й утилізації відходів, що містять ртуть, ВАТ «Микитівський ртутний комбінат». Приділяється увага ртуті в Законі України «Про ратифікацію Протоколу про реєстри викидів та перенесення забруднювачів», що визначає серед забруднювачів ртуть та її сполуки (як Hg) [14].

Податковий кодекс (далі – ПК) України [15] окремо передбачає ставки податку за розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах. Згідно із пп. 1 п. 1 ст. 246 ПК України, ставка податку за розміщення окремих видів надзвичайно небезпечних відходів, а саме обладнання та приладів, що містять ртуть, елементи з іонізуючим випромінюванням, – 865,47 грн за одиницю. Ставку податку за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення, згідно з п. 1 ст. 243 ПК України, а саме ртуті та її сполук, визначено в розмірі 103 931,28 грн за 1 т.

Кабінетом Міністрів України затверджено Технічний регламент обмеження використання деяких небезпечних речовин в електричному та електронному обладнанні [16], до таких речовин у ньому віднесена ртуть.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затвердила Порядок опублікування інформації про частку кожного джерела енергії, використаного для виробництва електричної енергії, та вплив на навколишнє природне середовище, спричинений виробництвом електричної енергії [17]. Виробник оприлюднює інформацію про вплив на навколишнє природне середовище, спричинений виробництвом електричної енергії, за відповідною формою, шляхом розміщення даних на власному вебсайті. Серед викидів в атмосферне повітря мають визначатися ртуть та її сполуки.

Перед Україною зараз стоїть дилема переробки РВВ без забруднення довкілля. Адже за радянських часів РВВ, які утворювалися на території Радянського Союзу, централізовано перероблялися на Микитівському ртутному комбінаті. Існувала відпрацьована система збору, обліку, транспортування і переробки ртутьвмісних відходів. Щорічно перероблялося до 205 тисяч тонн РВВ дванадцяти найменувань, із цієї сировини вироблялося до 400 тонн товарної ртуті. Як результат, дослідження вмісту ртуті й інших хімічних елементів у рудах Микитівського рудного поля, хвостосховищах (хвості) Микитівського ртутного комбінату та території поблизу комбінату щодо сумарного показника забруднення ґрунтів ртуттю свідчить, що ці території належать до категорії помірно небезпечних [18]. Помірно небезпечний стан територій визначається в діапазоні оцінок системи умовних показників ушкодженості біосистем від 0,251 до 0,500 за «середнього» рівня ушкодженості біосистем і «задовільно-загрозливого» їхнього стану. Рекомендується нормуючий періодичний регламентний контроль таких територій [19]. Поблизу Микитівського ртутного комбінату вміст випарів ртуті становить від 155–300 до 1 427–1 680 мг/л, що є причиною ртутної інтоксикації жителів цього району, підвищеної захворюваності, дитячої смертності. У ґрунті навколишньої території, відстійнику і золі рослин виявлено концентрації ртуті, що перевищують фонові в 10–15 разів. Вміст металу в підземних водах у районі Микитівського ртутного комбінату у 20–30 разів перевищує ГДК.

Подібна проблема належного утримання хімічно небезпечного об'єкта та зберігання небезпечних відходів на підприємстві існує і в Києві, яка склалася навколо ВАТ «Радикал». Майже 70 років тому почалася промислова діяльність заводу хімікатів по вулиці Червоноткацька, 61, на відста-

ні приблизно 4 км від станції метро Лісова. Завод спеціалізувався на виробництві каустичної соди, хлору, хімічних засобів захисту рослин тощо. У 1994 р. підприємство із площею 67 га приватизували шляхом корпоратизації та перетворили на ВАТ «Радикал». У результаті недосконалості технологічних процесів виробництва відбулося значне забруднення хімічними речовинами окремих територій заводу, що зазначили у столичному Міністерстві надзвичайних ситуацій.

У період із 1996 по 1998 рр. через відсутність коштів і борги за енергоносії всі види виробництва на ВАТ «Радикал» було зупинено без дотримання відповідних норм і виконання необхідних регламентних робіт. А саме: небезпечні хімічні речовини залишили на підприємстві з порушенням вимог законодавства та без охорони. На сьогодні у ґрунті та шламонакопичувачах заводу знаходяться сполуки небезпечних речовин, які накопичувалися протягом тривалої роботи.

Постановою Арбітражного суду Києва від 4 серпня 2000 р. ВАТ «Радикал» визнали банкрутом, стосовно заводу почалася процедура ліквідації. Наприкінці 2002 р. господарським судом Києва було затверджено план санації ВАТ «Радикал». Загальну вартість комплексу робіт із санації території підприємства оцінили в 96 млн гривень. Фінансування витрат для проведення першочергових робіт та розробку технічно-економічного обґрунтування інвестиційних вкладів у санацію в обсязі 1,3 млн гривень здійснювали коштом Київської міської державної адміністрації, однак на сьогодні фінансування припинено.

Протягом 2001–2005 рр. із території ВАТ «Радикал» вивезли 127 тонн ртуті металеві, понад 1 000 тонн забрудненого ртуттю обладнання та хімічних речовин різного класу небезпеки. Ртуть і шлами, які забруднено ртуттю, відправили на ТОВ «Микитртуть» у Горлівку Донецької області [20].

Планувалося у 2013 р. почати вивіз ґрунту, обладнання та металевих конструкцій, забруднених ртуттю (більше 200 тис. тонн). Програма була складена на п'ять років, вартість робіт становила 134 млн грн. Вивезення ртутьвмісних відходів «Радикала» планувалося до Горлівки (Донецька область), в обсязі 200 тис. тонн елементів, що містять ртуть, решту планувалося спрямувати на поховання за кордон, але вже був неприємний інцидент, коли повідомили, що мають намір вивозити відходи до Чехії, то місцеві природоохоронці перекрили кордон [21]. Потім цифри було скореговано, на Микитівський комбінат планувалося вивезти приблизно 130 тисяч тонн відходів, 120 тисяч з яких будуть поховані без переробки (низька концентрація ртуті), а 10 тисяч мали переробити шляхом термічної демеркуризації (бо висока концентрація ртуті) [22].

Станом на 2017 р. на території колишнього столичного заводу «Радикал» у деяких точках концентрація ртуті в повітрі перевищує гранично допустиму норму до 30 разів. Концентрація отруйної речовини у ґрунті в деяких місцях перевищує допустиму норму до 14,5 разів [23].

Оцінка стану навколишнього середовища та правового регулювання у сфері гарантування екологічної безпеки під час поводження із ртуттю потребують системного підходу. Треба законодавчо заборонити припинення видобутку ртуті, використання ртуті у видобутку корисних копалин та інших промислових процесах; забезпечити стимулювання використання чистих джерел енергії, які не спалюють вугілля, а також здійснення безпечного поводження, використання й утилізацію продукції і відходів, що містять ртуть.

У зв'язку із цим доцільним є приєднання України до Мінаматської конвенції, адже Конвенція є багатосторонньою природоохоронною угодою, у якій розглядаються конкретні види діяльності людини, що спричиняють широкомасштабне забруднення ртуттю. Ратифікація цієї угоди допоможе скоротити глобальне забруднення ртуттю в майбутні десятиліття шляхом забезпечення контролю за викидами ртуті в атмосферу від вугільних електростанцій, промислових котлів, що працюють на вугіллі, деяких видів діяльності з виробництва кольорових металів, спалювання відходів та виробництва цементу.

Література

1. New evidence suggests volcanoes caused biggest mass extinction ever by University of Cincinnati. April 15, 2019. URL: <https://phys.org/news/2019-04-evidence-volcanoes-biggest-mass-extinction.html>.
2. Микитівське родовище ртуті. *Українська радянська енциклопедія* : у 12-ти т. / гол. ред. М. Бажан ; редкол. : О. Антонов та ін. 2-ге вид. Т. 9 : Поплужне – Салуїн. Київ : Голов. ред. УРЕ, 1983.
3. Гірничий енциклопедичний словник : у 3-х т. / за ред. В. Білецького. Донецьк : Східний видавничий дім, 2004. Т. 3. 752 с. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Спеціальна:Джерела_книг/966780478X.
4. Багатаєв Р., Роговой В. Геологическое изучение и освоение Никитовских ртутных месторождений Донбасса (Украина). Москва : Научный мир, 2011. 182 с.
5. Панайт Е. Розподіл ртуті у поверхневих відкладах США, Китаю, України та Росії. *Пошукова та екологічна геохімія*. 2015. № 1 (16). С. 15–18. URL: https://igmof.org.ua/sites/default/files/peg_15-15-18.pdf.
6. Дмитруха Т. Забруднення довкілля ртуттю – найгостріша екологічна проблема сучасності. *Екологічна безпека та природокористування*. 2014. Вип. 15. С. 46–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ebpk_2014_15_8.
7. Международная программа по химической безопасности. Официальный сайт ВООЗ. URL: https://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/mercury/ru/.
8. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 22 березня 1989 р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 93. Ст. 3092.

9. Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. за № 1120. *Офіційний вісник України*. 2000. № 29. Ст. 1217.

10. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р. : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 26. Ст. 218.

11. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. *Офіційний вісник України*. 2018. № 24. Ст. 852.

12. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу за вмістом миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів в атмосферному повітрі : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 лютого 2018 р. № 154. *Офіційний вісник України*. 2018. № 35. Ст. 1251.

13. Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами : Закон України від 14 вересня 2000 р. № 1947-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 44. Ст. 374.

14. Про ратифікацію Протоколу про реєстри викидів та перенесення забруднювачів : Закон України від 3 лютого 2016 р. № 980-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 11. Ст. 122.

15. Податковий кодекс України (ред. з 1 січня 2017 р.) № 2755-VI від 2 грудня 2010 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 92. Ч. 1. Ст. 3248.

16. Про затвердження Технічного регламенту обмеження використання деяких небезпечних речовин в електричному та електронному обладнанні : постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 139. *Офіційний вісник України*. 2017. № 24. Ст. 683.

17. Про затвердження Порядку опублікування інформації про частку кожного джерела енергії, використаної для виробництва електричної енергії, та вплив на навколишнє природне середовище, спричинений виробництвом електричної енергії : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 26 квітня 2019 р. № 642. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 88.

18. Панаїт Е. Вміст ртуті у ґрунтах навколо Микитівського ртутного комбінату. *Пошукова та екологічна геохімія*. 2014. № № 1-2. С. 40-43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pteg_2014_1-2_9.

19. Про затвердження методичних рекомендацій «Обстеження та районування території за ступенем впливу антропогенних чинників на стан об'єктів довкілля з використанням цитогенетичних методів» : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13 березня 2007 р. № 116. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/MOZ6793?an=5&is_no_morph=false&listen_star=true.

20. МНС підтверджує наявність небезпечних хімічних речовин на занедбаному заводі в Києві : інтерв'ю голови МНС у місті Києві Віктора Босака 14 травня 2009 р. *Корреспондент.net*. URL: <https://ua.korrespondent.net/ukraine/836496-mns-pidtvverdzhue-nayavnist-nebezpechnih-himichnih-rechovin-na-zanedbanomu-zavodi-v-kievi>.

21. Мусор выбросят за границу. Государство нашло, куда деть токсичные отходы с киевского завода

«Радикал». *Коммерсантъ Украина*. 2012. № 164. С. 3. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2046158>.

22. Загрязненные ртутью отходы с киевского завода «Радикал» вывезут в Донецкую область. *Корреспондент.net*. 27.09.2012. URL: <https://korrespondent.net/kyiv/1400012-zagryaznennye-rtutyu-othody-s-kievskogo-zavoda-radikal-vyvezut-v-doneckuyu-oblast>.

23. Макаренко Ірина. Вміст ртуті у повітрі над столичним «Радикалом» перевищує норму в 30 разів. 06.07.2017. *Українські Національні Новини*. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1674791-vmist-rtuti-u-povitri-nad-stolychnym-radykalom-perevyshchuie-normu-v-30-raziv>.

Анотація

Шуміло О. М. До питання правової охорони довкілля від забруднення ртутью. – Стаття.

У статті розглянуто аспекти правової охорони довкілля від забруднення ртутью, що здійснюється на міжнародному та національному рівнях. Досліджено проблему правового регулювання переробки ртутьвмісних відходів в Україні й утилізації забруднених ґрунтів.

Встановлено, що позитивною стороною євроінтеграційних процесів є внесення змін до законодавства, яке регламентує поводження із ртутью. Так, з метою вдосконалення системи моніторингу якості атмосферного повітря в Україні затверджено Порядок здійснення моніторингу за вмістом миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів в атмосферному повітрі.

Висвітлено зміни нормативно-правового характеру щодо оподаткування підприємств за розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах. Так, збільшення ставки податку за розміщення окремих видів надзвичайно небезпечних відходів, а саме обладнання та приладів, що містять ртуть, елементи з іонізуючим випромінюванням, суттєво збільшено, що дасть у подальшому позитивний ефект щодо збереження довкілля. Досліджено позитивну динаміку щодо збільшення ставки податку за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення, а саме ртуті та її сполук.

Доведено позитивні зміни в законодавстві, що регулюють поводження з токсичними відходами. Так, Загальнодержавною програмою поводження із токсичними відходами визначено два пілотні проекти, пов'язані з очищенням від залишків ртуті промислових об'єктів: проведення заходів щодо рекультивациі забруднених ртутью полів фільтрації казенного заводу «Імпульс» (м. Шостка); проведення санації забрудненої ртутью території ВАТ «Радикал» (м. Київ). Чинним законодавством передбачається розроблення і дослідно-промислова апробація технології знешкодження й утилізації відходів, що містять ртуть.

Запропоновано приєднання до Мінаматської конвенції, законодавчу заборону видобутку ртуті і використання ртуті у видобутку корисних копалин в Україні. Наголошено, що приєднання до Конвенції дозволить забезпечити контроль за викидами ртуті в атмосферу від вугільних електростанцій, промислових котлів, що працюють на вугіллі, деяких видів діяльності з виробництва кольорових металів, спалювання відходів та виробництва цементу.

Ключові слова: ртуть, навколишнє природне середовище, Мінаматська конвенція, ртутьвмісні відходи, небезпечні відходи, заборона ртуті.

Summary

Shumilo O. M. On the issue of environmental legal protection from mercury pollution. – Article.

The article considers the aspects of international and national legal framework for protecting the environment from mercury pollution. The problem of regulating mercury-containing waste recycling and mercury polluted soil disposal in Ukraine has been studied.

It has been stated that the positive side of European integration is amending the legislation on mercury treatment. E.g., in order to improve the air quality monitoring system in Ukraine the Regulation on monitoring the content of arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in the atmosphere has been approved.

The legal amendments on taxation of businesses for the disposal of waste in specifically designated areas or facilities have been highlighted. Thus, the tax rate for the disposal of certain types of extremely hazardous waste, such as mercury-containing equipment and devices, ionizing elements, has been significantly increased, which will have a positive environmental impact in the future. The positive dynamics of the increase in the tax rate for

air emissions of pollutants by stationary sources of pollution, namely mercury and its compounds, has been investigated.

The positive character of the amendments to the legislation on toxic waste disposal has been proved. E.g., the National Toxic Waste Management Program has identified two pilot projects on the treatment of mercury residues at industrial sites: holding events on remediation of mercury-contaminated filtration fields at the “Impulse” state plant (Shostka); sanation of the mercury-contaminated territory of “Radical” enterprise (Kyiv). The legislation in force provides for the development and pilot testing of a technology for demolition and disposal of mercury-containing wastes.

Accession to the Minamata Convention and a legal ban on using mercury for mining purposes in Ukraine has been proposed. It has been emphasized that signing the convention would ensure monitoring mercury emissions of coal-fired power plants, industrial coal fired boilers, certain non-ferrous metals, waste incineration and cement production activities.

Key words: mercury, environment, Minamata convention, mercury-containing waste, dangerous waste.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.92

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).349](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).349)*А. В. Бабінська**аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ПРИНЦИПИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Принципи як базові категорії, відповідно до яких має здійснюватися будь-яка діяльність, функції держави, відіграють доволі важливу роль і в питаннях кадрового забезпечення, а тим паче коли йдеться про такий важливий, зважаючи на його функції, правоохоронний орган, як прокуратура. Потреба в дослідженні змісту принципів кадрового забезпечення органів прокуратури пов'язана насамперед із тим, що ці принципи взагалі не виокремлені в спеціальному (щодо суб'єкта регулювання) законодавстві. Отже, спочатку їх виокремлення, а згодом і з'ясування змісту може бути здійснено на підставі дослідження подібних принципів щодо інших суб'єктів і щодо загальних стосовно службової діяльності принципів.

Дослідженню питань кадрового забезпечення того чи іншого суб'єкта час від часу присвячується увага науковців, що пов'язано з недостатньо чітким нормативним урегулюванням доволі широкого спектру аспектів, пов'язаних із відповідною проблематикою. Так, наприклад, дослідженню адміністративно-правових засад кадрового забезпечення судово-експертних установ України присвятив дисертаційне дослідження С.Г. Гаспарян (2019 р.), питання адміністративно-правового забезпечення підготовки кадрів Національної поліції України досліджувала І.В. Савельєва (2019 р.), механізми розвитку кадрового потенціалу державної служби в Україні вивчав С.В. Селіванов (2019 р.). Чимало наукових праць присвячено тим чи іншим аспектам кадрової політики фахівцями в галузі державного управління, серед яких варто згадати дисертаційні дослідження С.С. Тарасова (2019 р.), О.Б. Гади (2019 р.), О.М. Шаталової (2018 р.), І.В. Недобор (2018 р.) та чимало інших. Натомість щодо такого правоохоронного органу, як прокуратура, досліджень не так уже й багато, а наявні не враховують реалії сьогодення, адже з моменту їх опублікування відбулося чимало змін, які пов'язані й із оновленням нормативної бази з відповідних питань,

і з реформуванням цього правоохоронного органу загалом. Серед публікацій, присвячених тим чи іншим аспектам кадрового забезпечення прокуратури, варто згадати дисертаційні роботи й наукові публікації О.Г. Мартинюка (2018 р.), І.І. Боршуляка (2015 р.), Д.М. Добровольського (2016 р.), М.М. Бурбики (2007 р.) та інших, і при цьому лише в дисертаційній роботі О.Г. Мартинюка досліджувалися окремі принципи, а саме принципи адміністративної діяльності, які (принципи діяльності) лише частково пов'язані (є продовженням) із принципами формування кадрового складу (принципами кадрового забезпечення) органів прокуратури.

З урахуванням наведеного вище дослідження проблем нормативного врегулювання принципів кадрового забезпечення прокуратури й аналіз практики застосування та інших форм реалізації відповідних норм з метою з'ясування їх ефективності є нагальним та актуальним напрямом наукових досліджень, одним із яких (досліджень) є публікація. Ураховуючи факт відсутності їх виокремлення в спеціальному законодавстві, щодо питань принципів кадрового забезпечення прокуратури дослідження потребують і специфіка цих принципів щодо належного як за кількісними, так і за якісними показниками забезпечення цього суб'єкта правоохоронної діяльності фахівцями, урегулювання якого здійснюється спеціалізованими (щодо суб'єкта) нормативно-правовими актами, і принципи забезпечення іншими (крім прокурорів) кадрами, нормативно-правове регулювання якого здійснюється, зокрема, законодавством з питань державної служби. Такий висновок можна зробити з положень п. 2 розділу I Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затвердженого Наказом Генеральної прокуратури України (далі – Генпрокуратури України) від 18.12.2017 № 351 [1], де серед нормативно-правових актів, що визначені як правова основа організації кадрової роботи, пере-

лічено й Закон України «Про державну службу». Зважаючи на той факт, що ані в Законі України «Про прокуратуру» (далі – Закон), ані в наведеному вище Наказі Генпрокуратури України, яким безпосередньо регулюються питання організації кадрової роботи в органах прокуратури, про принципи кадрового забезпечення чи інші схожі принципи організації відповідної роботи не йдеться, в основу характеристики цього питання нами покладено принципи кадрового забезпечення державної служби загалом, які означені в 1995 р. в Указі Президента від 10.11.1995 № 1035/95 і які залишаються актуальними й нині, а саме принципи демократичного добору, просування по службі за діловими якостями, постійного навчання та заохочення до службової кар'єри, систематичного оновлення кадрів і здійснення контролю за діяльністю тощо [2]. Отже, метою публікації є розкриття специфіки прояву вказаних вище принципів кадрового забезпечення щодо органів прокуратури.

Принцип *демократичного добору кадрів щодо органів прокуратури* може бути застосований доволі умовно, зважаючи на значення слова «демократія» як влада народу, адже добір на посади в органи прокуратури має доволі жорстке та чітке врегулювання, яке усуває можливість появи в органах прокуратури якоїсь «сторонньої» людини. Насамперед це пов'язано з тим, що в Законі України «Про прокуратуру» встановлено, умовно кажучи, декілька «фільтрів», які, щоправда, порівняно з раніше чинними нормами вже доволі послаблені. Тобто, не відкидаючи саму ідею здійснення добору на демократичних засадах, скорегуємо її так: будь-хто, хто має бажання стати прокурором в Україні, має таку можливість, але за певних умов. Першою такою умовою є наявність громадянства України, що є логічним, адже служба в органах прокуратури передбачає служіння Українському народові й Україні, що зафіксовано й на рівні тексту присяги, яка складається особами, призначеними на посаду прокурора (ст. 36 Закону). Функції, які покладаються на прокуратуру, зокрема правоохоронна, здійснення нагляду за дотриманням законів держави іншими суб'єктами, серед яких і ті, що також перебувають у статусі правоохоронного органу, пояснюють, чому до виконання відповідних функцій законодавець «допускає» лише «своїх» (у сенсі належності до громадянства України) осіб. Із цим пов'язані й інші умови-вимоги до кандидатів на посаду, зокрема володіння державною мовою.

Що стосується такої умови, як наявність фахової освіти, зазначимо, що вона безпосередньо пов'язана із забезпеченням якісного виконання прокурорами своїх обов'язків, адже, зважаючи на функції прокуратури, метою яких є, зокрема, захист прав і свобод (ст. 1 Закону), знання прав людини та громадянина, обов'язків усіх можли-

вих суб'єктів із забезпечення цих прав, способів захисту відповідних прав, є необхідною умовою виконання відповідних функцій. Отже, саме потреба у фахівцях обумовлює закріплення вимоги про наявність вищої юридичної освіти. Крім факту наявності відповідної освіти, Закон вимагає підтвердження необхідного рівня знань, що досягається шляхом проведення іспитів на перевірку знань теоретичних питань і вміння (навичок) застосовувати їх у практичній діяльності. При цьому аналіз законодавчих вимог свідчить, що такі перевірки знань та навичок здійснюються не один раз, а щонайменше двічі. Перший іспит проводиться на етапі після прийняття документів від кандидатів на посаду прокурора й до постановлення відповідної особи до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів. Другий – після проходження кандидатом спеціальної підготовки в Тренінговому центрі прокурорів України. Результати другого іспиту можуть бути оскаржені, а закріплення відповідної норми можна пояснити потребою усунення дискримінацій, суб'єктивізму в оцінюванні, певних корупційних моментів. Також варто зазначити, що певним чином із демократичним доббором як принципом кадрового забезпечення пов'язана й одна із засад діяльності прокуратури, які (засади) закріплені в ст. 3 Закону, – прозорість діяльності прокуратури, що, серед іншого, забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора (п. 9 ч. 1 ст. 3) [3], а сам особливий порядок добору, що опосередковано пов'язаний із питаннями призначення (як певна обов'язкова процедура), звільнення (як вивільнення посади та подальша потреба її «заповнення»), накладення дисциплінарних стягнень (як реакція на неналежне виконання професійних обов'язків) зумовлений необхідністю забезпечення гарантій незалежності прокурорів, про що йдеться в п. 1 ч. 1 ст. 16 Закону.

Принцип *просування по службі за діловими якостями* здебільшого пов'язаний із нормами законодавства про прокуратуру, якими регулюється порядок зайняття адміністративних посад. Так, наприклад, у п. 12 розділу II Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури зазначається, що «при призначенні на адміністративні посади в органах прокуратури враховуються професійні, морально-ділові якості кандидатів, а також їх управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи» [1]. У схожому формулюванні закріплено низку норм і в Законі України «Про прокуратуру», у яких йдеться про оцінювання відповідних якостей прокурора в разі здійснення переведень прокурорів (абз. 1 ч. 1 ст. 38 Закону); про критерії, які мають ураховуватися під час вирішення Радою прокурорів України питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду (ч. 5 ст. 39 Закону); про вимоги

до Генпрокурора України (п. 3 ч. 3 ст. 40); про призначення на посади керівника окружної прокуратури, його першого заступника та заступника (перехідні положення Закону, п. 5-1 розділу XIII) [3].

Реалізація можливості просування кар'єрою забезпечується тимчасовістю перебування на адміністративній посаді в органах прокуратури (у сенсі обмеження часового проміжку, протягом якого особа може перебувати на такій посаді), що гарантує «вивільнення» відповідних місць, а також заборонаю для посад їх займання однією й тою ж особою два строки поспіль. Так, наприклад, строк повноважень Генпрокурора України становить шість років, й одна й та сама особа не може обіймати цю посаду два строки поспіль (ч. 2 ст. 40 Закону) [3]. Крім адміністративних посад, подібні заборони закріплені й щодо окремих інших осіб. Так, наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 74 Закону, одна й та сама особа не може здійснювати повноваження члена органу, що здійснює дисциплінарне провадження, два строки підряд, а строк його повноважень становить три роки [3]. З іншого боку, це не є обмеженням для особи, яка вже займає ці посади, адже закріплено не суцільну заборону («не займати цю посаду більше ніколи»), а певний проміжок у часі, своєрідна перерва, а отже, є можливість через один проміжок (шість років, три роки в наведених вище прикладах або навіть менше, якщо повноваження «наступника» припиняться раніше передбаченого строку), особа, яка раніше вже перебувала на посаді, знов може претендувати на зайняття відповідної посади.

Щодо посад прокурорів, зважаючи на той факт, що особа призначається на посаду безстроково (ч. 3 ст. 16 Закону), здавалось би можливість просування за діловими якостями дещо обмежена, але це не відповідає дійсності. Про можливість кар'єрного зростання мова йде, тому що в ч. 4 ст. 7 Закону відображена певна ієрархія в системі прокуратури, коли зазначається, що Офіс Генпрокурора є «органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, обласна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур ...» [3]. Про певну ієрархію свідчать і встановлені в ч. 4 ст. 81 Закону коефіцієнти, які встановлюються до посадових окладів інших прокурорів пропорційно до посадового окладу прокурора окружної прокуратури [3]. Можливість просування кар'єрою як принцип кадрового забезпечення органів прокуратури, ураховуючи кількість органів прокуратури, «людський фактор», який полягає в тому, що через різні життєві ситуації люди звільняються з посад або через різні як об'єктивні (наприклад, смерть, хвороба), так і суб'єктивні (наприклад, небажання здійснювати відповідні повноваження, несумлінне їх виконання, що стало підставою дисциплінарного провадження з найбільш негативними наслідка-

ми за його результатами) чинники, виконання повноважень прокурора стає неможливим або повноваження прокурора припиняються, є реальним щодо можливості його реалізації особою та, відповідно, забезпечення державою. І навіть наявність законодавчого обмеження загальної кількості працівників органів прокуратури (15000 осіб) і загальної кількості прокурорів (10000 осіб) (ст. 14 Закону) не зменшує можливості повноцінного прояву дії принципу, який аналізувався.

Реалізація принципу *постійного навчання* щодо працівників органів прокуратури *та заохочення їх до службової кар'єри* виявляється в закріпленні в законодавчих актах про прокуратуру положень про необхідність постійного підвищення кваліфікації прокуратурами та гарантій щодо матеріально-побутового забезпечення їхньої діяльності й соціального захисту. Останні відіграють доволі важливу роль як стимули щодо прийняття рішення як про службу в органах прокуратури, так і щодо подальшого просування «кар'єрними сходами». Характеризуючи специфіку цього принципу, насамперед варто згадати, що ч. 2 ст. 19 Закону встановлено обов'язок прокурорів «вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію» [3]. Отже, є певна ідеальна категорія – «професійний рівень», який постійно необхідно вдосконалювати, адже він не є сталим, таким, що можна одного разу досягти й заспокоїтися, оскільки меж удосконалення не існує. Закон окреслив певний шлях, за допомогою якого й варто вдосконалювати свій професійний рівень, – підвищення кваліфікації. Як зазначається в довідникових джерелах, кваліфікацією є «ступінь і вид професійної обізнаності, які свідчать про високопрофесійність та висококультурність працівника, здатного компетентно і відповідально виконувати свої функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам» [4, с. 172]. Закріпивши відповідний обов'язок прокурорів, Закон установлює й перелік осіб, посадовими функціями яких передбачено забезпечення виконання законодавчих вимог щодо підвищення кваліфікації відповідними прокурорами – Генпрокурором України щодо прокурорів Офісу Генпрокурора (п. 8 ч. 1 ст. 9); керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП) щодо прокурорів САП (п. 9 ч. 8 ст. 8-1 Закону); керівником обласної прокуратури щодо прокурорів обласної прокуратури (п. 6 ч. 1 ст. 11); керівником окружної прокуратури щодо прокурорів відповідної прокуратури (п. 4 ч. 1 ст. 13). На відміну від інших сфер, де можливість вибору закладу підвищення кваліфікації, як правило, не обмежується, в органах прокуратури варіацій підвищення кваліфікації не так уже й багато, а саме підвищення кваліфікації в Тренінговому центрі прокурорів

України. Так, в абз. 2 ч. 2 ст. 19 Закону закріплюється вимога про періодичність проходження підготовки в Тренінговому центрі, а в ч. 1 ст. 80 Закону визначено статус цього центру – державна установа, що здійснює підвищення кваліфікації прокурорів. Зазначимо, що в такій варіації своєї назви вказана установа функціонує зовсім недовго: зміни внесені пп. 65 п. 21 Закону України від 19.09.2019 № 113-IX [5]. Загалом же вона створена при Генпрокуратурі України Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Академії прокуратури України» від 25.10.2002 № 1582, і тоді заходи, пов'язані з її утворенням, були покладені на Міністерство освіти і науки України [6], а через п'ять років Указом Президента № 1013/2007 їй було надано статус національної [7]. Ще в першій редакції Закону України «Про прокуратуру» 2014 р. академія визнавалася державним вищим навчально-науковим закладом, який не лише здійснював спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора та підвищення кваліфікації вже діючих прокурорів, а й забезпечував підготовку фахівців з вищою освітою та здійснював науково-дослідну діяльність. На момент набрання чинності Законом (15.07.2015) ст. 80 була змінена, у змінній редакції цієї статті вже не йшлося про підготовку фахівців з вищою освітою та здійснення науково-дослідної діяльності, тобто залишені були лише вузькоспеціалізовані напрями діяльності зі спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора та з підвищення кваліфікації прокурорів. А також було здійснено відмежування від законодавства про вищу освіту (тобто це законодавство перестало поширюватися на відповідну установу). Безпосередній зв'язок із практичною діяльністю забезпечено шляхом надання можливості «для забезпечення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора та підвищення кваліфікації прокурорів» відряджати до цієї установи прокурорів. Нині в новітній редакції ст. 80 за Тренінговим центром прокурорів залишено лише здійснення підвищення кваліфікації прокурорів (ч. 1), окремі положення щодо статусу й діяльності цього суб'єкта залишилися незмінними (наприклад, про непоширення на центр законодавства про вищу освіту (ч. 1), про його функціонування при Офісі Генпрокурора й можливість мати регіональні відділення (ч. 3 ст. 80 Закону) [3]), окремі положення було змінено (наприклад, про суб'єкта, який затверджує статут цієї юридичної особи, яким, на відміну від попередньої редакції Закону, є не Рада прокурорів, а Генпрокурор України (ч. 2), що до того ж призначає та звільняє з посад керівника цього центру та його заступників [3]).

Зважаючи на зміст ч. 1 ст. 19 Закону, членство в професійних спілках та утворення або участь в громадських організаціях є підвищенням профе-

сійного рівня, тобто ідеальна мета – «досконалий професійний рівень», про яку ми зазначали вище, може досягатися й такими шляхами, реалізація яких є правом прокурора, тоді як підвищення кваліфікації є обов'язковою для вдосконалення професійного рівня прокурорів. Убачається, що вдосконалення професійного рівня стосуються й питання міжнародної співпраці, адже обмін досвідом є доволі вагомим з погляду отримання інформації засобом підвищення професійного рівня. Натомість у Законі України «Про прокуратуру» про міжнародне співробітництво згадується лише в контексті реалізації функцій прокуратури. Так, у ч. 2 ст. 2 Закону зазначається, що прокуратура здійснює міжнародне співробітництво з метою реалізації своїх функцій. В останньому абзаці п. 5 ст. 8 Закону зафіксовано, що в межах реалізації своїх функцій САП здійснює міжнародне співробітництво [3]. Отже, доцільним видається внесення змін у Закон України «Про прокуратуру» в частині розширення тлумачення мети й завдань міжнародного співробітництва не лише щодо реалізації функцій прокуратури, виключний перелік яких здійснено в ч. 1 ст. 2 Закону, а й щодо вдосконалення професійного рівня. Із питанням підвищення професійного рівню, яке й є основою принципу постійного навчання, пов'язані й питання якості виконання функцій прокурора.

Реалізація принципу *систематичного оновлення кадрів* органів прокуратури насамперед пов'язана з формуванням резерву на заміщення вакантних посад прокурорів, адже лише ті особи, які вже зараховані в цей резерв, можуть брати участь у конкурсах на відповідні посади (як посади прокурорів, так й адміністративні посади в органах прокуратури). А, зважаючи на все той же «людський фактор», що зумовлює факт постійного вивільнення адміністративних посад і посад прокурорів у зв'язку з дією різних факторів, серед яких – закінчення строку перебування на посаді (для адміністративних посад), звільнення за власним бажанням, вивільнення «місця» у зв'язку з переведенням, переміщенням, зв'язку з тривалою тимчасовою непрацездатністю, відпусткою для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, відрядженням для участі в роботі інших органів на постійній основі й у зв'язку з іншими факторами, через які прокурор тимчасово не може виконувати свої повноваження та його посада стає тимчасово вільною, указаний реєстр має постійно оновлюватися. Законом урегульовано декілька різних ситуацій, що пов'язані із зарахуванням, відмовою в зарахуванні, перебуванням чи виключенням з резерву. Так, із питаннями зарахування до нього пов'язані положення ч. 2 ст. 32 Закону, яка регулює питання проведення спеціальної перевірки щодо кандидата на посаду прокурора. Зокрема, у ній ідеться про мож-

ливість оскарження до суду рішення органу, що здійснює дисциплінарне провадження, про відмову в зарахуванні кандидата до резерву. Умовою зарахування до цього резерву є успішне складання кваліфікаційного іспиту та позитивні результати проведеної щодо особи спеціальної перевірки (п. 3 ст. 32 Закону). Крім цього, зарахування до резерву є своєрідною умовою (одним із етапів) реалізації можливості зайняти посаду прокурора, адже ч. 4 ст. 32 Закону пов'язує направлення кандидатів на проходження спеціальної підготовки в Тренінговому центрі прокурорів України з фактом зарахування до резерву, а підставою виключення з резерву є неуспішне проходження підготовки в центрі (ч. 7 ст. 33 Закону). Перебування в резерві в поєднанні з успішним проходженням спеціальної підготовки дає можливість участі в конкурсі на зайняття вакантної посади прокурора в прокуратурі, у якій кандидат бажає зайняти цю посаду (ч. 3 ст. 34 Закону). Конкурс на зайняття тимчасово вакантних посад прокурора також оголошується серед осіб, які перебувають у резерві на заміщення вакантних посад прокурорів і пройшли спеціальну підготовку (ч. 1 ст. 37). У разі подальшого зайняття цієї тимчасової посади особа з резерву виключається, натомість зараховується знову туди в разі повернення на роботу прокурора, який обіймає відповідну посаду на постійній основі, і звільнення прокурора, який обіймав його посаду тимчасово (ч. 3 ст. 37 Закону).

Нами в загальному вигляді розкриті лише окремі принципи кадрового забезпечення, які виділені в нормативно-правових актах щодо державної служби, але, зважаючи на відсутність у спеціальних щодо органів прокуратури нормативно-правових актах виокремлення відповідних принципів, проведене дослідження дало змогу виявити можливість прояву кожного з них і розкрити їх специфіку щодо дії у сфері кадрового забезпечення органів прокуратури. Але, як уже зазначалося, Указом Президента від 10.11.1995 № 1035/95, крім указаних вище принципів, також зазначено, що кадрове забезпечення державної служби здійснюється відповідно до основних принципів державної служби (п. 3) [2], отже, подальшим напрямом наукових досліджень можуть бути питання специфіки прояву принципів цього Закону щодо органів прокуратури. Такими є принципи верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності. Частина з них певним чином «пересікається» з уже окресленими вище (наприклад, принцип професіоналізму, закріплений у п. 3 ч. 1 ст. 4 цього Закону, – з питаннями наявності відповідної фахової освіти, підтвердження якості наявних теоретичних знань в практичних навичок їх застосування

тощо), але більшість інших ще потребують свого розкриття, адже з урахуванням специфіки діяльності органів прокуратури майже всі вони можуть мати свій особливий прояв. Звичайно, й окремі принципи (засади) діяльності прокуратури пов'язані з питаннями кадрового забезпечення, а отже, дослідження потребують й специфіка тих засад, які закріплені в ст. 3 Закону України «Про прокуратуру». Недоліками законодавчого врегулювання принципів кадрового забезпечення органів прокуратури, крім тих, що зазначені вище, є відсутність формулювання відповідних принципів у спеціалізованому щодо суб'єкта основному законодавчому акті – Законі України «Про прокуратуру» або в Положенні про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, який (недолік) тягне за собою низку інших. Зокрема, відсутність окремої статті чи частини статті в Законі України «Про прокуратуру» чи Положенні про організацію кадрової роботи в органах прокуратури з переліком відповідних принципів означає й відсутність тлумачення нормотворцем цих принципів для забезпечення їх уніфікованого розуміння. Той чи інший зміст, який вони мають і суб'єктивне бачення якого (змісту) окреслено нами вище, можна з'ясувати лише шляхом системного аналізу норм Законів України «Про прокуратуру», «Про державну службу» та низки підзаконних актів. Натомість, зважаючи на ті важливі функції, що держава покладає на органи прокуратури, і зважаючи на ті вимоги, що законодавець висуває до осіб, які претендують на зайняття посади прокурора, вичерпний перелік адміністративних помад, закріплений у Законі України «Про прокуратуру», питання принципів кадрового забезпечення органів прокуратури є доволі важливим, що й потребує проведення заходів з удосконалення його нормативного регулювання. Серед недоліків законодавчого врегулювання варто вказати й відсутність тлумачення засад діяльності прокуратури, що лише перелічені в ст. 3 Закону, натомість зміст яких не розкрито.

Література

1. Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури : Наказ Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 № 351. *Офіційний вісник України*. 2018. № 14. Ст. 94.
2. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10.11.1995 (зі змінами) № 1035/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
3. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 (зі змінами) № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
4. Адміністративне право України : словник термінів / Д.Є. Андреева та ін. ; за заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова. Київ : Ін Юре, 2014. 520 с.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19.09.2019 № 113-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 42. Ст. 238.

6. Про утворення Академії прокуратури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2002 № 1582. *Офіційний вісник України*. 2002. № 44. Ст. 136.

7. Про надання Академії прокуратури України статусу національної : Указ Президента від 25.10.2007 № 1013/2007. *Офіційний вісник Президента України*. 2007. № 35. Ст. 52.

Анотація

Бабінська А. В. Принципи кадрового забезпечення органів прокуратури. – Стаття.

У статті досліджується зміст і специфіка прояву принципів кадрового забезпечення прокуратури. Зважаючи на відсутність виокремлення відповідних принципів у спеціальному щодо суб'єкта (прокуратура) законодавстві, за основу автором узяті принципи кадрового забезпечення державної служби загалом. Характеризуючи принцип демократичного добору в органи прокуратури, автор зазначає про умовну можливість його застосування щодо кадрового забезпечення органів прокуратури та доволі суттєву специфіку прояву, яка полягає в наданні можливості зайняття посади прокурора будь-кому, хто відповідає певним вимогам, серед яких, зокрема, належність до громадянства України й фахова освіта, «якість» якої перевіряється результатами кваліфікаційного іспиту. Специфіка прояву принципу просування по службі в органах прокуратури за діловими якостями полягає в нормативному означенні в низці норм як законодавчих, так і підзаконних спеціальних (щодо суб'єкта регулювання) актів відповідної вимоги до кандидатів на посади в органи прокуратури, а можливість «просування кар'єрою» забезпечується строковістю перебування на адміністративних посадах і неможливістю їх обіймати більше ніж два строки поспіль. Можливість просування кар'єрою прокурорів забезпечується наявністю певної «ієрархії» в системі прокуратури. Принцип постійного навчання прокурорів і заохочення їх до службової кар'єри відображено в законодавчому встановленні такої категорії, як «професійний рівень», закріплено в Законі України «Про прокуратуру» обов'язок прокурорів постійно його вдосконалювати шляхом підвищення кваліфікації, забезпечення виконання якого має досягатися, зокрема, й закріпленням у посадових функціях керівників відповідних прокуратур такої, як забезпечення виконання законодавчих вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорами, що знаходяться в їхньому підпорядкуванні. Крім підвищення кваліфікації вдосконаленням професійного рівня, законодавство визнає членство в професійних спілках та утворення громадських організацій або участь у них. Зазначається на доцільність внесення змін у Закон України «Про прокуратуру» в частині розширення тлумачення мети й завдань міжнародного співробітництва не лише щодо реалізації функції прокуратури, а й щодо вдосконалення професійного рівня. Специфіка змісту принципу систематичного оновлення кадрів органів прокуратури пов'язана з формуванням резерву на заміщення вакантних посад прокурорів, адже лише ті особи, які вже зараховані в цей резерв, можуть брати участь у конкурсах на відповідні посади (як посади прокурорів, так й адміністративні посади в органах прокуратури). Указується на такі недоліки законодавчого врегулювання принципів кадрового забезпечення органів прокурату-

ри, як відсутність формулювання відповідних принципів у спеціалізованому щодо суб'єкта законодавстві, що означає й відсутність нормативного тлумачення цих принципів для забезпечення їх уніфікованого розуміння; відсутність тлумачення засад діяльності прокуратури, що лише перелічені в ст. 3 Закону «Про прокуратуру», натомість зміст яких не розкрито.

Ключові слова: прокуратура, кадрове забезпечення прокуратури, принципи кадрового забезпечення прокуратури, принцип демократичного добору в органи прокуратури, принцип просування по службі в органах прокуратури за діловими якостями, принцип постійного навчання прокурорів і заохочення їх до службової кар'єри, принцип систематичного оновлення кадрів органів прокуратури.

Summary

Babins'ka A. V. Principles of staffing of prosecutor's offices. – Article.

The article examines the content and specifics of the principles of procuracy staffing. Given the lack of separation of relevant principles in the subject-specific (prosecutor's) legislation, the author has based on the principles of civil service personnel in general. Describing the principle of democratic recruitment to prosecuting authorities, the author notes the conditional possibility of applying it to the staffing of prosecuting authorities and the rather specific manifestation of the possibility of holding the position of prosecutor to anyone who meets certain requirements, including, among others, belonging to citizenship of Ukraine and professional education, the "quality" of which is checked by the results of the qualification exam. The specificity of the manifestation of the principle of promotion in the prosecutor's office on business qualities consists in the normative definition in a number of norms of both legislative and by-law special (concerning the subject of regulation) of the relevant requirement for candidates for positions in the prosecutor's office, and the possibility of "promotion of career" eroyom is ensured by the term of office and the inability to hold office for more than two consecutive terms. The possibility of promotion of prosecutors' careers is ensured by the existence of a certain "hierarchy" within the prosecutor's office. The principle of continuous training of prosecutors and promotion of their professional career is reflected in the legislative establishment of such a category as "professional level", and the duty of prosecutors enshrined in the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" is constantly improving it by improving the qualification, ensuring its implementation. to achieve, in particular, the securing in the post of heads of the respective prosecutor's offices, such as ensuring the fulfillment of the legislative requirements for professional development of the prosecutors who are located in their submission. In addition to professional development through professional development, the legislation recognizes membership in trade unions and the formation or involvement of public organizations. It is noted that it is advisable to amend the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" in terms of expanding the interpretation of the purpose and tasks of international cooperation not only in the implementation of the function of the prosecutor's office, but also in improving the professional level. The specifics of the content of the principle of systematic updating of the staff of the prosecutor's office are related to the formation of a reserve for the replacement of vacant posts of prosecutors, since only those persons already enrolled in this reserve can participate in competitions for the respective positions

(both prosecutor's posts and administrative positions in the prosecutor's office). The shortcomings of the legislative regulation of the principles of staffing of the prosecution bodies are pointed out, as the lack of formulation of the relevant principles in the legislation specialized for the subject, which also means the lack of normative interpretation of these principles to ensure their uniform understanding; lack of interpretation of the principles of the prosecutor's office, which are only listed in

Art. 3 of the Law, the contents of which have not been disclosed.

Key words: prosecutor's office, staffing of the prosecutor's office, principles of staffing of the prosecutor's office, the principle of democratic selection of prosecutors, the principle of promotion in the prosecutor's office on business qualities, the principle of continuous training of prosecutors and promotion of their career, the principle of systematic updating of staff prosecutors.

УДК 347.998.85
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).350](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).350)

А. В. Басалаєва
orcid.org/0000-0001-7558-2621
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МІСЦЕВІ СУДИ ЯК СУБ'ЄКТИ МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ВИБОРЧИХ ПРАВ

Постановка проблеми. З огляду на положення статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод кожному має гарантуватися забезпечення реалізації його законних прав та свобод людини встановленим національним законодавством судом, який визначається як найбільш ефективний спосіб її гарантування. Отже, основним міжнародним стандартом забезпечення захисту прав і свобод людини є необхідність встановлення лише нормами чинного національного законодавства України вимоги щодо визначення сутності та критеріїв предметної юрисдикції судів щодо розгляду та вирішення приватно-правових та публічно-правових спорів.

Прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України докорінно змінило розуміння системи судового захисту прав і свобод людини. Так, відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України, встановлено, що саме до предметної юрисдикції місцевих судів належать розгляд та врегулювання спорів, що виникають під час реалізації виборчого процесу.

Стан наукової розробки проблеми. Варто відзначити, що з'ясуванню ролі та значення місцевих судів у врегулюванні виборчих спорів присвячено наукові публікації таких вчених, як В.М. Бевзенко [1], А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник [2; 3], С.В. Ківалов [4], Р.О. Куйбіда, О.М. Пасенюк [5], М.І. Смокович [6; 7; 8] та інші.

Отже, встановлення місця місцевих судів загальної юрисдикції у системі захисту виборчих прав є одним з головних питань забезпечення ефективності захисту прав і свобод людини загалом, що і визначило мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до пункту 6 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Місцевим судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо: оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій; уточнення списку виборців; оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, під-

приємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум; оскарження дій чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб (п. 2 ч. 1 ст. 20 КАС України).

Запровадження до системи адміністративних судів загальних місцевих судів зумовлено необхідністю забезпечення реалізації принципу оперативного врегулювання найбільш розповсюджених різновидів виборчих спорів, зокрема спорів, пов'язаних із уточненням списків виборців.

Розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів, місцевих загальних судів як адміністративних та окружних адміністративних судів визначено достатньо чітко на законодавчому рівні. Крім того, місцеві загальні суди уповноважені розглядати справи щодо застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення норм виборчого законодавства, передбачені ст. 212-7–212-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення (ч. 1 ст. 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Віднесення до предметної юрисдикції загальних місцевих судів розгляду та вирішення окремих категорій виборчих спорів (оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій; уточнення списку виборців; оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум; оскарження дій чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб) з огляду на їх більшу розгалуженість свідчить про прагнення законодавця зробити доступним правосуддя. Віднесення до предметної юрисдикції загальних місцевих судів таких виборчих спорів у своїй основі має застосування змістовного критерію визначення приналежності спору до визначення кола суб'єктів, уповноважених на їх врегулювання. Характеристика публічно-пра-

вових спорів, пов'язаних з оскарженням дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум, також ґрунтується на встановленні факту їх виникнення під час проведення виборчого процесу, в інших випадках такі спори розглядаються та вирішуються адміністративними судами.

Віднесення до предметної юрисдикції загальних місцевих судів розгляду та вирішення спорів, пов'язаних із оскарженням дій чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб, є підтвердженням прагнення законодавця забезпечити доступ до правосуддя під час проведення місцевих виборів, що сприяє оперативному врегулюванню таких суперечностей.

У зазначених категоріях публічно-правових спорів характерною ознакою є їх виникнення та розвиток під час виборчого процесу.

Наділення місцевих загальних судів повноваженнями щодо розгляду та вирішення окремих категорій публічно-правових спорів означає, що такі спори розглядаються за процедурою адміністративного судочинства.

Відповідно до ст. 274 КАС України встановлюються процедурні особливості розгляду та вирішення спорів, пов'язаних із уточненням списків виборців.

Право звернутися з адміністративним позовом про уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб, має кожен, хто має право голосу на відповідних виборах або референдумі. Адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії (ст. 274 КАС України).

В Україні діє Державний реєстр виборців, уповноваженим розпорядником якого є Центральна виборча комісія України [10], доступ до якого у 2019 році було суттєво спрощено шляхом створення можливостей до його реалізації в електронній формі. Завданнями створення Державного реєстру виборців є: «1) ведення персоналізованого обліку виборців; 2) складання списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнських та місцевих референдумів» (ст. 2 Закону України «Про Державний реєстр виборців») [10].

Дані Державного реєстру виборців України є основою для формування попередніх списків виборців на звичайних виборчих дільницях

(ст. 39 Виборчого кодексу України) [11]. Відповідно до ч. 1 ст. 41 Виборчого кодексу України не пізніше як за тринадцять днів до дня голосування орган ведення Державного реєстру виборців передає попередній список виборців на паперовому носії та виготовлені іменні запрошення відповідній дільничній виборчій комісії (в особі комісії, що складається із не менше ніж трьох членів). До списків виборців мають бути «включені громадяни України, яким виповнилося або на день голосування на виборах виповниться 18 років і які мають право голосу на відповідних виборах та належать до цієї виборчої дільниці згідно з відомостями Державного реєстру виборців» (ч. 2 ст. 39 Виборчого кодексу України). Виборець може бути включений до списку виборців тільки на одній виборчій дільниці [11].

Попередні виборчі списки формуються на підставі визначення виборчої адреси особи, яка має право голосу на відповідних виборах. Відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців» виборчою адресою виборця є адреса, за якою зареєстровано його місце проживання відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [12].

Світова практика складання списків виборців свідчить про доцільність виокремлення критеріїв їх обов'язковості як критеріїв дотримання законності виборчого процесу. В Україні складання списків виборців належить до обов'язку суб'єктів публічного управління, їх відсутність, неточності під час складання є підставою для застосування заходів адміністративної відповідальності до відповідних посадових осіб [13, с. 64]. Якщо складання списку виборців не є обов'язком органу державної влади, то такий обов'язок покладається безпосередньо на особу, яка має право голосу на відповідних виборах, і відтак застосування заходів відповідальності за невнесення особи до списку виборців є можливим лише у разі ініціативності її поведінки [13, с. 64].

Порівняно з попередньою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України, було скорочено термін розгляду та вирішення спорів, пов'язаних із уточненням виборчих списків із п'ятиденного терміну (ч. 1 ст. 173 КАС України) до дводенного (ч. 4 ст. 274 КАС України), що обчислюється з моменту надходження до суду позовної заяви, але не пізніше ніж за два дні до голосування. Вирішення такого спору передбачає з боку загальних місцевих судів вчинення дій, спрямованих на визначення обґрунтування шляхом направлення офіційного запиту до розпорядника публічних даних Державного реєстру виборців, відповідь на який є підставою до внесення змін до попереднього списку виборців, що має бути вчинено не пізніше, ніж за два дні до голосування, уповноваженим суб'єктом виборчого процесу

(знову ж таки термін вирішення такої категорії спорів порівняно з попередньою редакцією КАС України було переглянуто у бік збільшення, що сприяє врешті-решт належному захисту виборчих прав та інтересів). Рішення суду про внесення змін до списку виборців підлягає негайному виконанню дільничною виборчою комісією.

О.Ю. Піддубний, досліджуючи проблеми розгляду та вирішення публічно-правових спорів, пов'язаних із уточненням списків виборців, обґрунтовує доцільність визнання як належного відповідача у такій категорії справ відповідну дільничну виборчу комісію, при цьому територіальний орган ведення Державного реєстру виборців може залучатися до розгляду справи як третя особа, що не заявляє самостійних вимог [14, с. 210].

Позивач у справах про уточнення списку виборців звільняється від сплати судового збору, що пов'язується передусім з необхідністю оперативного врегулювання наявних технічних чи інших помилок, зі значною кількістю таких спорів, із передбачуваним результатом розгляду таких спорів, а також із необхідністю забезпечення принципу рівності реалізації наданих конституційних виборчих прав [14, с. 211].

Розгляд спорів, пов'язаних із уточненням списку виборців, здійснюється місцевими судами у загальному порядку. Таким, що не порушує права суб'єктів спору, є розгляд судом справи по суті, у разі їх неприбуття у судові засідання, за умови дотримання вимог належності повідомлення про дату, час і місце розгляду справи [15, с. 428]. Повідомлення про час, дату та місце розгляду справи має бути здійснено у будь-якій допустимій формі, в тому числі в електронній формі.

Належне виконання рішення суду у справах про уточнення списку виборців залежить від якості викладення її резолютивної частини, де має бути чітко передбачено, які саме дії має вчинити уповноважений суб'єкт виборчого процесу (наприклад, внести позивача до списку виборців, внести виправлення у списки виборців щодо персональних даних позивача, виключити особу, яка була включена туди неправомірно, зі списку виборців тощо).

Необхідно наголосити, що реалізація права особи чи політичної партії як суб'єкта публічного контролю за дотриманням принципу верховенства права під час організації проведення виборчого процесу шляхом звернення до відповідного регіонального органу адміністрування Державного реєстру виборців з питань оскарження рішення, дії чи бездіяльності органу ведення такого реєстру у адміністративному порядку передбачає подальший розгляд таких спорів у порядку адміністративного судочинства відповідним адміністративним судом, адже в таких спорах оспорується саме інформаційне забезпечення ведення Державного

реєстру виборців, а не складання окремих списків виборців чи їх уточнення (ст.ст. 31, 32 Закону України «Про Державний реєстр виборців»).

Згідно з експертними оцінками результатів розгляду масиву спорів, пов'язаних з уточненням списків виборців, необхідно відзначити належний рівень якості судових рішень, що відповідає таким критеріям, як правильність вирішення питань територіальної та предметної підсудності спорів, правильність встановлення суб'єктів розгляду (прийнятність скарг та належність учасників), дотримання процесуальних строків, повнота дослідження доказів, наявних у справі (наведених сторонами), простота та доступність стилю, відсутність надмірності у викладі обставин справи, чіткість формулювання предмету спору (в обсязі, достатньому для розуміння змісту спору), можливість розуміння позиції та висновків суду особою, що прогнала справу та планує оскарження, тоді як найнижчі експертні оцінки надані таким критеріям якості рішень суду, як дотримання єдності судової практики (правової позиції вищих судів), повнота застосування законодавства (використано всі належні нормативно-правові акти) та правильність оцінки юридично значущих обставин справи (їх повнота, достатність, доведеність) [16, с. 18–19]. Зокрема, неприпустимим і таким, що свідчить про низьку якість рішення суду, є викладення його мотивувальної частини із посиланням лише на норми Конституції України чи іншого одного нормативно-правового акту [16, с. 22].

На нашу думку, причиною низької якості рішень місцевих судів загальної юрисдикції щодо врегулювання віднесених до їх предметної юрисдикції виборчих спорів є надмірно формалізований підхід до вирішення відповідної категорії спорів, що подекуди своїм результатом має суперечність вимоги дотримання верховенства права як пріоритетного регулятора будь-якої групи суспільних правовідносин, в тому числі тих, що виникають під час виборчого процесу. Зокрема, судами застосовується формалізований підхід щодо здійснення тлумачення актів чинного законодавства України (особливо процесуальних норм) без урахування специфіки сутності виборчих спорів. Прикладами такого формалізованого підходу є, зокрема, рішення Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області у справі №495/7689/15-а, рішення Миколаївського окружного адміністративного Суду у справі № 814/3920/15, сутність яких зводиться до визнання правомірності надмірної реєстрації виборців за декількома виборчими адресами, що напередодні дня голосування є загрозою до проведення виборів на засадах вільного та рівного волевиявлення. Зокрема, аргументація позивача зводилася до того, що реєстрація значної кількості осіб за однією виборчою адре-

сою, створює реальні загрози забезпеченню проведення вільних та рівних місцевих виборів.

Вбачається, що зменшенню кількості публічно-правових спорів, пов'язаних із уточненням списку виборців, сприятиме запровадження системи електронного голосування.

Висновки. Отже, варто підкреслити, що попри переслідування «благих» цілей, які вирішуються через надання окремих повноважень місцевим загальним судам із розгляду та вирішення окремих різновидів виборчих спорів, є очевидні негативні наслідки такого законодавчого врегулювання цієї групи правовідносин. Передусім таким чином нівелюється унікальна природа адміністративної юстиції як спеціалізованої системи судів, діяльність яких є важелем системи «стримувань та противаг» у механізмі публічного управління. Крім того, попри вирішення задачі «розвантаження» адміністративних судів, виникає інша проблема – необхідність застосування чотирьох процедурних форм врегулювання правових спорів, що покладається на загальні місцеві суди. Судді загальних місцевих судів «змушені» розглядати справи у порядку цивільного, кримінально-процесуального судочинства, вирішувати окремі категорії публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства та розглядати справи про застосування заходів адміністративної відповідальності, що створює надзвичайно складні умови для реалізації принципу спеціалізації у їх професійній діяльності, а отже, негативно впливає на рівні ефективності та якості їх правозахисної діяльності.

Загалом необхідно відзначити, що віднесення до предметної юрисдикції загальних місцевих судів окремих категорій виборчих спорів має бути визнано вимушеним заходом, застосування якого в сучасних реаліях сприяє вирішенню проблеми доступу до правосуддя на засадах оперативності та рівності. Однак надалі необхідно відмовитися від такого «вимушеного» заходу шляхом поступового запровадження системи електронного голосування та доступу до електронного реєстру виборців України. Запровадження та ефективне використання електронного реєстру виборців (Державного реєстру виборців України) не лише сприятиме вирішенню проблеми збереження унікальної предметної спеціалізації адміністративних судів, а і вирішить проблему голосування «мертвих душ», що врешті-решт є базисом для створення дієвої системи публічного управління, що формується на засадах прозорості, відкритості та всебічного громадського контролю.

Таким чином, ефективність здійснення судового контролю загальними місцевими судами залежить від розуміння необхідності відповідності їх рішень вимогам верховенства права та недоцільності надмірного формалізованого підходу

до розгляду та вирішення виборчих спорів, що вимагає врахування їх специфіки. Надалі перспективним напрямом розвитку системи судового захисту виборчих прав громадян має стати підвищення якості формування складу виборчих комісій, підвищення якості реалізації процедури адміністративного оскарження та впровадження ідеї електронного голосування, що у своїй сукупності сприятиме виключенню загальних місцевих судів із системи судового захисту виборчих прав громадян.

Література

1. Бевзенко В.М. Адміністративні суди України : навчальний посібник. Київ : Алерта ; КНТ, 2006. 271 с.
2. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
3. 100 ответов на 100 вопросов по Общему административному праву : учеб. пособ. / под ред. Р. С. Мельника. Киев : Юринком Интер, 2017. 240 с.
4. Ківалов С.В. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Одеса : НУ ОЮА, 2011. Вип. 59. С. 7–21.
5. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.
6. Смокович М. Вибори як інститут забезпечення демократії в Україні *Юридична Україна*. 2014. № 11. С. 37–45.
7. Смокович М. Сторони виборчого спору щодо виборів народних депутатів: проблеми визначення. *Юридична Україна*. 2012. № 8. С. 43–50.
8. Смокович М.І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів : теоретичний та практичний аспекти : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 576 с.
9. Смокович М. Сторони виборчого спору щодо виборів народних депутатів: проблеми визначення. *Юридична Україна*. 2012. № 8. С. 43–50.
10. Про Державний реєстр виборців : Закон України від 22 лютого 2007 року № 698-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 20. Ст.282.
11. Виборчий кодекс України : Закон України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 4. Том 1. Ст. 188.
12. Постанова Деснянського районного суду міста Києва від 29 березня 2019 року у справі №754/4755/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80814311>.
13. М'яловицька Н.В. Виборчі системи європейських держав. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 1. С. 61–67.
14. Піддубний О.Ю. Окремі аспекти уточнення списків виборців у судовому порядку. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197. Ч. 3. С. 208–214.
15. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. Харків, 2008. 648 с.
16. Виборчі спори : експертна оцінка якості судових рішень (місцеві вибори 2015 року) Аналітичний звіт. *Проект USAID «Справедливе правосуддя»*; ХМГО «Інститут прикладних гуманітарних досліджень»: Т. Калмиков, В. Кохан, О. Сердюк, М. Бурменський, С.Кальченко, Ф. Веніславський. Харків, ППД. 2016. 58 с.

Анотація

Басалаєва А. В. Місцеві суди як суб'єкти механізму захисту виборчих прав. – Стаття.

У статті автором визначено роль та значення місцевих судів у системі врегулювання виборчих спорів в Україні. Автором визначено, що попри переслідування «благих» цілей, які вирішуються через надання окремих повноважень місцевим загальним судам із розгляду та вирішення окремих різновидів виборчих спорів, очевидними негативними наслідками такого законодавчого врегулювання цієї групи правовідносин є нівелювання унікальної природи адміністративної юстиції як спеціалізованої системи судів, діяльність яких є важелем системи «стримувань та противаг» у механізмі публічного управління. До проблем функціонування загальних місцевих судів у системі розгляду та вирішення виборчих спорів віднесено необхідність застосування чотирьох процедурних форм врегулювання правових спорів, що на них покладаються. Автором зазначено, що судді загальних місцевих судів «змушені» розглядати справи у порядку цивільного, кримінально-процесуального судочинства, вирішувати окремі категорії публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства та розглядати справи про застосування заходів адміністративної відповідальності, що створює надзвичайно складні умови для реалізації принципу спеціалізації у їх професійній діяльності, а отже, негативно впливає на рівні ефективності та якості їх правозахисної діяльності. Автором підкреслено, що віднесення до предметної юрисдикції загальних місцевих судів окремих категорій виборчих спорів має бути визнано вимушеним заходом, застосування якого в сучасних реаліях сприяє вирішенню проблеми доступу до правосуддя на засадах оперативності та рівності. Автором зроблено висновок, що надалі необхідно відмовитися від такого «вимушеного» заходу шляхом поступового запровадження системи електронного голосування та доступу до електронного реєстру виборців України. Автором підкреслено, що запровадження та ефективне використання електронного реєстру виборців (Державного реєстру виборців України) сприяє не лише вирішенню проблеми збереження унікальної предметної спеціалізації адміністративних судів, а і вирішить проблему голосування «мертвих душ», що врешті-решт є базисом для створення дієвої системи публічного управління, що формується на засадах прозорості, відкритості та всебічного громадського контролю. Автором зроблено висновок, що ефективність здійснення судового контролю загальними місцевими судами залежить від розуміння необхідності відповідності їх рішень вимогам верховенства права та недоцільності надмірного формалізованого підходу до розгляду та вирішення виборчих спорів, що вимагає врахування їх специфіки.

Ключові слова: виборець, електронне голосування, провадження, реєстр, судовий контроль, юрисдикція.

Summary

Basalaieva A. V. Local courts as subjects of the voting rights mechanism. – Article.

In the scientific article the author defined the role and importance of local courts in the system of electoral dispute settlement in Ukraine. The author determined that despite the pursuit of “good” goals, which are solved by granting certain powers to the local general courts to consider and resolve certain types of electoral disputes, the obvious negative consequences of such a legislative settlement of this legal relationship are the neutralization of the unique nature of the administrative justice system as a specialty which are the leverage of the system of checks and balances in the mechanism of public administration. The problems of the functioning of the general local courts in the system of consideration and settlement of electoral disputes include the need to apply the four procedural forms of settlement of legal disputes, which they rely on. The author points out that judges of the general local courts are “compelled” to hear cases in civil, criminal procedure, to resolve certain categories of public law disputes in the procedure of administrative justice, and to consider cases of application of administrative liability measures, which creates extremely difficult conditions for implementation specialization in their professional activity, and therefore – negatively affects the level of efficiency and quality of their human rights activities. The author emphasized that the classification of particular categories of electoral disputes in the general jurisdiction of the general local courts should be recognized as a compulsory measure, the application of which in modern realities contributes to the solution of the problem of access to justice on the basis of efficiency and equality. The author concludes that in the future it is necessary to abandon such “forced” measure as is seen through the gradual introduction of the electronic voting system and access to the electronic register of voters of Ukraine. The author emphasizes that the introduction and effective use of the electronic voter register (the State Register of Voters of Ukraine) not only solves the problem of preserving the unique subject specialization of administrative courts, but also solves the problem of voting “dead souls”, which in the end is the basis for creating an effective public system governance based on transparency, openness and comprehensive public scrutiny. The author concludes that the effectiveness of judicial review by general local courts depends on understanding the need for compliance of their decisions with the requirements of the rule of law and the inappropriateness of an overly formalized approach to the consideration and resolution of electoral disputes, which requires consideration of their specificity.

Key words: voter, electronic voting, proceedings, register, judicial review, jurisdiction.

УДК [342.951:314.74] (477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).351](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).351)

С. Г. Божок
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Херсонського факультету
Одеського державного університету внутрішніх справ

В. С. Медведєва
студентка III курсу
Херсонського факультету
Одеського державного університету внутрішніх справ

ПРОФЕСІЙНА ОСВІТА ПОЛІЦЕЙСЬКОГО: НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ (ВДОСКОНАЛЕННЯ)

На сучасному етапі реформування системи Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС), у тому числі системи відомчої освіти, яка відображає стан розвитку суспільства та пов'язані з ними соціально-економічні зміни, необхідним складником є якісна підготовка фахівців у тому числі й для правоохоронних органів.

Орієнтація України на Європейські стандарти формує позитивні тенденції до розроблення нових стандартів підготовки фахівців. Однак в умовах реформування системи МВС і залишення «неподоланих» проблем з минулого «міліції» (недостатнє фінансування та матеріально-технічне забезпечення, низька соціальна захищеність працівників поліції) актуальними є питання вдосконалення системи підготовки працівників поліції в сучасних умовах [1, с. 53].

Основною ланкою такої підготовки є система відомчих вищих навчальних закладів системи МВС України, які, у свою чергу, потребують постійного оновлення матеріально-технічної бази, удосконалення методичного забезпечення, підвищення фінансування й залучення висококваліфікованих науково-педагогічних працівників для підвищення якості освіти поліцейського.

Необхідно підкреслити також, що в умовах загострення криміногенної ситуації в державі особливого значення набувають питання професійної підготовки поліцейських до службової діяльності. Нестабільність соціально-економічних відносин, переоцінка цінностей у різних сферах суспільного життя відображаються й у діяльності поліцейського.

Професія «поліцейський» є однією з найскладніших професій сучасного суспільства, так як вимагає здатності з високою ефективністю вирішувати професійні завдання, що пов'язані з ризиком для життя, за браком часу максимально реагувати на ту чи іншу ситуацію з високим рівнем відповідальності за свої дії. Діяльність працівників поліції безпосередньо спрямована на захист особи,

її прав і свобод, охорону громадського порядку і громадської безпеки, на протидію злочинності. Поряд із цим сучасне суспільство вимагає від працівника поліції високого культурного рівня, освіченості, здатності до самоосвіти й самовдосконалення, уміння застосовувати свої знання в різних сферах правоохоронної діяльності, що об'єктивно потребує переосмислення чинної системи підготовки кадрів для поліції [2, с. 54].

З-поміж іншого, якими б досконалими не були закони в державі, технічне оснащення поліції, саме людський фактор, особиста культура та світогляд поліцейського, мотиви вчинків і його реальні соціальні дії визначають ступінь успіху поліцейської діяльності. Із цього приводу варто виділяти три основні складники: мотивацію службової діяльності, набуття практичних навичок і культуру поведінки. Внутрішня мотивація є вирішальною обставиною, яка перетворює людину на професіонала, зокрема поліцейського, при цьому потрібно заохочувати й розвивати такі «духовні» установки особистості, як професійне покликання, почуття самоповаги та гордості професіонала, нарешті, патріотизм.

Пріоритетні напрями розвитку відомчої освіти на сучасному етапі державотворення в роботах висвітлювали такі вітчизняні вчені, як С.М. Алфьоров, Т.Г. Гриця, О.Є. Користін, Д.О. Поштарук, В.В. Сокурєнко, В.В. Черней, С.С. Чернявський та інші.

Загальновідомий факт полягає в тому, що традиційні підходи до підготовки працівників правоохоронних органів неповною мірою забезпечують необхідну якість і професійну компетентність кваліфікованих кадрів поліції. І тому можемо зробити висновок про наявність об'єктивно існуючого протиріччя між вимогами, що зростають, сучасного суспільства до діяльності поліції і традиційною системою підготовки поліцейських. Основною проблемою поліцейської освіти залишається необхідність реформування відомчих

вищих навчальних закладів, які підпорядковані МВС. Наприклад, один із провідних відомих закладів, Національна академія внутрішніх справ України, а також ще шість вищих навчальних закладів при МВС здійснюють підготовку як юристів (вища юридична освіта необхідна не всім категоріям поліцейських, але, скажімо, для слідчого вона є обов'язковою), так і психологів, а також здійснюють підготовку аспірантів і докторантів. Разом із цим для роботи в поліції в широкому сенсі цього слова підходить будь-яка вища юридична освіта, отримана в будь-якому вищому навчальному закладі. А для того, щоб дати здібному кандидату на посаду поліцейського, який перед цим успішно пройшов конкурсний відбір, певні специфічні знання в галузі його майбутньої діяльності, достатньо проходження ним спеціального інтенсивного курсу навчання в закладі системи МВС від шести місяців до одного року.

Метою статті є визначення актуальних напрямів реформування відомчої освіти МВС загалом і пріоритетних напрямів підготовки поліцейських зокрема.

Стратегія розвитку органів системи МВС України до 2020 року визначила одним із напрямів зосередження ресурсів і зусиль у межах пріоритетів державної політики у сфері внутрішніх справ і розвитку системи МВС [6].

Як слушно зазначив Олексій Тахтаї, державний секретар МВС, «відомчі вищі навчальні заклади відіграють значну роль у процесі реформування правоохоронної системи. Ідеться як про участь у нормотворчій роботі, так і про підготовку працівників патрульної поліції та перекваліфікацію поліцейських».

Згідно з прийнятими Законами України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII, «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, значну роль відіграють навчальні заклади системи МВС, які посідають своє місце в національно-правовій системі [3].

Досвід передових зарубіжних країн свідчить про те, що ефективна професійна підготовка правоохоронців обов'язково передбачає психологічний складник. Ефективний поліцейський має не тільки володіти спеціальними професійними знаннями й уміннями, а й бути психологічно готовим до дій в особливих та екстремальних умовах, комунікації з різними категоріями громадян, застосування фізичної сили та спецзасобів, швидкого реагування на події в умовах дефіциту часу й ризику тощо. Тому важливим напрямом підвищення ефективності функціонування правоохоронного органу є забезпечення психологічної підготовки поліцейських до умов професійної діяльності. Однак поки що нема достатнього досвіду щодо професійної психологічної підготовки поліцейських до діяльності; досі не розроблено відпо-

відне нормативно правове забезпечення такої підготовки поліцейських.

Так, зокрема, у Законі України «Про Національну поліцію» нічого не говориться про систему психологічної підготовки поліцейських.

Стаття 72 Закону України «Про Національну поліцію» визначає систему професійного навчання поліцейських, яка складається з чотирьох напрямів:

1. Первинна професійна підготовка.
2. Підготовка у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання.
3. Післядипломна освіта.
4. Службова підготовка [3].

Однак дослідження багатьох авторів показують, що поліцейському потрібно мати необхідні для роботи професійно важливі індивідуально-психологічні якості, серед яких особливо важливими є сила й лабільність нервової системи, сміливість, стресостійкість, комунікабельність, лідерські якості, достатньо високий інтелект і креативність тощо [1]. Подібні індивідуальні особливості необхідно враховувати під час професійного відбору кадрів до поліції, не менш важливо постійно розвивати й удосконалювати різні компоненти психологічної готовності поліцейських до діяльності в процесі здійснення спеціальної професійної психологічної їх підготовки.

Проте чинна законодавча та нормативно-правова база діяльності Національної поліції України не дає змоги повною мірою реалізувати актуальні завдання професійної психологічної підготовки поліцейських. Аналіз нормативно-правової бази й останніх досліджень, присвячених питанням професійної підготовки поліцейських і психологічної роботи в Національній поліції України, показує, що головними документами, які регламентують питання організації та проведення професійної та службової підготовки поліцейських, є Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 № 877 [4], а також Наказ МВС України «Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України» від 26.01.2016.

Необхідно відмітити також, що вітчизняні науковці надають великого значення розробленню проблематики психологічної підготовки поліцейських і проблем психологічного забезпечення діяльності МВС. Проведено чимало наукових досліджень і розроблено навчально-методичні, практичні посібники й рекомендації для поліцейських, керівників підрозділів поліції, психологів і працівників кадрових апаратів, які спрямовані на здійснення психологічного забезпечення діяльності Національної поліції.

У визначенні мети поліцейської освіти дискусійним залишається питання, давати працівникам поліції повноцінну освіту або ж готувати вузьких фахівців у тій чи іншій сфері поліцейської діяльності. На думку німецького дослідника Пітера Дома, для поліції необхідно готувати й фахівців широкого профілю, і фахівців вузької спеціалізації. Загальновизнано, що нині в поліцейській діяльності котирується не горезвісна робоча сила, а працівник із високим рівнем освіченості, вихованості, професійної навченості, сукупність чого й формує професіоналізм.

Наказом МВС України від 26.01.2016 № 50 затверджено Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України [5]. Останнє визначає види службової підготовки, до яких належать:

1) функціональна підготовка – комплекс заходів, спрямований на набуття й удосконалення поліцейським знань, умінь і навичок у сфері нормативно-правового забезпечення службової діяльності, необхідних для успішного виконання ним службових обов'язків;

2) загальнопрофільна підготовка – комплекс заходів, спрямованих на набуття й удосконалення поліцейським умінь і навичок практичного застосування теоретичних знань щодо формування готовності до дій у ситуаціях різних ступенів ризику, а також надання домедичної допомоги в процесі виконання службових завдань;

3) тактична підготовка – комплекс заходів, спрямований на набуття й удосконалення поліцейським навичок практичного застосування теоретичних знань щодо правильного оцінювання конкретних подій із подальшим прийняттям правомірних рішень і психологічної готовності до дій у ситуаціях різних ступенів ризику;

4) вогнева підготовка – комплекс заходів, спрямований на вивчення поліцейським основ стрільби з вогнепальної зброї, правомірного її застосування й удосконалення навичок безпечного поводження з нею, швидкісної та влучної стрільби по нерухомих і рухомих цілях, із різних положень, в обмежений час, у русі тощо;

5) фізична підготовка – комплекс заходів, спрямований на формування й удосконалення рухових умінь і навичок, розвиток фізичних якостей і здібностей поліцейського з урахуванням особливостей його професійної діяльності.

Деякі види, наприклад, вогнева й тактична підготовки, передбачають психологічний складник. Так, у розглядуваному Положенні зафіксовано, що «заняття з вогневої підготовки організовуються та проводяться в навчальних групах за місцем служби, на навчальних зборах з обов'язковим урахуванням рівня підготовленості і психологічних якостей поліцейських». Тактична підготовка передбачає «набуття і вдосконалення психологіч-

ної готовності поліцейських до дій у ситуаціях різних ступенів ризику»; «набуття та вдосконалення поліцейських навичок щодо формування морально-психологічної стійкості до виконання службових завдань в особливих умовах». Проте зазначеним Положенням не визначено форми, методи, технології та засоби вирішення завдань, пов'язаних із психологічним складником службової підготовки поліцейських.

На нашу думку, з метою докорінного поліпшення якості психологічної підготовки та психологічної роботи в підрозділах Національної поліції України доцільно доповнити перелік видів службової підготовки, зафіксованих у Положенні про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, затвердженому Наказом МВС від 26.01.2016 № 50, таким видом, як професійна психологічна підготовка поліцейських [5].

Досвід діяльності поліції зарубіжних країн свідчить про те, що вона являє собою комплекс організаційних і психологічних заходів, спрямованих на формування й розвиток у поліцейських професійно важливих якостей. Професійна психологічна підготовка має на меті розвиток загальних і спеціальних професійних здібностей, знань і вмінь поліцейських і формування системної якості поліцейського – психологічної готовності особистості до професійної діяльності. Саме психологічна готовність є кінцевим результатом психологічної підготовки та являє собою стійкий довготривалий стан особистості, який характеризується мобілізацією всіх психофізіологічних ресурсів організму, наявністю комплексу мотивів, знань, умінь, навичок та індивідуальних якостей, які забезпечують ефективність виконання певної діяльності. Психологічна готовність є передумовою будь-якої цілеспрямованої діяльності, її регуляції, стійкості й ефективності. Професійна психологічна підготовка має реалізуватись шляхом проведення навчальних, практичних занять з використанням інтерактивних технологій і методів навчання (тренінгів, ділових ігор, кейсів, відпрацювання смуг, перешкод тощо). Така підготовка передбачає участь психологів у проведенні цільових інструктажів поліцейських, які направляються для несення служби в екстремальних умовах (зведені загони, що відряджаються до зони проведення АТО, залучаються до охорони публічного порядку під час масових заходів тощо).

Підводячи підсумок, потрібно зазначити, що об'єктивним є співіснування поліцейської підготовки та поліцейської освіти. В умовах реформування є необґрунтованим руйнування одного зі складників формування професійної компетенції поліцейського. Навпаки, і професійна освіта, і професійна підготовка потребують свого вдосконалення. Суттєві зміни в нашому суспільстві, вимога прозорості та фахової й ефективної правоохо-

ронної діяльності, зниження корупційних ризиків потребують кардинальних змін у навчальному процесі, розпочинаючи з етапу добору на навчання й завершуючи розподілом. Потреба практики передбачає перехід від формального теоретичного навчального процесу до запровадження тренінгових технологій, особливо в останній рік навчання, формування сталих і професійних навичок.

Необхідно зазначити також, що для якісної підготовки поліцейських в Україні потрібно запровадити в навчальні плани підготовки поліцейських зарубіжний досвід підготовки фахівців для органів поліції.

Література

1. Медведєв Ю.Л. Наближення права України до права Європейського Союзу: понятійно-категоріальний апарат та способи узгодження. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2014. № 1. С. 52–59.

2. Користін О.Є. Професійна освіта поліцейського: в якому напрямі рухатись. *Концептуальні основи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України. Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ*: інформаційно-аналітичні матеріали круглого столу від 16 квітня 2015 р. Київ, 2015. С. 56.

3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 31.08.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/ed20180831> (дата звернення: 07.10.2019).

4. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-п> (дата звернення: 15.10.2019).

5. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України : Наказ МВС України від 26.01.2016 № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16> (дата звернення: 15.10.2019).

6. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. Дата оновлення: 15.11.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1023-2017-%D1%80#п2> (дата звернення: 15.10.2019).

Анотація

Божок С. Г., Медведєва В. С. Професійна освіта поліцейського: напрями реформування (вдосконалення). – Стаття.

У статті розглянуто основні напрями підготовки поліцейських в Україні. На основі аналізу базових нормативно-правових актів запропоновано напрями вдосконалення окремих положень законодавства щодо професійної підготовки фахівців для органів Національної поліції України.

У дослідженні визначаються напрями розвитку підготовки поліцейської освіти відповідно до сучасної законодавчої бази, а саме: Законів України: «Про вищу освіту» і «Про Національну поліцію» – і Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. Розвиток основних напрямів поліцейської освіти повинен відбуватися згідно із зазначеними в Стратегії цілями у світлі державної політики

щодо формування якісно нового підходу до підготовки фахівців правоохоронного органу.

Основними критеріями оцінювання ефективності діяльності поліцейського відомства є такі: дотримання та забезпечення прав людини й основних свобод як ключової цінності в діяльності органів системи МВС; тісна співпраця з територіальними громадами та суспільством загалом; використання успішного міжнародного досвіду і сприяння реалізації пілотних проектів; протидія злочинності й, відповідно, забезпечення національної безпеки за відповідними пріоритетами.

Окремо розглянуто питання щодо видів і напрямів підготовки поліцейських, а також зроблено висновок про необхідність удосконалення та розвитку психологічної підготовки як необхідного елемента сучасної поліцейської освіти.

У підсумках дослідження зазначається про необхідність запровадження психологічної підготовки поліцейських як окремого самостійного виду до системи службової підготовки поліцейських. Професійна психологічна підготовка має реалізуватися шляхом проведення навчальних, практичних занять із застосуванням інтерактивних технологій і методів навчання з використанням передового зарубіжного досвіду.

Професійна психологічна підготовка має на меті розвиток загальних і спеціальних професійних здібностей, знань і вмінь поліцейських і формування системної якості поліцейського – психологічної готовності особистості до професійної діяльності.

Ключові слова: законодавство, законодавча основа, Національна поліція України, професійна підготовка поліцейського, правопорядок, службова підготовка.

Summary

Bozhok S. G., Medvedeva V. S. Professional education of a police officer: trends of reformation (improvement). – Article.

The article deals with the main trends of police officers training in Ukraine. On the basis of the core legal acts analysis, the directions of improvement of the certain legislative provisions regarding professional training of specialists for the bodies of the National Police of Ukraine are proposed.

The study determines the directions of development of police education training in accordance with the current legislative framework, namely the laws of Ukraine: “On Higher Education” and “On National Police” and the Strategy for the Development of Bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine until 2020. The development of police education should be in line with the goals set out in the Strategy in the light of state policy on the formation of a new approach to the training of law enforcement officials.

The main criteria for evaluating the effectiveness of the police department are to respect and protect human rights and fundamental freedoms as a key value in the activities of the Ministry of Internal Affairs; close cooperation with territorial communities and society at large; use of successful international experience and promotion of pilot projects; counteracting crime and, accordingly, ensuring national security is prioritized.

The issues of the types and directions of police training are considered separately, as well as the authors conclude that the need to improve and develop psychological training as a necessary element of modern police education.

The results of the study indicate the need to introduce psychological training of police officers, as a separate independent species and to the system of police officers'

professional training. Professional psychological training should be realized by conducting educational, practical training using interactive technologies and teaching methods using best foreign experience.

Professional psychological training is aimed at the development of general and special professional abilities,

knowledge and skills of police officers and the formation of a systematic quality of police – psychological readiness of the individual for professional activity.

Key words: legislation, legislative framework, National Police of Ukraine, professional training of a police officer, law and order, official training.

УДК 35.082 (477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).352](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).352)

В. В. Васильківська
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ОСОБЛИВОСТІ ФАКТОРІВ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА РЕЗУЛЬТАТ

Звертаючи увагу на активні управлінські зміни на рівні органів публічного управління, а також стрімкі трансформаційні зміни у структурі державних органів та установ, з упевненістю можна стверджувати, що реформи публічного управління є одними з основних для країни в умовах подолання кризи в економічній, соціальній та політичній сферах. Окрім того, пошук нових шляхів підвищення ефективності функціонування державної служби в цілому в Україні зумовлює концентрацію уваги зацікавленої спільноти на поглибленому дослідженні ресурсу тих інститутів, впровадження яких є нині нагальною потребою для наближення вітчизняних правових стандартів державної служби до європейських та міжнародно-правових аналогів та використання закордонного досвіду з метою удосконалення національних інституцій. Однією з таких актуальних сфер є оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

Треба відзначити, що нині оцінювання діяльності державних службовців в Україні є однією з тих процедур управління людськими ресурсами, яка має суттєвий потенціал для впливу на публічне адміністрування загалом, його характер, у тому числі ефективність та прозорість управління, а також умови праці, справедливості у ставленні до працівників шляхом використання однакових підходів та критеріїв.

Також актуальність теми дослідження пов'язана з обранням Україною курсом щодо зближення вітчизняного законодавства з нормами права Європейського Союзу. Адаптація законодавства України до європейських стандартів є важливим складником процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що своєю чергою стає пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

Питання оцінювання результатів службової діяльності є багатоаспектним і різностороннім, йому приділялася певна увага в юридичній науці і насамперед у теорії адміністративного права. Зокрема, на рівні дисертаційних досліджень таких науковців, як: Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.Р. Битяк, Л.М. Корнута, Г.В. Фоміч, О.М. Стець та ін., а також монографічних досліджень таких учених, як: В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, І.М. Пахомов та ін. Водночас можна визначити, що наукові напрацю-

вання та теоретичні положення теоретиків стали науково-теоретичним підґрунтям становлення і розвитку як інституту державної служби загалом, так і питань професійного оцінювання зокрема. Отже, подальший розвиток законодавства з питань державної служби, а також адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, комплексні дослідження питань оцінювання результатів професійної діяльності державних службовців зумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Тому метою статті є з'ясування та аналіз окремих особливостей, що здатні впливати на оцінювання результатів службової діяльності, керуючись новітніми підходами та законодавчими перетвореннями, а також з урахуванням зарубіжної практики. Окрім того, на підставі визначених особливостей формулювання пропозицій щодо удосконалення та розвитку процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

Слід зазначити, що процедура оцінювання у державній службі є одним із дієвих способів управління сферою державної служби, який має суттєвий потенціал для впливу на ефективність та прозорість функціонування всього апарату державної служби, розстановку кадрів, сприяння прозорому добору на керівні посади державної служби виключно висококваліфікованих і професійних осіб, які у майбутньому будуть результативно, ефективно та якісно адмініструвати державну службу, а також виконувати покладені на них професійні завдання та посадові обов'язки. Окрім цього, для України надзвичайно важливим є впровадження ефективного інструментарію оцінювання результатів службової діяльності для державних службовців вищого корпусу державної служби, покликане своєчасно та належним чином рівні забезпечувати ефективно та дієво управління апаратом державної служби. Більше того, оцінювання результатів службової діяльності державних службовців має вагоме значення для просування самих державних службовців по службі, тобто на реалізацію їхньої службової кар'єри, що свідчить про актуальність цього етапу проходження державної служби, важливість його теоретичного опрацювання та належного правового регулювання.

Розглядаючи проблематику нормативного та теоретичного визначення особливостей оцінювання результатів службової діяльності можна виділити два складники цього питання. По-перше, це нормативний складник, що передбачає законодавче визначення порядку та особливостей оцінювання державних службовців. По-друге, це соціальний складник, адже нині, як ніколи раніше, суспільство зацікавлене в наданні якісних державних послуг та очікує професійної, результативної діяльності державних службовців не залежно від політичних впливів чи міркувань [4, с. 3]. Тому оцінювання державних службовців має бути важливим інструментом забезпечення об'єктивного контролю за результатами професійної діяльності уповноважених осіб, що висуває конкретні вимоги до забезпечення чіткого зв'язку між плануванням професійного управління, функціонуванням органів влади та державних службовців.

Натепер новий підхід до питання оцінювання державних службовців насамперед визначається профільним нормативним актом у цій сфері – Законом «Про державну службу» 2015 р. Зокрема, результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри [1, ст. 44]. Саму процедуру проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців визначає Кабінет Міністрів України. Водночас законодавчо визначено, що керівник державної служби в апараті органу законодавчої та судової влади може проводити оцінювання результатів службової діяльності державних службовців з урахуванням особливостей проходження державної служби в апараті таких органів.

Визначення порядку перевірки та професійної відповідності, як оцінювання результатів службової діяльності, підкреслює не лише практичний характер процедури, але й вказує на основний критерій, який має враховуватися під час оцінки, а саме результативність службової діяльності [4, с. 3].

Оцінювання діяльності державних службовців нині відіграє важливу роль у системі управління людськими ресурсами. Окрім того, оцінювання є ключовим інструментом для управлінців та керівників державних органів, який дає змогу інформувати та узгоджувати завдання та цілі державного органу із можливостями державних службовців, а також є інструментом перегляду та зміни напрямку роботи окремих службовців та оптимізації їх праці [2]. Для самих службовців процес оцінювання є важливим, оскільки зазвичай такий процес пов'язаний із системою заохочень, може визначати рішення щодо просування по службі державного службовця та його преміювання. Такі заохочення

є певним мотиваційним поштовхом для серйозного підходу та підготовки до службового оцінювання. Оцінювання результатів службової діяльності є механізмом для підтримки особистого розвитку та вдосконалення діяльності для державного службовця, також слугує свого роду інструментом діагностування для визначення потреб у професійному навчанні та професійному розвитку у тій чи іншій сфері [3, с. 63]. Такий розвиток може стосуватися певних повноважень чи, навпаки, здобуття знань з метою їх втілення надалі у практичну діяльність. Професійне оцінювання, безумовно, відкриває можливості відвертого діалогу між державним службовцем, що обіймає конкретну посаду, та безпосереднім керівником щодо якості діяльності, стимулювання праці та підтримки.

Необхідно враховувати, що механізм оцінювання, маючи принципово нове значення та мету, є передусім інструментом, що має використовуватися для пошуку шляхів вдосконалення професійної діяльності, але жодним чином не посилювати функції контролю чи покарання. Оцінювання діяльності державних службовців має відбуватися на основі принципів управління з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів. Вимоги результативності, ефективності, прозорості, справедливого оцінювання, професіоналізму, об'єктивності є визначальними для проведення оцінювання. Однією з цілей налагодження дієвого управління професійною діяльністю державних службовців на основі результатів службової діяльності є покращення публічного адміністрування загалом та професійної компетентності державного службовця зокрема. Зазначене знаходить своє вираження в активному управлінні людськими ресурсами, персоналом з точки зору часу, що приділяється обговоренню результатів діяльності, навчанню, наставництву та лідерству, відзначенню та заохоченню постійного вдосконалення та саморозвитку.

Сама процедура оцінювання результатів службової діяльності є потужним інструментом мотивування державних службовців. Обговорення очікуваних результатів службової діяльності, досягнення порозуміння та згоди з колегами та керівником державного органу щодо поставлених перед службовцем завдань сприяє мотивації працівників на більш успішну та результативну діяльність. Тому в таких умовах важливо спільно планувати та визначати вимоги щодо результатів службової діяльності у справедливий та прозорий спосіб [3, с. 4]. Прикладом у цьому питанні може бути закордонна практика. Так, майже у всіх країнах Європейського Союзу державні службовці працюють на основі чіткого опису своїх повноважень та функцій, профілів компетенцій та угод щодо виконання конкретних професійних завдань діяльності, саме тому державні службовці

зацікавлені в адекватному оцінюванні результатів службової діяльності та досягненні очікуваних результатів [5].

Звертаючи увагу на викладені вище особливості сфери оцінювання результатів службової діяльності щодо професійних повноважень та особи державного службовця, можна виділити основні фактори, що здатні впливати на розвиток особистості державного службовця як людини та професіонала. Отже, серед факторів, що впливають на результат оцінювання державних службовців можна визначити такі як:

- 1) опис конкретних цілей професійної діяльності працівника;
- 2) обмежена кількість завдань, що дасть можливість визначити пріоритетні напрями діяльності та отримати конкретний результат;
- 3) з'ясування прямого зв'язку між завданнями та цілями, а також професійними повноваженнями, що визначаються законодавством;
- 4) деталізація цілей та завдань у процесі активної співпраці державного службовця з керівником;
- 5) практична значимість встановлених цілей, що спонукає працювати на результат;
- 6) підтримка керівника на шляху досягнення цілей та під час виконання завдань;
- 7) очікування конкретного результату та його закріплення;
- 8) винагорода після досягнення цілей та виконання завдань;
- 9) значимість досягнення цілей, що може виражатися у призначенні винагороди чи просуванні по службі;
- 10) стимул державних службовців до професійної освіти, саморозвитку та самоосвіти.

Натепер перевага надається більш спрощеним з технічної точки зору підходам до оцінювання, які переважно спираються на розвиток та зміцнення співпраці, діалогу службовця та його безпосереднього керівника на основі аналізу досягнутих результатів, контексту, потреб сторін для розвитку їх компетентності та нових можливостей. Відповідно, форми для оцінювання стають коротшими та більш простими. При цьому акцентується необхідність і важливість адекватної підготовки тих, хто здійснює оцінювання та кращому поінформуванню всіх учасників процесу та налагодженню їхньої співпраці.

Література

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 18.12.2019 р.).
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 18.12.2019 р.).
3. Корнута Л.М. Розвиток самоосвіти державного службовця як окремого виду підвищення рівня профе-

сійної компетентності. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. Вип. 5. С. 62–64.

4. Проект Рекомендацій щодо вдосконалення процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Реформа управління персоналом на державній службі. URL: www.ucs-hrm.org.ua (дата звернення: 18.12.2019 р.).

5. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 427–454.

Анотація

Васильківська В. В. Оцінювання результатів службової діяльності: особливості факторів, що впливають на результат. – Стаття.

У статті досліджується питання особливостей оцінювання результатів службової діяльності в Україні. Звертається увага на порядок реалізації процедури оцінювання та визначаються фактори, що впливають на результат проведення процедури оцінювання. Наводиться приклад зарубіжного досвіду в частині проведення процедури оцінювання та аргументуються перспективи удосконалення подальшого законодавчого удосконалення оцінювання державних службовців в Україні.

Зазначається, що процедура оцінювання у державній службі є одним з дієвих способів управління сферою державної служби, який має суттєвий потенціал для впливу на ефективність та прозорість функціонування всього апарату державної служби, розстановку кадрів, сприяння прозору добору на керівні посади державної служби виключно висококваліфікованих і професійних осіб, які у майбутньому будуть результативно, ефективно та якісно адмініструвати державну службу, а також виконувати покладені на них професійні завдання та посадові обов'язки.

Визначено складники, що виражають особливості оцінювання результатів службової діяльності. Перший складник – це нормативний складник, що передбачає законодавче визначення порядку та особливостей оцінювання державних службовців. Водночас другий складник – це соціальний складник, адже нині, як ніколи раніше, суспільство зацікавлене в наданні якісних державних послуг та очікує професійної, результативної діяльності державних службовців незалежно від політичних впливів чи міркувань. Констатовано, що оцінювання державних службовців має бути важливим інструментом забезпечення об'єктивного контролю за результатами професійної діяльності уповноважених осіб, що висуває конкретні вимоги до забезпечення чіткого зв'язку між плануванням професійного управління, функціонуванням органів влади та державних службовців.

Оцінювання діяльності державних службовців відіграє важливу роль у системі управління людськими ресурсами. Професійне оцінювання є ключовим інструментом для управління та керівників державних органів, що дає змогу інформувати та узгоджувати завдання та цілі державного органу з можливостями державних службовців, а також є інструментом перегляду та зміни напрямку роботи окремих службовців та оптимізації їх праці.

Водночас для самих службовців процес оцінювання є важливим, оскільки зазвичай такий процес пов'язаний із системою заохочень, може визначати рішення щодо просування по службі державного службовця та його преміювання. Такі заохочення є певним мотиваційним поштовхом для серйозного підходу та підготовки до службового оцінювання. Оцінювання

результатів службової діяльності є механізмом для підтримки особистого розвитку та вдосконалення діяльності для державного службовця, також слугує свого роду інструментом діагностування для визначення потреб у професійному навчанні та професійному розвитку у тій чи іншій сфері. Такий розвиток може стосуватися певних повноважень чи, навпаки, здобуття знань з метою їх втілення надалі у практичну діяльність. Важливо враховувати, що механізм оцінювання є передусім інструментом, що має використовуватися для пошуку шляхів удосконалення діяльності, а не посилювати функції контролю та покарання. Професійне оцінювання, безумовно, відкриває можливості відвертого діалогу між державним службовцем, що обіймає конкретну посаду, та безпосереднім керівником щодо якості діяльності, стимулювання праці та підтримки. Також у статті визначено сукупність факторів, що впливають на результат оцінювання державних службовців.

Ключові слова: державна служба, оцінювання державних службовців, професійний розвиток, професійні повноваження, фактори розвитку, самоосвіта.

Summary

Vasykivska V. V. Performance appraisal: features of the factors that influence the outcome. – Article.

The article explores the peculiarities of evaluating the performance of service activities in Ukraine. Attention is paid to the procedure of implementation of the evaluation procedure and the factors that influence the outcome of the evaluation procedure are determined. The example of foreign experience in the evaluation procedure is given and the prospects of improvement of further legislative improvement of the evaluation of civil servants in Ukraine are argued.

It is noted that the civil service evaluation procedure is one of the effective ways of managing the public service sphere, which has a significant potential for influencing the efficiency and transparency of the functioning of the entire civil service apparatus, staffing, facilitating transparent selection of highly professional and highly professional civil servants who will, in the future, effectively, efficiently and qualitatively administer the civil service, as well as fulfill their professional tasks and duties.

The components that express the peculiarities of evaluating the results of service activities are identified. First, it is a regulatory component, that provides for a

legislative definition of the procedure and features of the assessment of civil servants. At the same time, the second component is a social component, because today, as never before, society is interested in providing quality public services and expects professional, productive activity of civil servants, regardless of political influences or considerations. It is stated that the assessment of civil servants should be an important tool for ensuring objective control over the results of the professional activities of authorized persons, which puts forward specific requirements for ensuring a clear link between the planning of professional management, the functioning of the authorities and civil servants.

Assessing the performance of civil servants plays an important role in the human resource management system. Professional appraisal is a key tool for managers and heads of state bodies, which allows informing and aligning the tasks and goals of the state body with the capabilities of civil servants, as well as an instrument for reviewing and changing the direction of individual employees and optimizing their work.

At the same time, the evaluation process is important for the employees themselves, as such a process usually involves an incentive system that can determine the decision to promote and reward a civil servant. Such incentives are a motivating impetus for a serious approach and preparation for a job evaluation. Performance appraisal is a mechanism to support personal development and improve performance for the public servant and also serves as a diagnostic tool to identify needs for vocational training and professional development in a particular field. Such developments may relate to certain powers or vice versa to the acquisition of knowledge in order to translate them further into practical activities. It is important to keep in mind that the evaluation mechanism is first and foremost a tool that should be used to find ways to improve performance, not to strengthen the control and punishment functions. Professional evaluation certainly opens up opportunities for an open dialogue between a civil servant holding a specific position and a direct leader on quality of work, incentives and support. The article also identifies a set of factors that influence the outcome of civil servants assessment.

Key words: civil service, evaluation of civil servants, professional development, professional powers, factors of development, self-education.

УДК 347.763

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).353](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).353)**Н. В. Вороніна***кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права**Національного університету «Одеська юридична академія»*

ІНСТИТУТ СТРАХУВАННЯ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВЛАСНИКІВ НАЗЕМНИХ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

Страхове законодавство – це сукупність нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання суспільних відносин у галузі страхової діяльності. Воно, на нашу думку, є комплексною галуззю. В основу його формування має бути покладений такий критерій, як сфера страхової діяльності. Страхове законодавство утворює єдину систему нормативно-правових актів різної юридичної сили.

З огляду на те, що страхування – це правовідносини, які спрямовані на захист майнових інтересів суб'єктів, законодавець, використовуючи міжнародний досвід як забезпечення гарантії прав громадян і організацій, прийняв закони, які зобов'язують певне коло осіб страхувати наявні у них ризики. До числа таких, зокрема, належить і ризик настання цивільної відповідальності у разі використання транспортних засобів, обов'язок страхування яких передбачений Законом України «Про обов'язкове страхування цивільної відповідальності власників наземних транспортних засобів» [1].

Із введенням обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників транспортних засобів реальна можливість відшкодувати шкоду, заподіяну під час ДТП, істотно збільшилася. Люди, усвідомивши, що їхнє право на відшкодування шкоди не лише задекларовано в Цивільному кодексі, але може бути реально і ефективно здійснено, стали вимагати цього від страхових компаній.

Зарубіжний досвід показує, що можливе як обов'язкове, так і добровільне страхування автоцивільної відповідальності.

У більшості розвинених країн цей вид страхування проводиться, як правило, в обов'язковому порядку (США, країни ЄС та ін.).

Проблеми визначення страхування цивільної відповідальності власників наземних транспортних засобів з позицій змін спеціального законодавства та в світлі рекодифікації цивільного законодавства не отримали комплексного вирішення і потребують подальшого вивчення. Серед відомих учених, які досліджують це питання, можна назвати таких як: В.Д. Базилевич, О.М. Залетов, Л.М. Лесик, С.С. Осадець, Я.П. Шумелда, Ю.О. Сплетухов, В.Г. Ульяніщев, Т.А. Федорова, І.Е. Шинкаренко, Р.Т. Юлдашев та ін.

Об'єкт дослідження – поняття та ознаки інституту страхування відповідальності власників наземних транспортних засобів.

Мета статті полягає у визначенні місця інституту страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів у системі страхового права.

Для досягнення вказаної мети були поставлені такі основні завдання: проаналізувати загально-теоретичні питання щодо визначення інституту страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів; визначити основні ознаки інституту страхування відповідальності власників наземних транспортних засобів. Проблеми правової характеристики ОСАЦВ загалом як правовідносин, що мають свої індивідуальні особливості, які відрізняють від усіх інших страхових правовідносин, на тепер не отримали достатнього вивчення і потребують подальшого наукового дослідження.

Для визначення місця інституту страхування цивільно-правової відповідальності в системі страхового права необхідно визначити місце страхового права в системі права.

Н.М. Оніщенко зазначає, що «система права» – це зумовлена економічним і соціальним устроєм структура права, що відображає внутрішню узгодженість і єдність юридичних норм і одночасно їх поділ на відповідні галузі та інститути [1, с. 45]. Правова норма – це загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою з метою регулювання суспільних відносин і забезпечення його організаційною та примусовою діяльністю [2, с. 13]. Своєю чергою інститут права – відособлена сукупність (група) юридичних норм, покликаних регулювати в рамках предмета такої галузі права визначені відносною самостійністю суспільні відносини [3, с. 29].

У юридичній науці немає досить чітких критеріїв для визнання як правового інституту тієї чи іншої групи норм права. Тому вчені і практики часто зловживають цим терміном і, як правило, механічно, без необхідної аргументації застосовують його до будь-якого правового явища. Наприклад, у цивільному праві до числа правових інститутів, як правило, відносять загальну частину, право власності, зобов'язальне право та інше. Але, з ін-

шого боку, в літературі інститутами визнаються і окремі види цивільно-правових договорів (купівлі-продажу, поставки, підряду, страхування тощо). Звідси виникає парадоксальна картина: саме поняття «інститут цивільного права» охоплює і договірне право, і зобов'язальне право, і договір страхування. Низка вчених вихід з цієї ситуації намагаються знайти шляхом введення в науковий обіг таких термінів, як «підгалузь права», «субінститут права» [4, с. 89].

З цивільно-правових позицій прийнято розглядати страхове право як відносини, що виникають у зв'язку з добровільним і обов'язковим страхуванням, регулюються страховим правом як галузю цивільного права. Як видно, у такій точці зору можна знайти протиріччя, оскільки і складова частина (страхове право) і ціле (цивільне право) оголошуються галузями права. Так, С.С. Алексєєв, проводячи розмежування між цивільним і господарським правом, виділяє господарське право як вторинну структуру в системі права. Він вважає, що «вміст комплексної галузі складається із спеціальних норм, які наділені юридичною єдністю. Але кожна з цих норм має головну «прописку» в тій або іншій основній галузі» [5, с. 119].

В.Н. Яковлев не підтримує точку зору щодо визначення страхування як комплексної галузі. Він вважає, що сукупність різнорідних норм зі страхування не може іменуватися галуззю страхового права, хоча б з епітетом «комплексна», оскільки наділена властивістю «самостійності», яка притаманна галузям права. На думку автора, страхування – це навіть не комплексний правовий інститут, позаяк страхові відносини не є сукупними. Тому В.Н. Яковлев іменував цю сукупність юридичних норм комплексним інститутом страхового законодавства [6, с. 153].

Разом із тим низка вчених розглядає страхування (страхове право) як цивільно-правовий інститут. О.А. Красавчиков пропонував таке визначення страхування: «Це цивільно-правовий інститут, що складається з комплексу правових норм, що регулюють майнові й особисті немайнові відносини, що виникають у разі створення та використання страхового фонду» [7, с. 206].

Підбиваючи підсумок сказаному, можна зробити висновок про те, що страхове право є комплексним утворенням (міжгалузевим інститутом), яке поєднує публічно-правові та приватно-правові основи, включає суспільні економічні відносини зі страховою охороною майнових інтересів фізичних і юридичних осіб.

Щодо наступного питання – поділу страхування за видами також є різні думки. Наприклад, В.І. Серебровський [8, с. 491] поділяв страхування на два основні види – майнове та особисте, які, своєю чергою, допускають низку подальших підрозділів; саме майнове страхування, на його дум-

ку, залежно від роду небезпек, що загрожують майну, ділиться на велику кількість різновидів. Одним з таких різновидів і виступає страхування цивільної відповідальності (в широкому сенсі), що за змістом включає в себе як підвид страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, де, як і у разі інших видів майнового страхування, основна мета полягає також у відшкодуванні шкоди, яка може виражатися не лише як майнові збитки, але і як обтяження майна страхувальника новими зобов'язаннями.

Низка вчених відносять страхування цивільної відповідальності до окремого виду страхування нарівні з такими видами, як особисте і майнове страхування, мотивуючи це відмінною рисою об'єкта такого виду страхування.

Страхування цивільної відповідальності – галузь страхової діяльності, об'єктом якої є відповідальність перед третіми особами, яким може бути завдано шкоду, внаслідок будь-якої дії або бездіяльності страхувальника. На відміну від страхування майна, де страхуванням покривається конкретна власність громадян або юридичних осіб, метою страхування відповідальності є страховий захист осіб, які можуть потенційно завдати шкоди, хоча страхування відповідальності є частиною майнового страхування. Так, відповідно до статті 999 ЦК України законом може бути встановлений обов'язок фізичної або юридичної особи бути страхувальником життя, здоров'я, майна або відповідальності перед іншими особами за свій рахунок чи за рахунок заінтересованої особи (обов'язкове страхування) [9].

Відповідальність власників наземних транспортних засобів, або так звана автоцивільна відповідальність перед третіми особами, є одним з основних об'єктів автострахування. Головна особливість цього страхування полягає в тому, що страхування відповідальності – це договір, через який страховик зобов'язується перед страхувальником відшкодувати суми, які останній оплатив чи має сплатити третій особі через свою відповідальність перед нею, а також відшкодувати витрати із захисту від домагань третьої особи. Сам застрахований об'єкт як такий у договорі відсутній. Справді, об'єкт страхування автоцивільної відповідальності, так само як і страхування цивільної відповідальності загалом, є характерним елементом стосовно інших видів страхування. Тоді як у разі інших видів майнового страхування йдеться про прийняття на страхування будь-якого визначеного майна (у разі страхування від вогню – будови, у разі транспортного страхування – вантажу), що має певну оцінку, у разі страхування цивільної відповідальності; страхова цінність застрахованого інтересу залишається під час укладання страхування, як правило, невизначеною,

позаяк не можна наперед встановити межі відповідальності за збитки, що можуть бути згодом заподіяні третій особі. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» об'єктом обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності є майнові інтереси, що не суперечать законодавству України, пов'язані з відшкодуванням особою, цивільно-правова відповідальність якої застрахована, шкоди, заподіяної життю, здоров'ю, майну потерпілих внаслідок експлуатації забезпеченого транспортного засобу [11].

У договорі страхування сума збитків заздалегідь не може бути визначена. Особливістю такого виду страхування є також і те, що страховик може виплатити страхову суму, яка належить страхувальнику, безпосередньо третій особі. Страховик у досудовому порядку може сам оцінити в межах страхової суми шкоду, нанесену цій особі. Відповідно до чинного цивільного законодавства власник джерела підвищеної небезпеки в результаті заподіяння шкоди зобов'язаний відшкодувати шкоду, заподіяну джерелом підвищеної небезпеки, якщо не буде доведено, що вона виникла в результаті непереборної сили або умислу потерпілої особи. Цей постулат однаковою мірою відноситься як до організацій, так і до громадян, які володіють транспортними засобами.

Потерпілим відшкодовуються шкода у всіх випадках, коли шкода нанесена власником автомобіля або його довіреною особою, або особою, яка одержала автомобіль напрокат, а також особою, яка протиправно заволоділа транспортним засобом.

Сутність такого виду страхування зумовлюється тим, що кожен автовласник зобов'язаний відшкодувати матеріальний збиток третім особам (потерпілим), нанесений у результаті ДТП. Дорожньо-транспортною пригодою є подія, що відбулася в процесі руху по дорозі транспортного засобу і з його участю, під час якої загинули або поранені люди, пошкоджені транспортні засоби, споруди, вантажі або заподіяно інший матеріальний збиток. Положення Закону, що регламентують поведінку учасників дорожньо-транспортної пригоди, застосовуються також у випадках заподіяння шкоди потерпілим під час використання транспортного засобу на прилеглих до доріг територіях [11].

Що стосується створення страхового фонду автоцивільної відповідальності, то брати в ньому участь мають усі власники транспортних засобів, керуючись тим, що таке страхування проводиться в інтересах всього населення, позаяк кожна людина може потрапити в ДТП і виявитися в числі постраждалих.

Таким чином, підбиваючи підсумок дослідження інституту страхування відповідальності

власників наземних транспортних засобів та його місця в системі страхового права, зазначимо, що:

1. Страхове право – комплексне утворення (міжгалузевий інститут), що поєднує публічно-правові та приватно-правові основи, включає суспільні економічні відносини зі страхової охорони майнових інтересів фізичних і юридичних осіб.

2. Страхування цивільної відповідальності як правовий інститут – це сукупність правових норм, що забезпечують правові, економічні та організаційні основи добровільного та обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів з метою ефективного захисту прав потерпілих на відшкодування шкоди, заподіяної їхньому життю, здоров'ю або майну під час використання транспортних засобів іншими особами.

3. Ознаками, які характеризують місце страхування цивільної відповідальності власників наземних транспортних засобів у системі страхового права, є:

- по-перше, страхування цивільної відповідальності власників наземних транспортних засобів є підвидом майнового страхування;
- по-друге, через Закон визнано обов'язковим.

Література

1. Оніщенко Н.М. Правова система: проблеми теорії. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 352 с.
2. Годованець Є.В. Правова норма як базовий елемент системи права сучасних європейських держав: теоретико-методологічні підходи. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 29–30 груд. 2017 р.). 2017. 256 с. С. 13–15.
3. Левицька, Н. Нормативно-правовий інститут: приватно-правові аспекти. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні* : матеріали 18-ої регіон. наук.-практ. конф. (26–27 січ. 2012 р.). 2012. 407 с. С. 29–30.
4. Теорія держави і права : держ. іспит / Ю.М. Оборотов, Н.М. Крестовська, А.Ф. Крижанівський, А.Ф. Матвеева. НУ «ОЮА». Харків: Одиссей, 2013. 256 с.
5. Алексеев С.С. Теория права. Москва : Издательство БЕК, 1995. 320 с.
6. Яковлев В.Н. Страховые правоотношения в сельском хозяйстве. Кишинёв, 1973. С. 152–157.
7. Советское гражданское право : учебник / Под ред. О.А. Красавчикова Т.2. Москва, 1985. С. 267.
8. Серебровский В.И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. Москва : Статут. 1997. С. 536.
9. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2003, №№ 40–44, ст. 356.
10. Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів : Закон України від 1 липня 2004 року № 1961-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1961-15>.
11. Гаманкова О.О. Ринок страхових послуг України: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : КНЕУ, 2009. 283 с.

Анотація

Вороніна Н. В. Інститут страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів. – Стаття.

Актуальність статті полягає у необхідності дослідження місця інституту цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів у системі страхового права. Під час написання дослідження були використані такі методи дослідження: порівняльно-правовий, аналізу, синтезу, індукції, дедукції тощо.

Метою цієї статті є визначення місця інституту страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів у системі страхового права. Для досягнення вказаної мети були поставлені такі основні завдання: проаналізувати загальнотеоретичні питання щодо визначення інституту страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів; визначити основні ознаки інституту страхування відповідальності власників наземних транспортних засобів.

Авторкою був зроблений висновок про те, що страхування цивільної відповідальності як правовий інститут – це сукупність правових норм, що забезпечують правові, економічні та організаційні основи добровільного та обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів з метою ефективного захисту прав потерпілих на відшкодування шкоди, заподіяної їхньому життю, здоров'ю або майну у разі використання транспортних засобів іншими особами. Страхування цивільної відповідальності можна розглядати (в широкому сенсі) і як підвид – страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, де, як і за інших видів майнового страхування, основна мета полягає також у відшкодуванні шкоди, яка може виражатися не лише як майнові збитки, але і як обтяження майна страхувальника новими зобов'язаннями.

Однак слід зазначити, що в юридичній науці немає досить чітких критеріїв для визнання як правового інституту тієї чи іншої групи норм права. Тому вчені і практики часто зловживають цим терміном і, як пра-

вило, механічно, без необхідної аргументації застосовують його до будь-якого правового явища.

Ключові слова: галузь права, норма права, правовий інститут, цивільно-правова відповідальність, страхування цивільно-правової відповідальності.

Summary

Voronina N. V. Institute of civil-law liability insurance for land vehicle owners. – Article.

The relevance of the article is need for research of the institute of civil liability of vehicle owners in the system of insurance law. The following research methods were used when writing the study: comparative law, analysis, synthesis, induction, deduction, etc.

The purpose of this article is to determine the location of the institute of civil liability of owners of land vehicles in the system of insurance law. In order to achieve this goal, the following main tasks were set: to analyze the general theoretical issues regarding the definition of the institute of civil liability insurance of the owners of land vehicles; identify the main features of the land vehicle liability insurance institute.

The author concludes that civil liability insurance as a legal institute is a set of legal provisions that provide the legal, economic and organizational bases of voluntary and compulsory civil liability insurance for land vehicle owners in order to effectively protect victims' rights to compensation damage to their lives, health or property while using vehicles by others. Civil liability insurance can be considered (in a broad sense), as a subspecies – civil liability insurance of owners of land vehicles, where, as with other types of property insurance, the main purpose is also compensation for damage, which can be expressed not only in quality of property losses, but also in encumbering the property of the insured with new obligations.

However, it should be noted, that in legal science there are not sufficiently clear criteria for recognition as a legal institution of one or another group of rules of law. Therefore, scientists and practitioners often misuse this term and, as a rule, apply it mechanically to any legal phenomenon without necessary argumentation.

Key words: branch of law, law rule, legal institute, civil liability, civil liability insurance.

УДК 342.951

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).354](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).354)**В. А. Гвоздій**

адвокат,

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового і банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

РОЗВИТОК ПІДХОДІВ ДО РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ САМОВРЯДНИХ (САМОРЕГУЛІВНИХ) ОРГАНІЗАЦІЙ

Питання удосконалення правового статусу самоврядних (саморегульованих) організацій у науці адміністративного права та в актах адміністративного законодавства набувають нині надзвичайної актуальності, оскільки їх ефективне функціонування зумовлює успішність судової реформи, відновлення довіри громадян до правоохоронних та правозахисних органів. Недостатність напрацьованих доктринального характеру гальмує розвиток самоврядних (саморегульованих) організацій та не дає змогу повною мірою вирішити наявні у законодавчих та підзаконних актах, а також у правозастосовній практиці проблеми та суперечності. У сукупності ці фактори слугують підтвердженням актуальності теми цієї статті.

Проблематику, пов'язану із визначенням поняття, сутності, змісту та структури правового статусу суб'єктів адміністративного права, розглядали у своїх роботах В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, С.Г. Стеценко та інші автори. Проблеми діяльності самоврядних (саморегульованих) організацій висвітлювали у своїх працях Ю.В. Єльнікова, В.П. Левченко, Є.А. Поліщук, Н.Ю. Філатова, О.С. Яворська та інші науковці. Однак проблеми, пов'язані із визначенням адміністративно-правового статусу саморегульованих організацій як суб'єктів адміністративного права, ще не здобули достатнього висвітлення в адміністративно-правовій науці.

Мета статті полягала в тому, щоб дослідити розвиток підходів до визначення правового статусу самоврядних (саморегульованих) організацій у науці адміністративного права.

Розглядувана у цій статті проблематика є відносно новою для науки адміністративного права України. Дослідження правового статусу самоврядних організацій у сучасній правовій науці лише розпочинаються, а загальновизнаного визначення поняття вказаних організацій та їх класифікації, на жаль, ще не створено. Однак можна звернутися до міжнародного досвіду у цій сфері, зокрема, до рішення Європейського суду з прав людини, де ще в 1981 році Європейський суд з прав людини в справі «ЛеКонт та інші проти Бельгії» констатував, що Орден лікарів Бельгії – це інститут публічного права. Будучи створеним за-

конодавцем, а не приватними особами, він інтегрований до державних структур, має мету, в якій втілено суспільний інтерес (у цьому разі охорону здоров'я людей, забезпечуючи відповідно до законодавства деякий публічний контроль за професійною діяльністю лікарів). Для здійснення завдань, які бельгійська держава поставила перед ним, Орден як інститут публічного права користується відповідно до закону дуже широкими правами, в тому числі адміністративними та дисциплінарними, і використовує в зв'язку з цим процедури, властиві публічній владі [1].

Необхідно зазначити, що спроби врегулювати правовий статус саморегульованих організацій почали здійснюватися ще на початку 2000-х років. У 2009 році до Верховної Ради України було внесено проект Закону України «Про саморегулюючі організації» (на нашу думку, вказана назва була невдалою калькою з російського терміна). У пояснювальній записці до вказаного законопроекту зазначалося, що він спрямований на реалізацію єдиної державної політики щодо захисту інтересів суб'єктів підприємницької діяльності і зниження міри тиску держави на вільні ринкові підприємницькі і професійні стосунки і створення ефективної системи взаємодії держави і бізнесу. Шляхом розвитку «самосвідомості» підприємницьких організацій держава витіснитиметься зі сфери регулювання тих комерційних стосунків, присутність в яких державного елементу видається зайвою і невинуватим з точки зору основних функцій державного регулювання. Термін «саморегулювання» в буквальному розумінні означає добровільне накладення на себе яких-небудь обмежень. У застосуванні до економічної діяльності це поняття розвивається і розуміється як регулювання діяльності у визначеному секторі ринку без втручання держави. Держава встановлює загальні рамки діяльності суб'єктів певного сектору ринку, спрямовані на захист інтересів суспільства. Норми саморегулювання розвивають і доповнюють норми державного регулювання [2].

Вказаний законопроект викликав критику Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, яке у своєму висновку звернуло увагу на те, що проект дублює Модельний

закон про саморегульовані організації, прийнятий на двадцять дев'ятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-членів СНД (Постанова № 29-7 від 31 жовтня 2007 року). З цього приводу Головне науково-експертне управління Верховної Ради України зауважило, що модельні закони, яким властивий методологічний характер, розробляються з метою допомоги державам у регулюванні відповідних суспільних відносин з урахуванням особливостей національної правової системи. Проте аналіз положень введеного проекту дає підстави дійти висновку, що вказаний Модельний закон відтворений у положеннях проекту без жодних змін та адаптації до наявної в Україні системи нормативно-правових актів, що регулює суспільні відносини, які склалися в нашій державі. Крім того, зазначалося, що складається враження, що продубльований текст Модельного закону не був належним чином граматично та стилістично відредагований, а лише механічно і не завжди вдало перекладений з російської мови. Іноді в ньому застосовуються терміни, зміст яких невідомий українському законодавству. Наприклад, згідно з частиною 2 ст. 12 проекту саморегулюючої організації заборонено «фундувати» господарські товариства. У п. 1 частини 3 цієї статті передбачено, що особа, яка здійснює функції одноособового «виконавського» органу, не має права набувати «коштовних паперів», емітентами яких або боржниками по яких є члени саморегулюючої організації. Згідно з п. 1 ст. 7 проекту саморегулююча організація зобов'язана розкривати за допомогою «вистави в електронно-цифровій формі... інформації». У п. 5 частини 5 ст. 8 проекту саморегулюючої організації надається право звертатися до відповідних державних органів з клопотанням про подання до суду заяви про дискваліфікацію своїх членів. У ст. 11 та 12 застосовується термін «компанії, що управляють». Вказане, на думку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, значною мірою ускладнює роботу над законопроектом, адже здебільшого проблематично встановити справжній зміст запропонованих норм. До того ж у теоретичному відношенні викликає сумнів термін «саморегулююча організація», який запозичений із законодавства РФ і який без достатніх підстав використовується у проекті. Справа у тому, що словосполучення «саморегулююча організація» генетично походить від терміна «саморегулювання», яке поряд із самоорганізацією, самоконтролем є одним з проявів процесу самоврядування (самоуправління, саморегулювання), що здійснюється у добровільних громадських організаціях. Тому Головне науково-експертне управління Верховної Ради України вважало, що у проекті слід використати термін «самоврядна організація» [3]. Ми повністю погоджуємося з цього приводу з дум-

кою експертів, справді, за наявності у науковому обігу власних українських термінів дивно було б штучно створювати кальку з іншої мови, яка до того ж викривлено подає сутність досліджуваних організацій (що зумовлене як відмінностями у законодавстві, так і різноспрямованістю розуміння ролі недержавного сектору в українській та російській державно-правовій доктрині).

У цей же період до Верховної Ради України було подано проект Закону про фахові саморегулювні і самоврядні об'єднання (як можна побачити, вказана назва подавала як автономні обидва терміни, що не могло ще більше не заплутати правокористувача) [4].

Вказаний законопроект також викликав низку зауважень Головного науково-експертного управління Верховної Ради України. Зокрема, зазначалося, що у ст. 1 законопроекту пропонується закріпити, що «фахове об'єднання» – це «вид громадського об'єднання, що створюється шляхом самоорганізації фізичних та/або юридичних осіб з метою реалізації суспільних інтересів, впровадження засад саморегулювання та/або професійного самоврядування у визначеній професії, сфері діяльності чи галузі відповідно до статуту об'єднання». Запропоноване визначення не повною мірою узгоджується з конституційними приписами, зокрема з положенням ч. 1 ст. 36 Конституції України, відповідно до якої громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Отже, якщо у цьому разі під фаховими об'єднаннями мається на увазі форма реалізації громадянами України права на свободу об'єднань, то варто зважити на те, що згідно з конституційними приписами об'єднання громадян можуть існувати у двох видах: політична партія та громадська організація. Крім того, не зовсім вдалими є використаний у визначенні змісту поняття «фахове об'єднання» термін «суспільні інтереси», який несе інше смислове навантаження: громадські, спільні, а не визначає напрями (сфери) суспільних відносин, у яких можуть бути реалізовані інтереси громадян. І, як і в іншому законопроекті, про який ми писали вище, у теоретичному відношенні викликає сумнів термін «саморегулююча організація», запозичений із законодавства РФ [5].

Але на цьому розвиток законотворчості не зупинився. Протягом 2010–2011 років до Верховної Ради України було подано проект Закону України «Про саморегулювальні організації», назва, а отже, основоположне поняття, предмет правового

регулювання ніяк не узгоджувалися ні з правилами українського правопису, ні з національним законодавством. Заслуговує на увагу думка Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, яке насамперед звернуло увагу на те, що саморегулювальні організації, діяльність яких пропонується регулювати, є (разом із благодійними, громадськими та деякими іншими відповідними організаціями) окремим видом непідприємницької (неприбуткової) організації. У зв'язку з цим, на думку експертів, з точки зору оптимального забезпечення комплексного регулювання відповідних суспільних відносин більш доцільним стало б прийняття загального закону про такі організації, а не законів про кожний вид непідприємницької (неприбуткової) організації, зокрема, про саморегулювальні організації, як це пропонується суб'єктами цієї законодавчої ініціативи. Це пояснюється тим, що прийняття спеціального закону про кожний вид такої організації не лише невиправдано збільшує кількість законодавчих актів, але й ускладнює правозастосування, оскільки для окремого виду організації встановлюються умови створення та діяльності, відмінні від умов створення та діяльності іншої подібної організації, замість їх розумної уніфікації [6].

Не викликає подиву, що постановою Верховної Ради України від 23 вересня 2010 року № 2570-VI вказані законопроекти було повернуто на доопрацювання, а згодом знято з розгляду. Разом із тим, як справедливо зазначає І.М. Гармаш, основною ідеєю появи таких законопроектів стало запровадження загальносвітових тенденцій із децентралізації влади за допомогою формування та функціонування різних механізмів регулювання діяльності представників певного професійного середовища [7, с. 62].

Новий поштовх проблема правового статусу самоврядних організацій отримала під час реалізації судової реформи. Закріплення у законодавстві правових засад діяльності низки самоврядних організацій, з одного боку, сприяло підвищенню ефективності діяльності судової та правоохоронної системи, але з іншого – внаслідок прогалин та суперечностей у законодавстві сприяло появі великої кількості судових позовів у досліджуваній сфері.

Проблема визначення та вдосконалення правового статусу самоврядних (саморегульованих) організацій, безумовно, потребує прийняття законодавчого акта, яким поняття, ознаки, форми вказаних організацій було б визначено з опорою не на досвід Співдружності Незалежних Держав, як у попередніх проектах, а на досвід держав Європейського Союзу. На нашу думку, поняття самоврядної організації можна визначити: як інститут публічного права, створений на підставі закону, який виконує низку суспільно значущих функцій, пов'язаних з реалізацією публічного ін-

тересу, у певній професійній сфері. Відповідно, завданням науки адміністративного права має стати перш за все обґрунтування належності відносин, які виникають у сфері діяльності самоврядних (саморегульованих) організацій, до предмету адміністративного права.

Перспективи подальших наукових розвідок мають включати визначення ознак самоврядних організацій, їх функцій, форм діяльності та особливостей гарантій їх функціонування у системі публічної влади.

Література

1. Ле Конт, Ван Левен і Де Мейер против Бельгії. Практика Європейського суду з прав людини. URL: <https://precedent.in.ua/2015/12/16/le-kont-van-leven-y-de-mejer-protuv-bel/> (дата звернення: 11.08.2019 р.).
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про саморегулюючі організації». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4841&skl=7 (дата звернення: 11.08.2019 р.).
3. Висновок на проект Закону України «Про саморегулюючі організації» (реєстр. № 4841 від 16.07.2009 р., внесений народними депутатами України А.К. Кінахом, М.В. Чечетовим, В.В. Януковичем, В.М. Гуреевим, М.С. Комаром). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4841&skl=7 (дата звернення: 11.08.2019 р.).
4. Пояснювальна записка до проекту Закону про фахові саморегульовані і самоврядні об'єднання. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4841-1&skl=7
5. Висновок на проект Закону України «Про фахові саморегульовані і самоврядні об'єднання» (реєстр. № 4841-1 від 10.09.2009 р., внесений народними депутатами України К.М. Ляпіною, В.Г. Карпуком, В.В. Мойсиком та А.В. Шевченком). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4841-1&skl=7 (дата звернення: 11.08.2019 р.).
6. Висновок на проект Закону України «Про саморегулювальні організації» (реєстр. № 4841-д від 17.12.2010 року, внесений народними депутатами України Н.Ю. Королевською, С.В. Власенком, А.К. Кінахом, К.М. Ляпіною, М.В. Чечетовим). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4841-%D0%B4&skl=7 (дата звернення: 11.08.2019 р.).
7. Гармаш І.М. Основні етапи розвитку саморегульованої галузі на території сучасної України. *Право та інновації*. 2015. № 2 (10). С. 60–65.

Анотація

Гвозд'їй В. А. Розвиток підходів до розуміння адміністративно-правового статусу самоврядних (саморегульованих) організацій. – Стаття.

У статті міститься аналіз наукових підходів до дослідження правового статусу самоврядних (саморегульованих) організацій. Автор досліджує особливості доктрини адміністративного права. Особлива увага присвячена аналізу законопроектів у досліджуваній сфері та зауваженням до них.

Мета статті полягала в тому, щоб визначити особливості наукових підходів до вивчення проблематики функціонування самоврядних (саморегульованих) організацій у науці адміністративного права.

Автор звертає увагу на те, що дослідження правового статусу самоврядних організацій у сучасній юридичній науці тільки починаються. Загальноприйняте

визначення поняття цих організацій і їх класифікації ще не створено, що зумовлює необхідність здійснення активних наукових пошуків.

У статті аналізується досліджувана концепція в міжнародній та вітчизняній практиці. Автор обґрунтовує, що проблема визначення і вдосконалення правового статусу самоврядних (саморегульованих) організацій вимагає прийняття спеціального законодавчого акта.

Автор визначає поняття «самоврядна організація»: як інститут публічного права, створений на основі закону, який виконує низку соціально значущих функцій, пов'язаних з реалізацією громадських інтересів в тій чи іншій професійній сфері. У статті акцентується увага на відмінностях між поняттями «самоврядна організація» і «саморегульована організація».

Завданням науки адміністративного права має бути перш за все обґрунтування приналежності відносин, що виникають у сфері діяльності самоврядних (саморегульованих) організацій, до суб'єкта адміністративного права.

Автор обґрунтовує, що подальші наукові дослідження мають охоплювати визначення характеристик самоврядних організацій, їх функцій, форм діяльності і особливостей гарантій їх функціонування в системі публічної влади. Стаття закінчується визначенням подальших перспектив для розгляду цього питання.

Ключові слова: адміністративне право, публічний інститут, суспільний інтерес, самоврядна організація, саморегульована організація, правове регулювання.

Summary

Gvozdiy V. A. Development of approaches to understanding the legal status of self-governing (self-regulatory) organizations. – Article.

The article contains an analysis of scientific approaches to the study of the legal status of self-governing (self-regulatory) organizations. The author explores the features of the doctrine of administrative law. Particu-

lar attention is devoted to the analysis of bills in the field under study.

The purpose of the article was to determine the features of scientific approaches to studying the problems of the functioning of self-governing (self-regulatory) organizations in the science of administrative law.

The author draws attention to the fact that the study of the legal status of self-governing organizations in modern legal science is just beginning. A generally accepted definition of the concept of these organizations and their classification has not yet been created.

The article analyzes the studied concept in international and domestic practice. The author substantiates that the problem of determining and improving the legal status of self-governing (self-regulatory) organizations requires the adoption of a special legislative act.

The author defines the concept of a self-governing organization as a public law institution created on the basis of a law that performs a number of socially significant functions related to the realization of public interests in a particular professional field.

The author focuses on the differences between the concepts of a self-governing organization and a self-regulatory organization.

The task of the science of administrative law should be first of all the justification of the ownership of relations arising in the field of activity of self-governing (self-regulatory) organizations in the subject of administrative law.

The author substantiates that further scientific research should cover the definitions of the characteristics of self-governing organizations, their functions, forms of activity and features of guarantees of their functioning in the public authority system. The article ends with a definition of further prospects for addressing this issue.

Key words: administrative law, public institution, public interest, self-governing organization, self-regulatory organization, legal regulation.

УДК 342.951

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).355](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).355)

А. М. Давидюк
адвокат

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ВИЯВЛЕННЯ, РОЗШУКУ ТА УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ, ОДЕРЖАНИМИ ВІД КОРУПЦІЙНИХ ТА ІНШИХ ЗЛОЧИНІВ

Сучасні інформаційні технології – це глобальна тенденція, яка зачіпає всі сфери суспільно-політичного життя держави і громадян. У сфері державного управління розширення інформаційного потенціалу державної влади в контексті демократичних перетворень кореспондує із впровадженням електронного урядування. Саме електронне урядування здатне вивести взаємодію між державними органами і населенням на новий рівень та мінімізувати корупцію. Прозорість, доступність, мінімальний контакт пересічної людини з чиновниками – основні переваги електронних послуг та сервісів.

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА), є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні [4]. Одним із ключових принципів реалізації державної політики менеджменту корупційних активів у діяльності АРМА є широкі повноваження щодо:

- отримання, обробки та розголошення інформації про активи;
- доступу до інформаційних ресурсів, у тому числі тих, які містяться у розпорядженні суб'єктів іноземної юрисдикції;
- забезпечення відповідними обов'язками органів влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб надавати інформацію, а також механізмами примусу у разі ненадання інформації;
- широкого поінформування громадськості про факти та процедури арешту активів у кримінальних провадженнях;
- обробки інших відомостей у сфері кримінального процесу, які потребують захищеності та безпеки;
- узагальнення та оперативного обміну інформацією щодо активів, одержаних злочинним шляхом, шляхом формування та ведення державного реєстру, у якому відобразатимуться повні дані про арештовані в рамках кримінальних проваджень активи, управління ними чи їх реалізацію, конфіскацію, одержані від їх реалізації кошти тощо [3].

Реалізація таких інформаційних викликів потребує впровадження сучасних засобів та технологій інформаційної діяльності, правове забезпечення яких є ключовим аспектом законності та ефективності функцій АРМА. Оскільки на теренах адміністративно-правової науки діяльність АРМА не користується інтересом, дослідження зазначеного предмета в контексті становлення функцій виявлення, розшуку та управління активами є актуальним та необхідним завданням доктрини.

Мета статті – проаналізувати засади правового забезпечення впровадження та функціонування сучасних інформаційних процесів в інституційній та управлінській діяльності АРМА.

Розвиток електронних технологій у сфері інформаційної діяльності – це сучасний процес для глобального світу. Втім, державно-владні процеси не стоять осторонь інновацій та всіляко стимулюють їх. Зумовленість цьому така:

по-перше, це спрощує взаємодію влади і бізнесу та громадськості, в результаті чого збільшується обсяг податкових надходжень до бюджету та збільшення ВВП;

по-друге, необхідність впровадження міжнародних стандартів та дотримання зобов'язань задля інтеграції до світової спільноти;

по-третє, потреба у розширенні меж прозорості уряду та підвищення залученості громадськості до прийняття управлінських рішень;

по-четверте, підвищення обізнаності про державно-правові процеси тощо.

Окремим завданням, яке необхідно вирішити засобами електронного урядування, є проблема корупції. Діяльність АРМА є одним із ключових елементів антикорупційного механізму як з метою протидії корупції, так і ліквідації її негативних наслідків. Процедури виявлення, розшуку та управління активами здійснюються в межах невід'ємної інформаційної діяльності, яка водночас супроводжує внутрівідомчі управлінські процеси, а саме:

– аналізу статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації про виявлення, розшук та управління активами;

– взаємодії між правоохоронними органами, органами державної влади та суб'єктами іноземних юрисдикцій, зацікавленими у виявленні та розшуку активів шляхом підписання спільних меморандумів про інформаційне співробітництво;

- опублікування даних про активи, арештовані в кримінальних провадженнях та/або за рішеннями судів;

- інформаційне забезпечення діяльності міжвідомчої комісії з питань реалізації активів;

- захисту інформаційно-телекомунікаційних систем АРМА;

- висвітлення інформації про діяльність АРМА;

- доступу до інформаційних систем та баз даних органів влади та місцевого самоврядування.

Натомість, система вітчизняного законодавства вимагає використання сучасних інформаційних технологій у діяльності АРМА в таких аспектах:

- поширення публічної інформації про інституційні та функціональні засади роботи АРМА шляхом її отримання через вебпортал (Закон України «Про інформацію», Закон України «Про доступ до публічної інформації»);

- публікація інформації про проведення публічних закупівель АРМА (Закон України «Про публічні закупівлі»);

- захист, безпека та охорона персональних даних про фізичних та юридичних осіб як фігурантів розшукових процедур (Кримінальний процесуальний кодекс України, Закон України «Про захист персональних даних» та ін.).

Реалізуючи функції виявлення, розшуку, управління та повернення корупційних активів, АРМА має слідувати насамперед міжнародним стандартам та вимогам.

Конвенцією ООН проти корупції передбачено, що держави-учасниці докладають зусиль для різного роду співробітництва у межах своїх можливостей з метою протидії визначеним цією Конвенцією злочинам, що вчиняються з використанням сучасних технологій [2]. Бюро Європолу з питань активів, одержаних злочинним шляхом, рекомендує здійснити збір даних про заходи щодо повернення активів, включаючи збір інформації на центральному рівні, оцифровувати накази про конфіскацію та дозволити органам, які займаються поверненням активів, контролювати тенденції та закономірності [8]. Базельський інститут управління стверджує про необхідність використання аналізу соціальних мереж у боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю і «даркнетом», які сприяють корупції і відмиванню грошей [6]. Посилення інформаційної взаємодії, забезпечення оперативності, безпечності обміну інформацією між суб'єктами правоохоронної діяльності також відзначається у Рішенні Ради Європейського Союзу 2007/845/ЖНА від 6 грудня 2007 року щодо співпраці між офісами з повернення активів у сфері розшуку та виявлення доходів від злочинів або іншого майна, пов'язаного зі злочинами; Директиві ЄС 2014/42/EU «Про замороження і конфіскацію знарядь і доходів від

злочинів у Європейському Союзі» від 03 квітня 2014 року тощо.

Специфіка функції виявлення та розшуку активів АРМА передбачає проведення фінансових розслідувань. Потенціал ефективності зазначеної діяльності визначається уміннями використовувати інформаційно-аналітичні навички та вміння обробки великих масивів даних. Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (далі – Закон), працівники АРМА мають доступ до Єдиного реєстру досудових розслідувань, автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуються державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами [4]. Специфіка виявлення та розшуку активів передбачає аналіз величезних обсягів необроблених даних, які не структуровані і представлені в різних форматах. Ці дані можуть містити важливу розвідувальну інформацію, яка не відразу очевидна. Щоб мати можливість аналізувати цю інформацію, експерту необхідні ІТ-інструменти для збору та систематизації даних, візуалізації посилань і прихованої інформації і перетворення їх на корисні відомості та допустимі докази. За даними експертів із розшуку активів, Управління виявлення та розшуку активів АРМА щодня реєструє більше ніж 30 запитів, листів, звернень, відповідей, які містять різнотипну та багаторівневу інформацію. Основна цінність таких даних полягає не тільки у їх наявності, а й у можливості застосовувати інструменти їх обробки, аналізу, статистики, контролю та моніторингу, які у сукупності створюють сучасну інформаційно-телекомунікаційну структуру. Інформаційна діяльність АРМА є різнотиповою та включає:

- накопичення, структурування інформації;
- здійснення відборів необхідних даних у розрізі конкретно заданого критерію пошуку;
- проведення моніторингу внесення, коригування та видання даних;
- контроль та порівняння показників роботи відділу, виконавців;
- автоматизацію формування довідок, звітів;
- ведення статистики та облік кореспонденції;
- забезпечення цілісності та достовірності інформації тощо.

У рамках розбудови інституційної спроможності АРМА не тільки впроваджує новітні методи та способи пошуку та аналізу інформації, а й розширює джерела такої інформації. У 2018 році АРМА уклало спільні меморандуми про інформаційне співробітництво із: Міністерством фінансів

України, Державною фіскальною службою, Міністерством внутрішніх справ України, Державною судовою адміністрацією України, Державною службою України з безпеки на транспорті, Річковою інформаційною службою України Державного підприємства «Адміністрація морських портів України», Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державним агентством лісових ресурсів України. Окрім того, з метою реалізації АРМА повноважень, визначених статтею 62 Закону України «Про банки і банківську діяльність», та в результаті взаємодії з Національним банком України було запроваджено механізм отримання АРМА інформації щодо наявності та стану рахунків, операцій за рахунками конкретної юридичної або фізичної особи, фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності [1].

З метою підвищення ефективності виявлення та розшуку активів у 2018 році АРМА отримало доступ та уклало контракти з власниками міжнародної бази даних корпоративної інформації «ORBIS». Доступ до цієї бази даних дає змогу АРМА: аналізувати інформацію про компанії з усього світу; здійснювати оперативний пошук зв'язків компаній-нерезидентів та фізичних осіб у різних юрисдикціях; здійснювати пошук за бенефіціарними власниками компаній-нерезидентів, враховуючи їх резидентність (країну реєстрації); здійснювати співставлення інформації про пов'язаних фізичних та/або юридичних осіб з інформацією із судових реєстрів іноземних держав; здійснювати аналіз фінансових звітів компаній-нерезидентів; знаходити приховані зв'язки між фізичними та юридичними особами; експортувати інформацію в структурованому вигляді; аналізувати розширену, актуальну та хронологічно структуровану інформацію щодо структури власності компаній-нерезидентів; виявляти об'єкти інтелектуальної власності по всьому світу; виявляти прямі або опосередковані зв'язки компаній-нерезидентів із публічними діячами з усього світу [1].

Основною інформаційною роботою в АРМА в аспекті забезпечення прозорості політики виявлення та розшуку активів є створення, адміністрування Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні (далі – Реєстр арештованих активів). На офіційному сайті АРМА зазначено, що середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року передбачено введення у дію Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, запуск якого в дослідну експлуатацію планується у 2019 році [5].

У технічній документації на створення Реєстру арештованих активів зазначається, що його мета – ведення обліку активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, та заходів,

які здійснюються щодо управління активами. Створення Системи дасть змогу автоматизувати процес отримання, завантаження, ведення, оновлення та надання відомостей щодо активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, а також забезпечить узагальнення та оперативний обмін інформацією щодо активів між органами державної влади [5].

Враховуючи специфіку інформації, яка містить відомості досудового розслідування, цілком очевидною є необхідність дотримання балансу між закритими та відкритими даними. Ч. 1 ст. 25 Закону про АРМА зазначено, що дані Реєстру є відкритими, крім даних щодо: опису, характеристики активів (майна), що дають можливість ідентифікувати місцезнаходження активів (майна) та/або особу, яка володіє, користується, розпоряджається такими активами (майном); особи підозрюваного, обвинуваченого; даних, які в рамках міжнародного співробітництва не підлягають розголошенню (оприлюдненню) згідно з міжнародними договорами України [4]. Натомість, зазначеними нормами не досить врегульовано правові процедури інформаційної політики зазначеного Реєстру. Правовий статус Реєстру арештованих активів, порядок його формування та ведення згідно із ч. 2 ст. 25 Закону про АРМА регламентується Положенням про Реєстр арештованих активів [4], який на тепер відсутній. Наявність Положення про Реєстр арештованих активів є невід'ємним атрибутом його фактичного запуску. Лише за таких умов можливо досягти цілісної та узгодженої системи урегульованих інформаційних відносин у сфері менеджменту кримінальних активів.

Отже, законодавством про інформацію (в тому числі щодо доступу до публічної інформації та захист інформації), а також кримінальними процесуальними нормами регламентуються інформаційні процеси в операційній та управлінській діяльності АРМА.

Таким чином, механізм виявлення, розшуку та управління активами – це публічні функції, реалізація яких є неможливою без таких процесів інформаційної діяльності, як: створення, обмін та поширення інформації; захист відомостей та даних, що охороняються законом; адміністрування даних, оцифрування відомостей; аналіз та статистика тощо.

Досягнення високих показників під час виявлення, розшуку та управління активами, а також їх повернення з іноземних юрисдикцій у взаємодії з органами досудового розслідування, слідства та суду, іноземними партнерами, а також бізнес-спільнотою, громадянами вимагає від АРМА впровадження не тільки сучасних інформаційних технологій, їх обслуговування, а й якісного інформаційно-правового забезпечення зазначених процесів.

Адміністрування Єдиного реєстру арештованих активів – це спеціальний вид складної інформаційної роботи, що потребує спеціального нормативного забезпечення у формі окремого Положення про Єдиний реєстр арештованих активів.

Література

1. Звіт про діяльність Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, за 2018 рік. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2019/04/15/20190415170302-74.pdf>.

2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) : Конвенція; ООН від 31.10.2003. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_c16.

3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 04.09.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56383.

4. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/772-1>.

5. Реєстр активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні : відомості із офіційного вебсайту АРМА. URL: <https://arma.gov.ua/register-of-seized>.

6. Розшук незаконно отриманих активів : практичний посібник. Міжнародний центр з повернення активів, 4051 Basel, Switzerland, 2015. URL: https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/tracing_illegal_assets_Ukrainian.pdf.

7. Тендерна документація: процедура закупівлі: відкриті торги зі змінами від 07.11.2019. Предмет закупівлі: послуги щодо системи баз даних ДК 021:2015 48610000-7 (ліцензійне програмне забезпечення (система керування базами даних) для створення Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні). URL: <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2019-10-08-002637-b>.

8. Director of the Assets Recovery Agency v. T and others (2004), EWHC 3340.

Анотація

Давидюк А. М. Правове забезпечення сучасних інформаційних процесів у діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. – Стаття.

У статті проаналізовано засади правового забезпечення впровадження та функціонування сучасних інформаційних процесів в інституційній та управлінській діяльності АРМА.

Механізм виявлення, розшуку та управління активами – це публічні функції, реалізація яких є неможливою без таких процесів інформаційної діяльності, як: створення, обмін та поширення інформації; захист відомостей та даних, що охороняються законом; адміністрування даних, оцифровування відомостей; аналіз та статистика тощо.

Діяльність АРМА є одним із ключових елементів антикорупційного механізму як з метою протидії корупції, так і ліквідації її негативних наслідків. Процедури виявлення, розшуку та управління активами

здійснюються в межах невід'ємної інформаційної діяльності, яка водночас супроводжує внутрішні процеси.

Одним із ключових принципів реалізації державної політики менеджменту корупційних активів у діяльності АРМА є широкі повноваження щодо: отримання, обробки та розголошення інформації про активи; доступу до інформаційних ресурсів, у тому числі тих, які містяться у розпорядженні суб'єктів іноземної юрисдикції; забезпечення відповідними обов'язками органів влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб надавати інформацію, а також механізмами примусу у разі ненадання інформації; широкого поінформування громадськості про факти та процедури арешту активів у кримінальних провадженнях; обробки інших відомостей у сфері кримінального процесу, які потребують захищеності та безпеки; узагальнення та оперативного обміну інформацією щодо активів, одержаних злочинним шляхом.

Інформаційна діяльність АРМА є різноманітною та включає: накопичення, структурування інформації; здійснення відборів необхідних даних у розрізі конкретного заданого критерію пошуку; проведення моніторингу внесення, коригування та видання даних; контроль та порівняння показників роботи відділу, виконавців; автоматизацію формування довідок, звітів; ведення статистики та обліку кореспонденції; забезпечення цілісності та достовірності інформації тощо.

Адміністрування Єдиного реєстру арештованих активів – це спеціальний вид складної інформаційної роботи, що потребує спеціального нормативного забезпечення у формі окремого Положення про Єдиний реєстр арештованих активів.

Досягнення високих показників під час виявлення, розшуку та управління активами, а також їх повернення з іноземних юрисдикцій у взаємодії з органами досудового розслідування, слідства та суду, іноземними партнерами, а також бізнес-спільнотою, громадянами вимагає від АРМА впровадження не тільки сучасних інформаційних технологій, їх обслуговування, а й якісного інформаційно-правового забезпечення значених процесів.

Ключові слова: АРМА, активи, одержані від корупційних та інших злочинів, протидія корупції.

Summary

Davydiuk A. M. Legal support of modern information process in the activities of the National Agency for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes. – Article.

National Agency of Ukraine for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes (abbr. – Asset Recovery and Management Agency or ARMA) is a special governmental body, authorized to formulate and implement state policy in the sphere of tracing, finding of assets that are subject to seizure and that are aimed to be seized, as well as management of seized assets in criminal proceedings.

In the article are analyzed the principles of legal support for the implementation and functioning of modern information processes in the institutional and administrative activities of the ARMA.

Internal and external preconditions for establishment of the National Agency are the following: to improve mechanisms for tracing and finding of assets which illegally withdrawn from Ukraine as a result of corruption and other crimes, and development of transparent and effective mechanisms for managing of seized assets; obligations within Visa Liberalization Action Plan, obligatory

recommendations within OECD dialog, and other international obligations of Ukraine.

The mechanism of detection, search and management of assets are public functions, the implementation of which is impossible without the following processes of information activity: creation, exchange and dissemination of information; protection of information and data protected by law; data administration, data digitization; analysis and statistics, etc.

ARMA is one of the key elements of the anti-corruption mechanism both to counteract corruption and to eliminate its negative effects. Asset detection, search and asset management procedures are carried out within the framework of an integral information activity, which at the same time accompanies interdepartmental management processes.

One of the key principles of the implementation of the state policy of management of corrupt assets in the activities of ARMA is wide powers of: obtain, process and disclose information about assets; access to information resources, including those held by entities of foreign jurisdiction; providing relevant responsibilities

of authorities, local governments, individuals and legal entities to provide information, as well as coercive mechanisms in case of failure to provide information; wide publicity of the facts and procedures for the seizure of assets in criminal proceedings; processing of other criminal information requiring security and safety; generalization and rapid exchange of information on assets obtained by crime.

ARMA information activity includes: accumulation, structuring of information; selecting the necessary data in the context of a specific search criteria; monitoring of data entry, correction and publication; control and comparison of performance of the department, contractors; automation of the formation of certificates, reports maintenance of statistics and accounting of correspondence; ensuring the integrity and reliability of information, etc.

Administering the Register of seized assets is a special type of complex information work that requires special regulatory support in the form of a separate Regulation on the Unified Register of Arrested Assets.

Key words: ARMA, anti-corruption assets, anti-corruption assets.

УДК 347.73

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).356](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).356)**В. В. Дудченко***аспірант кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічного права
Сумського державного університету*

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЮВЕНАЛЬНОЇ ПРЕВЕНЦІЇ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ СЕРЕД НЕПОВНОЛІТНІХ

Правове регулювання діяльності виконавчої влади України здійснюється на основі відповідних принципів. Ці принципи являють собою дієвий інструмент формування нормативних актів адміністративного напрямку.

У тлумачному словнику поняття «принцип» трактується як основне, вихідне положення будь-якої теорії, науки; переконання, погляд на речі; основна особливість у будь-якому пристрої [1, с. 433].

Визначенню системності та класифікації принципів адміністративного права приділяли увагу такі відомі науковці, як В.Б. Авер'янов, А.М. Колодій, О.М. Бандурка, М.М. Тищенко, Д.М. Бахрах.

У гносеологічному розумінні правові принципи є ідеями і положеннями, які, з одного боку, відображають панівні погляди з питань права, що характерні для даної історичної епохи, а з іншого – формулюють певні вимоги, виражені в узагальненій формі й адресовані учасникам правових відносин [2, с. 27].

До складу принципів можливо віднести лише ті основні положення або ідеї, що характеризують найбільш важливі сторони правової діяльності та визначають її суть, спрямованість та характерні особливості.

Взаємодія владних структур у питаннях запобігання правопорушенням серед неповнолітніх також заснована на відповідних принципах. Діяльність органів місцевого самоврядування базується на таких принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами органів влади та їх посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Діяльність місцевих державних адміністрацій на підставі статті 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» базується на таких принципах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності;

поєднання державних і місцевих інтересів. Національна поліція здійснює свою діяльність відповідно до принципів, що визначені у другому розділі Закону України «Про Національну поліцію».

О.М. Музирчук вважає, що взаємодія органів внутрішніх справ та громадськості засновується на загальних та спеціальних принципах. До загальних принципів науковець відносить принципи науковості, правової упорядкованості, законності, гласності, плановості. Спеціальні принципи за своєю природою є похідними від принципів першої групи та від загальних принципів управління. До спеціальних належать такі принципи: спільності інтересів, безперервності, скоординованості дій, паритетності, спеціалізації, взаємодопомоги, пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії [4, с. 155].

Взаємодія органів місцевого самоврядування, державних органів та ювенальної превенції у сфері запобігання злочинності серед неповнолітніх базується на принципах верховенства права, законності, єдності цілей та завдань, науковості, гласності та інформованості, демократизму, рівноправності, плановості, системності, взаємної відповідальності, безперервності.

Принцип верховенства права – це принцип, що розповсюджується на всі сфери державного управління та передбачає всебічний захист прав людини. У контексті нашого дослідження принцип верховенства права розглядається в тому сенсі, що взаємодія органів влади й місцевого самоврядування повинна бути спрямована на захист прав, свобод, особистої безпеки дітей та забезпечення їх соціальними стандартами.

Принцип законності (детальна правова регламентація діяльності) передбачає всебічне й повне дотримання законодавства України як під час прийняття рішень, так і в процесі роботи. Взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та державними органами влади мають досить надійне правове підґрунтя.

Чинним законодавством визначений механізм взаємозв'язків владних структур. Цей зв'язок регламентований такими правовими актами, як Конституція України, закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самовря-

дування в Україні», Інструкція з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, Закон «Про Національну Поліцію». У пункті 4 Загальних положень Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України зазначено, що підрозділи ювенальної превенції під час здійснення своїх повноважень взаємодіють з органами і підрозділами поліції, органами державної влади, міжнародними і громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування та об'єднаними територіальними громадами відповідно до законодавства України. Крім того, статтею 88 Закону України «Про Національну поліцію» визначений характер взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Пунктом 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Принцип єдності цілей та завдань проявляється в узгодженості дій під час планування та проведення спільних заходів, прийняття спільних рішень. Робота владних органів у сфері запобігання правопорушень серед неповнолітніх передбачає єдині цілі та завдання, що спрямовані на зменшення противоправних вчинків у дитячому середовищі. Наявність спільної мети, загальна спрямованість, а також узгодженість дій та оперативність у прийнятті рішень значно підвищують результативність роботи.

Ю.С. Назар вважає, що метою взаємодії є досягнення між правоохоронними органами і органами місцевого самоврядування оптимального рівня організаційних зв'язків, що дозволить більш ефективно здійснювати нейтралізацію, блокування та усунення причин і умов правопорушень [4, с. 2].

Принцип науковості передбачає розкриття причино-наслідкових зв'язків явищ, процесів, подій, включення в засоби навчання науково перевірених знань, які відповідають сучасному рівню розвитку науки [5, с. 13]. А.І. Бортенев вважає, що в юридичній літературі наукова обґрунтованість належить до найбільш істотних рис (ознак) правової політики.

У нашому науковому дослідженні цей принцип полягає, по-перше, у розробці науково обґрунтованої стратегії, прогнозуванні соціальних наслідків та кінцевого результату роботи, по-друге, у тому, що необхідно враховувати різнопланові наукові розробки та дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних науковців з метою виявлення природи, причин виникнення противоправних вчинків у дитячому середовищі та грамотного їх попередження. Науковий підхід є нагальною потребою, що впливає з об'єктивних передумов розвитку

суспільства, принципової мети щодо забезпечення прогресу в усіх сферах життя [6, с. 11].

Принцип гласності та інформованості полягає у загальнодоступності діяльності, тобто у постійному та своєчасному інформуванні всіх верств населення про діяльність владних органів щодо запобігання правопорушенням серед неповнолітніх. Це може проявлятися через засоби масової інформації, проведення брифінгів та круглих столів з представниками громадськості.

Принцип демократизму проявляється у можливості прийняття важливих рішень у дискусійному форматі із залученням профільних державних та недержавних структур. Ще один із шляхів прояву демократизму – це запрошення представників громадських організацій до обговорення важливих проєктів, що тісно пов'язує цей принцип з принципом гласності.

Принцип рівноправності передбачає рівні адміністративні, правові, фінансово-економічні можливості під час прийняття рішень.

Органи виконавчої влади здійснюють виконавчу і розпорядчу функції держави. Органи місцевого самоврядування виконують виконавчу та розпорядчу (на локальному рівні) функції, а також повноваження місцевого самоврядування. Між системами існує розмежування повноважень, проте функціонально вони є практично однорідними, оскільки вирішують однакові питання на різних рівнях.

Законодавством передбачається поняття «делеговані повноваження», тобто повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

У контексті взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування питання фінансування є дуже неоднозначним та складним. Фінансування органів внутрішніх справ, зокрема і структури ювенальної превенції, здійснюється згідно із державними та відомчими нормативно-правовими актами. Статтею 105 Закону України «Про Національну поліцію» передбачається, що фінансування і матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законом. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад надають безоплатно органам і підрозділам поліції службові приміщення, обладнані меблями і засобами зв'язку, транспорт та інші матеріально-технічні засоби. Комунальні та приватні підприємства можуть виділяти органам та підрозділам поліції кошти, транспорт та інші матеріально-технічні засоби, необхідні для виконання повноважень поліції.

Кошти на фінансування органів державної влади передбачаються у Державному бюджеті України, а додаткові кошти з місцевих бюджетів можуть бути отримані лише для виконання делегованих законами України повноважень органів місцевого самоврядування. Відповідно до статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування» районні та області ради делегують місцевим державним адміністраціям підготовку і внесення на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку районів і областей. За рішенням сесії рад щодо виділення коштів на відповідні програми регіонального розвитку у структурних підрозділах обласних державних адміністрацій, що будуть визначені розпорядниками цих коштів, відкриваються спеціальні рахунки.

Також згідно із ст. 67 вищезазначеного Закону держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування цих повноважень, щороку передбачаються в Законі України «Про Державний бюджет України».

Проте фінансування здійснюється не лише за рахунок державних коштів. Бюджет місцевого самоврядування – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування, тобто місцевий бюджет є самостійним та не включається до Державного бюджету України.

З одного боку, заходи, що запроваджуються у форматі взаємодії владних органів, доречно віднести до програми соціально-економічного розвитку регіону. З огляду на це їх фінансування необхідно проводити за рахунок регіональних бюджетів. Проте, з іншого боку, профілактичну роботу серед неповнолітніх можливо віднести до делегованих повноважень, що призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, а відповідно до ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування» такі витрати, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою. На законодавчому рівні фактично не встановлений порядок фінансування профілактичної діяльності, що, на нашу думку, є значним недоліком.

Принцип плановості дозволяє враховувати велику кількість обставин, що можуть виникнути в процесі взаємодії, за рахунок розробки чітких програм узгоджених дій та можливості прогнозування зміни оперативної обстановки.

Принцип системності означає, що суб'єкти взаємодії повинні виступати як взаємопов'язані елементи, наділені своїм місцем та роллю у ході здійснення заходів, а їх дії, що об'єднані однією

цільовою програмою, повинні спрямовуватися на досягання єдиної мети.

Принцип взаємної відповідальності передбачає встановлення для всіх представників взаємодії загальної відповідальності за прийняті рішення та отриманий результат.

Принцип безперервності означає, що процес взаємодії владних структур повинен запроваджуватися на постійній основі як погодження дій, так і виконання затверджених заходів.

Визначений нами перелік принципів не є вичерпним, проте погляду досягнення максимально значущого результату вони є найбільш важливими. Звичайно, проводити поділ принципів на основні та другорядні, більш або менш значущі не доречно, проте відзначити принципи, що дають найбільшу ефективність та щодня використовуються, вважаємо за доцільне.

Література

1. Філософський енциклопедичний словник / В.І. Шинкарук (голова редколегії) та ін. Київ : Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України : Абрис, 2002. С. 519.
2. Дуженко С.А. Проведення у справах про порушення митних правил : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 206 с.
3. Музирчук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. С. 150–154.
4. Назар Ю.С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів, 2007.
5. Чайка В.М. Основи дидактики : навчальний посібник. Київ : Академвидав, 2011. С. 238.
6. Винограй Э.Г. Основы общей теории систем : учебник. Новосибирск : НИП, 1993. С. 32.

Анотація

Дудченко В. В. Принципи взаємодії органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та ювенальної превенції у сфері запобігання правопорушенням серед неповнолітніх. – Стаття.

Правове регулювання діяльності владних органів здійснюється на основі відповідних правових принципів. Вони становлять основу системи законодавства, є фундаментальним початком права та створюють основу для правового розвитку як відповідних сфер, так і держави взагалі. Нормативність принципів проявляється в тому, що вони або закріплені в нормативно-правових актах, або є орієнтиром для удосконалення правової системи та нормативної основи шляхом їх внесення. Взаємодія органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та ювенальної превенції у сфері запобігання правопорушенням серед неповнолітніх – це управлінська взаємодія, яка здійснюється відповідно до певних правових принципів. Вони визначають вихідні положення та теоретичні ідеї, що віддзеркалюють об'єктивні закономірності діяльності органів

влади та становлять основу їх діяльності. Принципи є взаємопов'язаними, мають відповідну системність та є універсальними. Їх універсальність проявляється в їх єдності та наявності загальних основ ідейного, смислового змісту права. Система принципів права є певним єдиним об'єктом, складові частини якого взаємозалежать один від одного, при цьому кожен з принципів взаємодіє з іншими та має свої особливості та характеристики. У статті розкрито поняття «принципи», основні їх характеристики. Також у статті запропонований основний їх перелік, який не є вичерпним, проте погляду досягнення максимально значущого результату вони є найбільш важливими. Це принципи верховенства права, законності, єдності цілей та завдань, науковості, гласності та інформованості, демократизму, рівноправності, плановості, системності, взаємної відповідальності, безперервності. Звичайно, проводити поділ принципів на основні та другорядні, більш або менш значущі недоречно, проте відзначити принципи, що дають найбільшу ефективність та щодня використовуються, вважаємо за доцільне. З огляду на специфіку та характерні особливості правових принципів владні органи можуть побудувати роботу так, що її результативність буде максимальною, а кількість злочинів, що скоюють неповнолітні, зменшиться.

Ключові слова: верховенство права, наукова категорія, нормативні акти, адміністративний напрям.

Summary

Dudchenko V. V. Principles of interaction between executive authorities, local self-government and juvenile prevention in the field of juvenile delinquency prevention. – Article.

The legal regulation of the activity of the authorities is carried out on the basis of the relevant legal principles. They form the basis of the system of legislation, are the

“fundamental beginning” of law and create the basis for the legal development of both the relevant spheres and the state as a whole. The normativity of the principles is manifested in the fact that they are either enshrined in normative legal acts, or are a guideline for the improvement of the legal system and regulatory framework through their introduction. The interaction of executive authorities, local self-government and juvenile prevention in the field of juvenile delinquency is a management interaction that is also based and carried out in accordance with certain legal principles. As a scientific category, they define baselines and theoretical ideas that reflect the objective patterns of government activity and form the basis of their activity. The principles are interconnected and have a consistent system and are universal. Their universality is manifested in their unity and in the presence of the general foundations of the ideological, semantic content of law. The system of principles of law is a certain single entity whose components are interdependent, with each principle interacting with the other and having its own peculiarities and characteristics. The article describes the notion of “principles”, their main characteristics. The article also offers a basic list, which is not exhaustive, but from the point of view of achieving the most significant result, the most important are: the rule of law, legality, unity of goals and objectives, scientific, publicity and awareness, democracy, equality, planning, the principle of systematic, mutual responsibility, continuity. Of course, the division of principles into major and minor ones is more or less irrelevant, but it is possible to note the principles that give the highest efficiency and effectiveness on a daily basis. Given the specifics and characteristics of the legal principles, authorities can build work so that its effectiveness is maximized and the number of crimes committed by minors is reduced.

Key words: scientific, publicity, scientific category, normative acts, administrative direction.

УДК 351.74: 342.922

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).357](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).357)**Ю. В. Єрмаков***orcid.org/0000-0333-1677-4437**здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів*

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ ЯК ОСНОВНИЙ СУБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ

Центральний орган виконавчої влади – це Державна міграційна служба України (далі – ДМС). У своєму функціонуванні ДМС спрямовується й координується Кабміном України через Міністра внутрішніх справ. Функціональні повноваження ДМС детально викладені в Положенні про Державну міграційну службу України. Аналіз цього нормативно-правового акта дозволяє зазначити, що у сфері громадянства ДМС відповідно до покладених на неї завдань ухвалює рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, скасування таких рішень, безпосередньо здійснює провадження з питань прийняття до громадянства України та про припинення громадянства України, надсилає відповідні документи на розгляд Комісії при Президенті України з питань громадянства, а також забезпечує виконання рішень Президента України з питань громадянства, оформлює та видає громадянам України документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, тобто паспорти, а також у передбачених законодавством випадках тимчасово затримує та вилучає такі документи. У галузі імміграції ДМС приймає рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову в його видачі та скасування такого дозволу, здійснює оформлення і видачу документів для тимчасового або постійного проживання в Україні. У галузі еміграції ДМС оформлює і видає документи для виїзду за межі України тощо [21]. Зазначений обсяг компетенцій дозволяє визнати ДМС України основним суб'єктом публічного адміністрування в галузі реалізації адміністративних процедур у сфері міграції.

Історія існування ДМС не налічує ще й десяти років. Цей орган був створений у 2011 р. Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011, яким був визначений правовий статус ДМС як центрального органу виконавчої влади [11]. До цього моменту питання реєстраційного оформлення громадянства та міграційних процесів перебували у компетенції спеціального структурного органу МВС України – Державного департаменту громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, головним завданням якого у досліджуваній сфері було підтримання правопорядку та запобігання злочинності. Метою цієї структур-

ної трансформації було створення органу не правоохоронної, а публічно-сервісної функціональності. Сьогодні органами ДМС надається широкий арсенал адміністративних послуг, зокрема: у сфері громадянства відбувається оформлення та видача паспорта громадянина України, набуття громадянства України, прийняття до громадянства України, поновлення у громадянстві України, оформлення та видача довідки про реєстрацію особи громадянином України тощо; у сфері імміграції – оформлення дозволу на імміграцію та посвідки на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства; у сфері еміграції – оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання [1].

Зазначене дає підстави для висновку, що адміністративні процедури у сфері міграції являють собою моделі адміністративних проваджень з надання публічних послуг, які є окремим різновидом адміністративно-процедурної діяльності [9, с. 43]. З огляду на це цілком логічним вважаємо припущення, що для аналізу ефективності адміністративно-процедурного забезпечення досліджуваної сфери слід звернутися до розгляду практичної діяльності ДМС в аспекті надання вищевказаних адміністративних послуг.

Значне підґрунтя для такої аналітичної роботи створене сумісною працею правозахисної організації «Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів» та науковців Харківського інституту соціальних досліджень [1]. На підставі результатів дослідження багатьох джерел (зокрема, громадської думки стосовно діяльності міграційної служби, відображеної у відгуках на інтернет-форумах, а також даних судової практики, аналізу матеріалів у ЗМІ) автори дійшли висновку щодо незадовільного стану надання адміністративних послуг у сфері міграції, здійснюваного ДМС. Серед основних проблем, що роблять публічно-сервісну діяльність ДМС невідповідною до суспільних запитів, названо недосконалий порядок надання послуг (інакше кажучи, непрозорість і ускладненість адміністративних процедур), неузгодженість питання щодо платності зазначених послуг, корумпованість та зловживання владою з боку працівників підрозділів ДМС [1, с. 12].

Розглянемо зазначені пункти детальніше та спробуємо встановити, чи не змінилася ситуація в бік нормалізації після проведення цитованого дослідження. По-перше, стосовно недовершеності процедур, які визначають порядок надання послуг, маємо зазначити існування багатьох спроб вдосконалити нормативно-правову базу, призначену для регламентування процедур надання публічних послуг як взагалі, так і у сфері громадянства та міграції зокрема. Якщо на 2013 р., як стверджують автори цитованого дослідження, ситуація відрізнялася нерегулярністю, хаотичністю та неузгодженістю змін нормативно-правової бази, призначеної для регулювання організації здійснення адміністративних процедур територіальними підрозділами ДМС [1, с. 12], то сьогодні можна констатувати наявність позитивних змін. Так, лише протягом останніх трьох років удосконалення адміністративно-процедурного забезпечення надання публічних послуг в досліджуваній галузі відбувалося за рахунок конкретизації та уточнення документів, що використовуються для оформлення адміністративних послуг, внесенням змін до Класифікатора продукції та документів, що використовуються для оформлення адміністративних послуг [19; 22; 14; 15].

Якщо досконалість і простота процедури надання послуг у досліджуваній сфері досі перебуває у процесі становлення, то проблему непрозорості, окремо виділену авторами дослідження якості надання ДМС публічних послуг як функціональний недолік [1, с. 12], наразі можна вважати вирішеною. Відповідно до положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» [17], що став гарантією забезпечення прозорості системи публічного управління, ДМС на власному офіційному сайті пропонує потенційним замовникам адміністративних послуг повну інформацію щодо порядку і строків їх надання, підстав та умов для відмови в їх наданні, необхідного переліку потрібних для отримання послуги документів, а також щодо вартості конкретної послуги [3], тобто стосовно усіх процедурних аспектів адміністративно-сервісного провадження. У такий спосіб нівелюються можливості зловживання владними повноваженнями у вигляді затягування строків і витребування зайвих документів для отримання послуги, які ускладнювали публічно-сервісну діяльність підрозділів ДМС ще п'ять років тому.

Також вважаємо, що втратила актуальність така проблема досліджуваної сфери в аспекті платності конкретних послуг, як непрозоре ціноутворення. Відповідно до вимог постанови Кабміну України «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції» [6] ДМС був затверджений Класифікатор адміністративних послуг із обов'язковим зазначенням вартості конкретної

послуги в національній валюті, який протягом часу свого існування неодноразово піддавався змінам [14; 16; 15]. Чинний сьогодні Класифікатор був затверджений Наказом ДМС від 29 січня 2018 р. № 18 [15]. Якщо раніше в нормативних актах одночасно використовувались терміни «вартість адміністративної послуги», «розмір адміністративного збору», «гранична вартість», через що встановити кінцеву суму оплати пересічному громадянину було не так вже й просто, то нині на офіційному сайті ДМС пропонуються детальні роз'яснення щодо цієї термінології. Зокрема, стосовно послуги отримання закордонного паспорта наводиться тлумачення адміністративного збору, який слід оплатити, як суми вартості адміністративної послуги та вартості бланка документа: 253 грн – вартість послуги, 304 грн 32 коп. – вартість бланку, загалом (адміністративний збір) – 557 грн 32 коп. [4].

Дещо складніше охарактеризувати стан речей стосовно наявності корупційних проявів та зловживання владними повноваженнями в адміністративно-сервісній діяльності ДМС України. На думку представника Української Гельсінської спілки з прав людини О. Левицького, діяльність ДМС супроводжується низкою системних порушень прав людини. Це зумовлено наявністю в зазначеного органу виконавчої влади дискреційних повноважень, завдяки яким «хочемо – даємо (дозволи, статуси, посвідки, громадянство), хочемо – назад забираємо» [8]. Деякі рішення ДМС, що набули особливо гучного суспільного розголосу завдяки ЗМІ, взагалі дозволяють запідозрити наявність певних політичних механізмів у використанні зазначених дискреційних повноважень підрозділами міграційної служби. Маємо на увазі, зокрема, справу інструктора-волонтера Національної гвардії грузинського походження М. Абашидзе, якому замість надання громадянства України Управлінням Державної міграційної служби у Луганській області було таємно, без повідомлення скасовано посвідку на постійне проживання та відмовлено в її продовженні, на підставі чого 11 листопада 2017 р. правоохоронними органами М. Абашидзе було видворено з України [13]. Зазначимо, що ці рішення адміністративного органу були оскаржені до Луганського окружного адміністративного суду, який 21 травня 2018 р. виніс рішення про їх незаконність та скасування [12].

На нашу думку, такі прогалини в діяльності органів виконавчої влади свідчать саме про недосконалість адміністративно-процедурного забезпечення надання публічних послуг у сфері громадянства та міграції, адже саме чітке закріплення й точне дотримання моделі відносин між суб'єктами публічної влади та фізичними особами забезпечує реалізацію суб'єктами владних повноважень своїх компетенцій виключно в межах закону.

Ще один проблемний момент у діяльності органів та підрозділів ДМС пов'язаний із делегуванням функцій щодо надання адміністративних послуг у сфері міграції Державному підприємству «Документ». Створене у 2003 році, воно виступає адміністратором Єдиного державного демографічного реєстру. Основною метою його діяльності є «впровадження нових сервісів і стандартів надання послуг, створення сучасних умов для обслуговування громадян України, іноземців та осіб без громадянства» [12].

Однак серед вітчизняних адміністративістів та правозахисників функціонування цього державного підприємства оцінюється з дещо інших позицій. Так, В.П. Тимощук відверто називає «Документ» «корупційною прокладкою між міграційною службою та українцями» [23] та «легалізованою паразитуючою структурою» [10]. Автори цитованого вище аналітичного дослідження адміністративних послуг, що надаються ДМС та МВС, зазначають, що у свідомості громадян діяльність цього підприємства часто небезпідставно асоціюється з такими явищами, як здирництво, корупція та державний рекет [1, с. 16].

Загалом функції зазначеного підприємства дублюють функції підрозділів ДМС, при цьому оплата за однакові послуги в «Документі» дещо вища, ніж в управліннях міграційної служби. Здавалося б, нічого особливого: звичайна конкуренція, споживачі публічних послуг можуть вільно обрати, який сервіс та за які гроші вони хочуть отримати. Однак, як справедливо стверджує В.П. Тимощук, ні про яку чесну конкуренцію у сфері публічних послуг у даному разі навіть і не йдеться. Для конкурентного стану в цьому секторі послуг має бути вжитий принцип єдиної ціни [23]. Така ситуація загрожує тим, що в підрозділах ДМС штучно створюються черги, порушуються строки розгляду поданих одержувачем послуги документів, свідомо робляться максимально незручні умови, чим стимулюються звернення споживачів саме до державного підприємства «Документ», гроші з рахунків якого використати набагато простіше, аніж з бюджету, куди потрапляють гроші за оплату наданих ДМС послуг [21]. У такий спосіб надання публічних послуг державною установою за сприяння посадових осіб перетворюється на бізнес-проект.

У справі паспортизації населення підприємство «Документ» становить конкуренцію не лише територіальним управлінням ДМС, а й центрам надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої держадміністрації або виконавчого органу місцевої ради. Такі робочі органи, як і територіальні управління ДМС, являють собою регіональний рівень здійснення адміністративних процедур у досліджуваній сфе-

рі. У галузі громадянства та міграції на ЦНАП (на відміну від підрозділів міграційної служби) покладається обмежений обсяг компетенцій, пов'язаний із оформленням та видачею паспорта громадянина України, реєстрацією місця проживання особи, оформленням, видачею та обміном паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Головна мета існування ЦНАП полягає у децентралізації діяльності щодо адміністративних послуг, що закріплено Розпорядженням КМУ № 523 від 16.05.2014 р. «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [6].

Згідно з положеннями зазначеного Розпорядження надання послуг, що стосуються галузі громадянства та міграції, здійснюється суб'єктами, передбаченими Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», ст. 2 якого визначає такими суб'єктами розпорядника Реєстру – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у вказаній сфері, тобто ДМС, а також центри надання адміністративних послуг і державне підприємство, що належить до сфери управління розпорядника Реєстру міграції, тобто «Документ» [18]. Було б логічно, якщо б у світлі сучасного тяжіння адміністративної діяльності до децентралізації зазначені функції були б остаточно передані до ЦНАП, але цього не відбулося. Відповідь, вважаємо, полягає в тому, що децентралізація стосується не лише перерозподілу повноважень та відповідальності. Вагомий її аспект становить фінансовий складник. Можливість відтоку оплати за отримання затребуваних публічних послуг, пов'язаних із паспортизацією, у місцеві бюджети зовсім не надихає представників центральних органів виконавчої влади делегувати свої повноваження на місце. Так, станом на 1 березня 2018 року повноваження із надання паспортних послуг ЦНАП виконувались у 74 містах/селищах/селах у 23 областях (в т.ч. і у м. Київ). При цьому лише у 13 містах – обласних центрах (Києві, Вінниці, Луцьку, Дніпрі, Житомирі, Івано-Франківську, Львові, Одесі, Полтаві, Рівному, Сумах, Харкові, Чернігові) – паспортизація відбувалася через ЦНАП [24].

Таким чином, можна констатувати, що складається ситуація штучного затримання процесу децентралізації в публічно-сервісній галузі сфери міграції. На наше глибоке переконання, саме на ЦНАП мають покладатися повноваження в аспекті паспортного обслуговування населення. Коло компетенцій органів ДМС має бути зосереджене на наданні адміністративних послуг громадянам України, що виїжджають за кордон для постійного перебування, та іноземцям і особам

без громадянства, що бажають мешкати в Україні. Такий розподіл повноважень дозволить кожному з названих органів сконцентрувати увагу на власній ділянці роботи відповідно до принципу предметної компетенції. Діяльність же державного підприємства «Документ» у цій галузі, на нашу думку, має бути припинена як потенційно корупціогенна.

Виявлено суттєвий структурно-функціональний недолік в аспекті паспортизації населення, що проявляється у фактичному дублюванні функцій територіальними управліннями ДМС України та ЦНАП. На нашу думку, усунення цього недоліку прямо пов'язане з чітким розподілом компетенцій між зазначеними суб'єктами. Функції з поточного обліку населення та здійснення відповідних адміністративних процедур оформлення (заміни) паспортів мають бути закріплені за ЦНАП, а функції з міграційного обліку та реалізації відповідних адміністративних процедур – за управліннями ДМС. Єдиним винятком мають стати лише процедури паспортизації громадян України, що мешкають на тимчасово непідконтрольних територіях. З огляду на актуальний стан речей цей аспект сьогодні прямо пов'язаний із питаннями національної безпеки, що виходять за межі компетенції місцевих органів публічної влади, тому паспортизація громадян України, що мешкають на тимчасово непідконтрольних територіях, має залишатися у віданні підрозділів центральних органів виконавчої влади, тобто управлінь ДМС.

Аналіз практичного аспекту функціонування зазначених суб'єктів дозволив виявити як позитивні зрушення, так і проблемні моменти в галузі адміністративно-процедурного забезпечення публічно-управлінської діяльності в досліджуваній сфері. Останніми роками були внесені значні корективи, що дозволили посилити прозорість реалізації адміністративних процедур та суттєво зменшити можливості розсуду суб'єктів публічного адміністрування стосовно встановлення вартості конкретних адміністративних послуг. Це можна вважати помітним кроком уперед у справі оптимізації адміністративно-процедурного аспекту. Однак залишаються актуальними питання вдосконалення нормативної бази процедурної діяльності адміністративних органів у цій сфері. Це стосується як становлення загальної правової основи у вигляді Адміністративно-процедурного кодексу або Закону «Про адміністративні процедури», так і деталізації окремих процедур, особливо тих, що регламентують відносини органів публічної влади зі специфічною групою громадян України – мешканцями тимчасово непідконтрольних територій. Означені напрями оптимізації слугуватимуть предметом аналізу в подальших розділах нашої дисертаційної роботи.

Література

1. Адміністративні послуги ДМС та МВС: аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження : науково-практичне видання / за заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. Київ, 2013. 92 с.
2. Адміністративні послуги ДМС та МВС: аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження. *Науково-практичне видання* / за заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. Київ, 2013. 92 с.
3. Державна міграційна служба України : офіц. сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/find.html>.
4. Державна міграційна служба України : офіц. сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/poslugi/dokumentidlya-vijzdu-za-kordon/vidacha-pasporta-gromadyanina-ukrajni-dlya-vijzdu-za-kordon.html>.
5. Державне підприємство «Документ». Державна міграційна служба України : офіц. сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/pro-dms/struktura-ta-kontakti/derzhavne-pidpriemstvo-dokument.html>.
6. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження КМУ № 523 від 16.05.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014 р. № 45. Стор. 208. Стаття 1193. Код акту 72712/2014.
7. Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2016 № 770. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2016-%D0%BF>.
8. Завдяки юристам УГСПЛ особа без громадянства виграла суд у Державної міграційної служби. *Українська Гельсінкська спілка з прав людини* : офіц. сайт. Новини від 30.08.2017 р. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/zavdyaky-yurystam-uhspil-osoba-bez-hromadyanstva-vyhrala-sud-uderzhavnoji-mihratsijnoji-sluzhby/>.
9. Лєгеца Є.О. Провадження з надання публічних послуг органами виконавчої влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. Серія «Юриспруденція»*. 2016. № 19. С. 42–44.
10. Пирожок О. «Готово!», «Документ» и другие: как государство зарабатывает на гражданах. *Українська правда* : офіц. сайт. 13 серпня 2018 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/publications/2018/08/13/639430/>.
11. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 405/211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>.
12. Постанова Луганського окружного адміністративного суду у справі № 812/333/18 від 21.05.2018 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74225642>.
13. Права Людини в Україні. *Інформаційний портал Харківської правозахисної групи*. URL: <http://khp.org/index.php?id=1527841821>.
14. Про внесення змін до Класифікатора адміністративних послуг, що надаються територіальними органами та підрозділами ДМС, Класифікатора продукції і документів, що використовуються для оформлення адміністративних послуг, Класифікатора адміністративного збору, що включає вартість адміністративної послуги, вартість бланка документа та його персоналізацію : Наказ ДМС України від 13.12.2016 р. № 328. Державна міграційна служба України : офіц. сайт URL: <https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n328%20.pdf>.
15. Про внесення змін до Наказу ДМС від 03.11.2016 р. № 280 «Про затвердження класифікаторів адміністративних послуг, продукції і документів, що використовуються для оформлення адміністратив-

них послуг, адміністративного збору, що включає вартість адміністративної послуги, вартість бланка документа та його персоналізацію»: Наказ ДМС України від 29.01.2018 р. № 18. Державна міграційна служба України: офіц. сайт. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n_2018_18.pdf.

16. Про врегулювання питання сплати адміністративних послуг: Наказ ДМС України від 02.06.2017 р. № 140. Державна міграційна служба України: офіц. сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n140%10.pdf>.

17. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 32. Ст. 314.

18. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України № 5492-VI від 20.11.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.

19. Про затвердження класифікаторів адміністративних послуг, продукції і документів, що використовуються для оформлення адміністративних послуг, адміністративного збору, що включає вартість адміністративної послуги, вартість бланка документа та його персоналізацію: Наказ ДМС України від 03.11.2016 р. № 280. Державна міграційна служба України: офіц. сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n280%20.pdf>.

20. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.

21. Про затвердження порядку зарахування до бюджетів плати за надання адміністративних послуг та продукцію і документи, що використовуються для оформлення цих послуг: Наказ МВС України та Мінфіну України від 27.03.2017 р. № 259/390. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0524-17>.

22. Про затвердження типових інформаційних карток і зразків технологічних карток адміністративних послуг ДМС України: Наказ ДМС України від 28.12.2016 р. № 355. Державна міграційна служба України: офіц. сайт. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n_2016_355.zip.

23. Тимошук В. Громадяни продовжуватимуть сплачувати ДП «Документ» сотні мільйонів гривень щорічно за послуги, які чиновники мають надавати безоплатно. *Делова столиця: новостной ежендельник*. URL: <http://www.dsnews.ua/society/viktortimoshchuk-gromadyani-prodovzhuvatimut-splachuvati-26012016093200>.

24. Як запровадити видачу у ЦНАП біометричних паспортів? ЦНАП: Портал реформи адміністративних послуг. URL: <http://cnap.in.ua/passport-in-cnap/>.

Анотація

Єрмаков Ю. В. Державна міграційна служба України як основний суб'єкт здійснення адміністративної процедури у сфері міграції. – Стаття.

Наукова стаття присвячена характеристиці повноважень Державної міграційної служби України як основного суб'єкта здійснення адміністративної процедури у сфері міграції.

Доведено, що на ЦНАП мають покладатися повноваження в аспекті паспортного обслуговування населення. Коло компетенцій органів ДМС має бути зосереджене на наданні адміністративних послуг громадянам України, що виїжджають за кордон для постійного перебування, та іноземцям і особам без громадянства, що ба-

жають мешкати в Україні. Такий розподіл повноважень дозволить кожному з названих органів сконцентрувати увагу на власній ділянці роботи відповідно до принципу предметної компетенції. Діяльність же державного підприємства «Документ» у цій галузі, на нашу думку, має бути припинена як потенційно корупційогенна.

Виявлено суттєвий структурно-функціональний недолік в аспекті паспортизації населення, що проявляється у фактичному дублюванні функцій територіальними управліннями ДМС України та ЦНАП. Усунення цього недоліку прямо пов'язане з чітким розподілом компетенцій між зазначеними суб'єктами. Функції з поточного обліку населення та здійснення відповідних адміністративних процедур оформлення (заміни) паспортів мають бути закріплені за ЦНАП, а функції з міграційного обліку та реалізації відповідних адміністративних процедур – за управліннями ДМС. Єдиним винятком мають стати лише процедури паспортизації громадян України, що мешкають на тимчасово невідконтрольних територіях. З огляду на актуальний стан речей цей аспект сьогодні прямо пов'язаний із питаннями національної безпеки, що виходять за межі компетенції місцевих органів публічної влади, тому паспортизація громадян України, що мешкають на тимчасово невідконтрольних територіях, має залишатися у віданні підрозділів центральних органів виконавчої влади, тобто управління ДМС.

Ключові слова: адміністративна процедура, державна міграційна служба, міграція, суб'єкти.

Summary

Yermakov Yu. V. The State Migration Service of Ukraine as the main subject of administrative procedure in the field of migration. – Article.

The scientific article is devoted to characterizing the powers of the State Migration Service of Ukraine as the main subject of administrative procedure in the sphere of migration.

It is proved that the CNAP should be empowered in the aspect of passport servicing of the population. The scope of competence of the LCA should be focused on providing administrative services to citizens of Ukraine traveling abroad for permanent residence and to foreigners and stateless persons who wish to reside in Ukraine. Such a distribution of powers will allow each of these authorities to concentrate their attention on their own site of work in accordance with the principle of substantive competence. In our opinion, the activity of the state-owned enterprise "Document" in this area should be terminated as potentially corrupt.

A significant structural and functional defect was revealed, which manifests itself in the actual duplication of functions by the territorial departments of the LCA of Ukraine and the CNAP in the aspect of population certification. The elimination of this deficiency is directly related to the clear division of competencies between the indicated entities: functions on current population registration and implementation of appropriate passport registration (replacement) procedures should be assigned to the CNAP, migration accounting functions and implementation of relevant administrative procedures – by departments LCA. The only exception should be the procedures for the certification of Ukrainian citizens residing in temporarily uncontrolled territories. Given the current state of affairs, this aspect is today directly linked to national security issues that fall outside the competence of local public authorities, so it should remain under the control of the units of central executive bodies, in our case – the LCA.

Key words: administrative procedure, state migration service, migration, subjects.

УДК 343.34

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).358](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).358)**В. С. Жогов***ад'юнкт кафедри кібербезпеки та інформаційного забезпечення
Одеського державного університету внутрішніх справ***ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОТИДІЇ КОМП'ЮТЕРНИЙ (ЦИФРОВІЙ) КОНТРАФАКТНИЙ ПРОДУКЦІЇ**

За даними Міжнародної федерації фонографічної індустрії, кожен третій запис є контрафактним, а обсяг щорічного продажу піратської продукції на початку XXI століття оцінюється в 4–5 млрд доларів [1].

Обсяг світової пісенної індустрії становить 6,5 трлн доларів, що приблизно в 5 разів більше всього обсягу продажу військової промисловості.

За оцінками експертів, обсяг світової торгівлі контрафактною продукцією оцінюється в 630 млрд доларів, тобто 6–7% загального товарообігу. Ринок контрафактних CD і DVD – близько 5 млрд доларів [2].

Міжнародний альянс інтелектуальної власності поставив Україну першою в списку 58 країн із низькими стандартами охорони інтелектуальної власності. Зокрема, це стосується аудіовізуальної продукції, програмного забезпечення, фармацевтичних препаратів. За даними Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова, 70 відсотків населення України купує підроблену аудіо-, відеопродукцію, марковану загальновідомими товарними знаками. Лише п'ята частина населення її ніколи не купує.

Україна, на жаль, часто фігурує як країна вільного копіювання. За даними Асоціації виробників програмного забезпечення (англ. Business Software Alliance), опублікованими в щорічному звіті «Глобальне дослідження піратства за 2017 рік», рівень кіберпіратства в Україні в 2017 році склав 80%. Водночас ціна за неліцензійне програмне забезпечення досягла 108 млн доларів [3].

Проблема організації протидії наслідкам виробництва, розповсюдження та обігу контрафактних примірників комп'ютерного (цифрового) програмного забезпечення і програмних продуктів (комп'ютерного контрафакту) досить складна і багатогранна.

Проаналізовано роботи вітчизняних і зарубіжних учених у галузі загальнотеоретичної юриспруденції, теорії державного управління, адміністративного права та процесу, цивільного права, які займалися проблемою розповсюдження комп'ютерної (цифрової) контрафактної продукції. Особливо слід підкреслити внесок у розробку даної проблеми таких провідних вчених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, А.І. Берлач, В.В. Белов, Є.П. Гаврилов, Г.М. Денисов, О.Ф. Долженков, Д.П. Калайанов, А.А. Коваленко,

В.В. Конопльов, В.А. Некрасов, Д.Й. Никифорчук, С.І. Ніколаюк, В.П. Петкова, В.М. Плішкін, М.Б. Саакян, А.П. Сергеев, Г.М. Спирін, Р.П. Томма, А.Г. Хабібুলін, Р.Б. Шишка та ін.

Окремі питання щодо протидії даним явищам відображені у дослідженнях О.М. Головкової, Н.П. Дригваль, І.Г. Запорожець, Г.В. Корчевного, І.С. Кравченко, О.М. Тропіної та ін.

З метою подальшого вдосконалення правової основи загальнонаціональної системи захисту споживчого ринку від комп'ютерної контрафактної продукції, припинення її нелегального обігу необхідно провести аналіз ситуації та запропонувати комплекс заходів, спрямованих на конкретизацію законодавчих вимог в даній сфері, оскільки суть організації протидії полягає в захисті комп'ютерної інтелектуальної власності, що передбачає створення дієвої законодавчо-правової бази для переслідування виробників контрафактної продукції та організаційне забезпечення протидії.

Відповідно до Митного кодексу України контрафактними є товари, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, ввезення яких на митну територію України або вивезення з цієї території призводить до порушення прав власника, що охороняються відповідно до закону [4].

Згідно із Законом України «Про авторське право і суміжні права» контрафактний примірник твору, фонограми, відеограми – це примірник твору, фонограми чи відеограми, відтворений, опублікований і (або) розповсюджуваний з порушенням авторського права і (або) суміжних прав, у тому числі примірники захищених в Україні творів, фонограм і відеограм, що ввозяться на митну територію України без згоди автора чи іншого суб'єкта авторського права і (або) суміжних прав з країн, в яких ці твори, фонограми і відеограми ніколи не охоронялися або перестали охоронятися [5].

Порушенням прав інтелектуальної власності визнається незаконне використання об'єкта права інтелектуальної власності (літературного чи художнього твору, їх виконання, фонограми, передачі організації мовлення, комп'ютерної програми, бази даних, наукового відкриття, винаходу, корисної моделі, промислового зразка, знака для товарів і послуг, топографії інтегральної мікросхеми, раціоналізаторської пропозиції, сорту рослин тощо), привласнення авторства на такий об'єкт або інше умисне порушення прав на об'єкт

права інтелектуальної власності, що охороняється законом [6].

Попри те, що в даний час досить широко використовуються терміни «комп'ютерний контрафакт» і «комп'ютерне піратство», будь-якого законодавчого їх визначення досі не існує.

Можна вважати, що вперше термін «піратство» щодо інтелектуальної власності, що подається в електронному вигляді, був використаний в Конвенції про заснування Європейської асоціації вільної торгівлі, прийнятій в Стокгольмі 04.01.1960 року та змінений в м Вадуці 21.06.2001 року, де в статті 19 глави VII «Захист інтелектуальної власності» сказано таке: «Государства-члены предоставляют и гарантируют адекватную и эффективную защиту прав интеллектуальной собственности и обеспечивают принудительное исполнение этих прав и защиту их от нарушения, контрафакции и пиратства в соответствии с положениями настоящей статьи, приложением J и международными соглашениями, упомянутыми в них» [7].

У міжнародно-правовому відношенні піратство (морський розбій) як вид кримінальної діяльності визначається Конвенцією ООН з морського права 1982 року як будь-які з перерахованих нижче дій:

а) любой неправомерный акт насилия, задержания или любой грабеж, совершаемый с личными целями экипажем или пассажирами какого-либо частновладельческого судна или частновладельческого летательного аппарата и направленный:

– в открытом море против другого судна или летательного аппарата или против лиц или имущества, находящихся на их борту;

– против какого-либо судна или летательного аппарата, лиц или имущества в месте вне юрисдикции какого бы то ни было государства;

б) любой акт добровольного участия в использовании какого-либо судна или летательного аппарата, совершенный со знанием обстоятельств, в силу которых судно или летательный аппарат являлись пиратским судном или летательным аппаратом;

с) любое деяние, являющееся подстрекательством или сознательным содействием совершению действия, предусматриваемого в подпункте "а" или "б" [8].

Піратство виникло багато століть тому на світанку цивілізації, коли люди, тільки навчившись робити примітивні човни і судна, стали використовувати їх для набігів і грабунку.

Відродження, а також становлення і розвіт піратства зовсім в іншому контексті і на принципово іншій основі настали в останній чверті ХХ століття у зв'язку з розвитком комп'ютерної техніки та інформаційних технологій. Головний його об'єкт – це комп'ютерне (цифрове) програмне забезпечення (далі – ПЗ) та програмні продукти (далі – ПП). Організовані злочинні групи та спіль-

ноти, які контролюють виробництво та розповсюдження піратських програм, піратських аудіо- та відеозаписів за допомогою високотехнологічного обладнання, організують зламвання ліцензійного програмного забезпечення, літературних, музичних та відеотворів, представлених в цифровій формі, тиражують і розповсюджують їх за більш низьким цінами (або навіть безкоштовно), ніж у законних правовласників та виробників.

Охорона інтелектуальної власності у сфері музичного виконання є одним з найбільш поширених та складних питань правового регулювання суміжних прав. Технічний прогрес, пов'язаний з розвитком цифрових технологій, призвів до масового виробництва і незаконної торгівлі піратською аудіопродукцією.

З комп'ютерним контрафактом в наш час борються на всіх фронтах. У протидію включена Національна поліція України, інші правоохоронні структури, митні служби, громадські організації, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства тощо. Способів протидії комп'ютерному контрафакту можна назвати безліч. Це вже цілком звичні перевірки, наглядові заходи, цілеспрямований вплив на загальну думку з боку засобів масової інформації, спеціалізованих видань компаній-виробників і компаній-розповсюджувачів ліцензійного софту.

В останні роки правоохоронними органами приділено більше уваги розробці профілактичних заходів, спрямованих на попередження і припинення протиправної поведінки окремих громадян, організацій, підприємств, фірм.

Є достатня кількість публікацій, статей, сайтів, на яких розміщені відомості про перекриття каналів виробництва та розповсюдження комп'ютерного (цифрового) контрафакту, а також способи протидії цьому явищу. Нижченаведені повідомлення з вебресурсів стали звичними для громадян України:

– «Кіберполіція викрила чоловіка, який втручався в бази даних державних установ <...> Крім того, чоловік реалізовував, встановлював та обслуговував програмне забезпечення бухгалтерських та облікових систем, яке входить до санкційного списку <...>» [9];

– «Кіберполіція оголосила спецоперацію «Пірати» <...> Українська кіберполіція розпочала спецоперацію «Пірати» для протидії порушенням у сфері авторського права <...>» [10];

– «Поліція в Дніпрі взялася за кабельних провайдерів через піратство <...> Поліція Дніпра повідомляє про припинення роботи деяких провайдерів кабельного телебачення, які поширювали піратський контент <...>» [11];

– «Кіберполіція припинила діяльність низки піратських онлайн-кінотеатрів <...> Піратські ресурси діяли протягом останніх кількох років

та завдали збитків правовласникам майже на 10 мільйонів гривень <...>» [12];

– «Кіберполіція цьогоріч закрила 100 піратських онлайн-кінотеатрів <...> Адміністраторів цих ресурсів було викрито на території Львівської та Закарпатської областей, а також в м. Києві <...>» [13];

– «Бізнес із наслідками. Через піратство в Україні закрили понад 30 онлайн-кінотеатрів <...> Кіберполіція відкрила майже 20 кримінальних справ <...>» [14];

– «Кіберполіція почала полювання на користувачів піратського контенту <...> Такий зарібок може стартувати від 500 доларів в місяць з одного сайту. При цьому немає гарантії того, що цей ресурс не несе в собі шкідливого програмного забезпечення <...>» [15];

– «Що може зупинити цифрове піратство в Україні? <...> Щоб зменшити рівень піратства, свій вклад могла зробити і держава, як вважає Левандовський. Це стосується не так насильницького контролю, як пільг для тих, хто хоче купити ліцензійне <...>» [16];

– «Поліція запустила кампанію з обізнаності про кібербезпеку <...> У Києві у середу відбулася презентація соціальної кампанії від кіберполіції щодо обізнаності про кібербезпеку <...>» [17].

Перелік подібних цитат можна продовжувати майже до безкінечності. Який же результат? Порівняємо вищенаведені дві цифри. Щорічний обсяг світової пісенної індустрії становить 6,5 трлн доларів, а щорічні збитки від поширення піратського контенту – 4,5 млрд. Цифри нагтовхують на певні висновки. Зокрема, нині виробництво комп'ютерної (цифрової) контрафактної продукції – це цілком організований, але від цього не менш незаконний бізнес.

В Україні, як і в усьому світі, комп'ютерне піратство прийняло стійкі організовані риси, а саме:

– налагоджені нелегальні канали швидкого отримання примірників нових програмних продуктів, аудіо- та відеопродукції на сучасних носіях інформації;

– розроблені методики їх зламування в тих випадках, коли вони захищені програмними засобами або ключами апаратного захисту;

– організовані підпільні технологічні лінії з тиражування контрафактних примірників носіїв інформації для персональних комп'ютерів;

– встановлені підпільні зв'язки з легальними виробниками або постачальниками комп'ютерних програмних носіїв;

– оформлені договірні відносини з виготовлення великих партій контрафактного програмного забезпечення та виробництва додаткових (офіційно неврахованих) тиражів легальної продукції без відома правовласників;

– створені і діють оптові та роздрібні збутові торгові мережі.

Специфіка української ситуації полягає в тому, що існує стихійна форма піратства. Зареєстровані ж злочини в сфері високих технологій в галузі програмних продуктів становлять поки менше одного відсотка від загальної маси економічних злочинів. На думку експертів, реально виявляється від 1% до 10% таких злочинів.

Крім кримінальної, існує інша форма піратського бізнесу, так звана цивілізована, за якої цілком легальні комерційні структури одночасно торгують як ліцензійним, так й контрафактним програмним продуктом. В цьому випадку у компаній-виробників і фірм-розповсюджувачів обов'язково присутня офіційна вивіска, існує легальний офіс і банківський рахунок, вони виплачують державі певні податки, але все це тільки допомагає піратським структурам виглядати респектабельно і законно. Суті ж це не змінює, адже відбувається поширення нелегального програмного забезпечення.

Міжнародний інформаційний мовник США «Голос Америки» провів онлайн-опитування українців з приводу того, чи потрібно закривати вебсайти, які поширюють піратську продукцію. За результатами опитування було встановлено, що більшість із майже 900 учасників (72 відсотки) висловились проти закриття таких сайтів. «Українські умови особливі» – один із найпоширеніших коментарів прихильників безплатного доступу до об'єктів інтелектуальної власності [18].

Тим часом Управління інтелектуальної власності Європейського Союзу (EUIPO) оприлюднило дослідження, в якому опитало молодих людей віком 15–24 р. з 28 країн Європейського Союзу, чи споживали вони піратський контент за останні 12 місяців. Було виявлено, що 51% європейців, що належать до покоління Z, жодного разу не використовували зазначений контент. Попри це, третина вказала, що користується контентом, розміщеним з порушенням права інтелектуальної власності, регулярно.

Основним фактором впливу залишається висока ціна за легальність (це зазначили 56% опитаних). Інші найбільш поширені чинники, що змушують обирати нелегальне – це наявність потрібного контенту лише на піратському ресурсі, відсутність там реєстрації і те, що піратські сайти легко знайти в мережі «Інтернет».

Однак більшість опитаних вказала, що є важелі впливу, які можуть відвернути їх від піратства. Серед них – можливість споживати легальний контент за більш доступною ціною, вищий ризик покарання, негативний споживацький досвід. Також 20% молодих людей назвали фактором впливу на їхню поведінку краще розуміння шкоди, яку вони чинять, порушуючи права інтелектуальної власності.

Думки молодих українців щодо цього збігаються з європейцями. За даними дослідження

“Gemius”, проведеного у 2019 році за замовленням антипіратської ініціативи «Чисте небо», українці також називають ціну за легальний контент основним критерієм вибору між піратським та легальним контентом. 46% вказали, що при розумній вартості вони готові відмовитися від краденого контенту. 25% зазначили, що інформування користувачів про правила розміщення і користування контентом в мережі «Інтернет» допоможе в боротьбі з цим злочином [19].

Нині Україна цілком обґрунтовано належить до тих країн, де становище у сфері охорони і захисту прав комп’ютерної інтелектуальної власності на програмні продукти характеризується як дуже тривожне. Широкий асортимент програмного забезпечення для комп’ютерної техніки тиражується та розповсюджується з грубим порушенням прав їх творців і правовласників.

Проведений нами аналіз робіт вчених, що займаються питаннями економічної теорії, захисту інтелектуальної власності з точки зору захисту комп’ютерної (цифрової) інформації, теорії та практики судової комп’ютерно-технічної експертизи, організації правоохоронної діяльності, дозволяє сформулювати перелік основних причин виникнення та існування комп’ютерного піратства в Україні в сучасних економічних та соціальних умовах. До цих причин належать такі:

- економічна та організаційно-правова особливість інтелектуальної власності;
- економічна вигода виробництва контрафактної продукції;
- можливість залучення для виробництва контрафактної продукції осіб, які не мають спеціальної підготовки і освіти;
- висока латентність даного виду злочинної діяльності;
- недостатня вивченість даного питання;
- недооцінка важливості боротьби з контрафактною діяльністю з боку державних структур та органів виконавчої влади всіх рівнів;
- невідповідність рівня покарання скоєному діянню.

Провівши аналіз наукових досягнень теорії адміністративного, інформаційного, цивільного, кримінального та інших галузей права, використовуючи метод порівняльно-правового аналізу, результати досліджень вчених з проблем уявлення інформації в цифровому форматі, а також офіційні статистичні відомості щодо контрафактної діяльності, зауважимо, що важко визначити рівнозначний комп’ютерному піратству вид незаконної діяльності, де прибуток був би настільки гарантовано стабільним і високим, а ризик виявлення осіб, причетних до цієї злочинної діяльності, їх затримання і судового переслідування – настільки малим.

Актуальним завданням, яке ще не має вирішення, є визначення правової кваліфікації та

техніко-криміналістичної оцінки характеристик комп’ютерного контрафактного програмного продукту, оскільки спектр комп’ютерного (цифрового) контрафактного програмного забезпечення та програмного продукту має чітко виражену тенденцію до розширення за рахунок як вдосконалення апаратної складової персонального комп’ютера (hardware), так і регулярного оновлення програмного забезпечення (software). Як hardware, так і software широко застосовується у вчиненні протиправних діянь, оскільки існує недостатній рівень правового регулювання в даній сфері.

Організаційно-правові проблеми діяльності правоохоронних органів в аспекті протидії виробництву комп’ютерного (цифрового) контрафакту та відсутність апробованих методик дослідження зазначених об’єктів свідчать про актуальність і необхідність продовження роботи в цьому напрямі.

У науковій літературі слушно наголошується на тому, що законодавче визначення поняття «комп’ютерна програма» недаремно піддане критиці фахівцями у цій сфері, оскільки у ньому зазначено більше ознак, ніж у технічному визначенні, що вживається на практиці. Визначення є досить складним, оскільки містить багато технічних характеристик, які є не повною мірою зрозумілими для пересічної особи, в тому числі і для суду, який розглядає спір [20].

Крім цього, на нашу думку, термін «комп’ютерна програма» є досить застарілим, оскільки звужує коло функціонування даної категорії, що є особливо недоречно в контексті сучасного широкого кола сфер застосування так званих комп’ютерних програм.

Ми пропонуємо у статті 1 «Визначення термінів» Закону України «Про авторське право і суміжні права» від 23.12.1993 року № 3792-XII замінити термін «комп’ютерна програма» на термін «програмне забезпечення (програмний продукт)». Цю статтю ми пропонуємо викласти в такій редакції: «Програмне забезпечення (програмний продукт) – це об’єктивна форма подання сукупності підготовчих матеріалів, відомостей, даних і команд, призначених для функціонування комп’ютерних (цифрових) пристроїв з метою отримання певного інформаційного, обчислювального або графічного результату».

Крім цього, на наш погляд, необхідне введення дефініції комп’ютерної (цифрової) інтелектуальної власності, під якою пропонується розуміти результати інтелектуальної діяльності, твори літератури, мистецтва і науки, книги, відеопроекти, звукозаписи, програмне забезпечення для комп’ютерних (цифрових) пристроїв і бази даних, які розроблені, виконані і впроваджені з використанням комп’ютерної техніки та реалізовані на пристроях зберігання інформації (HDD, SSD, CD, DVD-диски, дискети тощо).

Отже, сучасне комп'ютерне піратство – це нелегальне копіювання комп'ютерного (цифрового) програмного забезпечення або програмних продуктів без ліцензійних відрахувань на користь виробників або продаж неврахованого тиражу випущеного комп'ютерного (цифрового) програмного забезпечення або програмних продуктів без сплати податків. Комп'ютерне піратство тягне за собою вельми відчутні збитки легальних виробників, робить нерентабельними нові програмні розробки, залучає громадян, які купили (безкоштовно завантажили) нелегальні копії, в неправові відносини, що тягнуть за собою передбачену законодавством відповідальність.

Остаточне вирішення проблеми організаційно-правової та техніко-криміналістичної кваліфікації контрафактного програмного забезпечення нерозривно пов'язане з розробкою методики визначення контрафактності виробленого і розповсюдженого програмного забезпечення. Розробка узгоджених критеріїв віднесення об'єктів до категорії «контрафактна діяльність (контрафакція)» дозволить об'єктивно обґрунтовувати способи та методи протидії виробництву подібної продукції, формувати критерії категоричних висновків при віднесенні досліджуваних об'єктів до подібної категорії.

Необхідно відзначити, що з 2018 року в Україні діє урядова Рада з питань інтелектуальної власності відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 року № 90.

Згідно з цією постановою завданнями Ради є координація роботи державних органів виконавчої влади, правоохоронних структур, судової системи, громадських об'єднань та галузевих асоціацій, наукових кіл, а також правовласників об'єктів права інтелектуальної власності задля подолання проблемних питань, пов'язаних із посиленням захисту прав інтелектуальної власності, інтегрування України у міжнародний та європейський інтелектуальний простір, стимулювання винахідницької діяльності, комерціалізації результатів інтелектуальної та творчої діяльності в Україні [21].

Серед важливих завдань діяльності Ради – сприяння ліквідації загроз, пов'язаних із входженням України до Списку 301 в контексті «Спеціальної доповіді 301» Офісу Торговельного представника США щодо стану захисту прав інтелектуальної власності, в якому Україна представлена з 1997 року. У 2001-му, будучи найбільшим ринком контрафактної CD-продукції в Східній Європі, вона отримала статус “Priority Foreign Country”, а разом з ним і економічні санкції щодо деяких груп товарів та скасування пільгових умов імпорту в США.

У 2006-му статус пріоритетної країни зняли, щоб повернути в 2013-му. Крім того, в 2013 році в списку “Priority foreign country” перебувала

тільки одна країна – Україна. Були озвучені три такі претензії: недостатня урегульованість діяльності організацій колективного управління авторськими і суміжними правами, масштабне використання неліцензійного ПЗ в органах державної влади і шокуюче інтернет-піратство.

Нашій країні погрожували знову ввести санкції, але не ввели, оскільки в 2014 році в країні і так впала економіка. У 2015 році статус покращився до “Priority watch list”. Однак рішення не базувалося на змінах всередині самої країни, це був лише політичний жест доброї волі США [22].

Оцінивши стан чинного законодавства з протидії виробництву та обігу комп'ютерної (цифрової) контрафактної діяльності та практики його застосування, ми пропонуємо комплекс негайних заходів законодавчого та організаційного характеру, спрямованих на протидію виробництву і розповсюдженню контрафактних примірників цієї продукції.

У галузі законодавчо-правового регулювання з метою подальшого вдосконалення правової основи загальнонаціональної системи захисту споживчого ринку від комп'ютерної контрафактної продукції, припинення її нелегального обігу необхідно здійснити комплекс таких заходів, спрямованих на конкретизацію законодавчих вимог в даній сфері:

– внести доповнення в санкцію ст. 51² КУпАП, передбачивши ліквідацію юридичної особи або припинення статусу фізичної особи-підприємця та збільшивши розмір адміністративного штрафу, оскільки наявний розмір штрафу та конфіскація незаконно виготовленої продукції та обладнання і матеріалів, які призначені для її виготовлення, не відповідає сучасному ступеню суспільної небезпеки вчиненого адміністративного правопорушення;

– внести зміни в ст. ст. 51² КУпАП, додавши ч.2, яку викласти у такій редакції:

«Повторне протягом року вчинення правопорушення, передбаченого частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та довічну заборону права на заняття підприємницькою діяльністю»;

– розробити і нормативно закріпити уніфікований перелік документів, які повинен мати продавець під час продажу аудіо-, відеопродукції, баз даних і програм для комп'ютерної техніки, які підтверджують перебування цієї продукції в законному обігу.

У сфері організаційного забезпечення з метою забезпечення комплексного вирішення проблеми попередження правопорушень у сфері прав інтелектуальної власності на комп'ютерну (цифро-

ву) програмну продукцію необхідно вжити таких заходів:

– зміцнити взаємодію органів державної влади, уповноважених в даній сфері, з контролюючими та правоохоронними органами у формі вертикально інтегрованих координаційних комісій, міжвідомчих рад як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях;

– розширити практику залучення громадян, громадських об'єднань та інших недержавних формувань (організації промисловців і підприємців, торгово-промислові палати, асоціації виробників певних товарів) в протидію обігу комп'ютерної контрафактної продукції спільно з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами;

– розширити практику висвітлення в ЗМІ позитивних результатів протидії правоохоронних органів даним видам правопорушень, заподіяння економічної шкоди легальному ринку споживчих товарів та послуг від контрафактної діяльності, а також публікації літературних, художніх та інших матеріалів, які формують негативне ставлення громадськості до комп'ютерної контрафактної продукції та її обігу;

– організувати систему заходів з вивчення зарубіжного досвіду боротьби з правопорушеннями в даній сфері, в тому числі й за рахунок видання найбільш значущих монографій та інших досліджень, публікації тематичних дайджестів (за групами товарів, секторами ринку);

– ширше використовувати найбільш значущі результати діяльності правоохоронних органів в освітньому процесі ЗВО МВС України (внесення змін до робочих навчальних програм низки навчальних дисциплін, введення спеціального міждисциплінарного навчального курсу).

Реалізація запропонованого комплексу заходів дозволить вирішити такі конкретні завдання:

– з урахуванням сучасного стану організації правоохоронної діяльності, інформаційного права та судової комп'ютерно-технічної експертизи, досягнень науки і техніки сформулювати концептуальні основи єдиної оцінки протидії виробництву комп'ютерної контрафактної продукції в Україні;

– розробити класифікацію комп'ютерних контрафактних продуктів за способом виробництва, видами поширення, можливостями протидії;

– провести організаційно-правовий аналіз причин існування виробництва комп'ютерної контрафактної продукції та значущості позитивних і негативних випадків стосовно доказування під час судових спорів стосовно об'єктів програмного забезпечення;

– розробити науково обґрунтовану систему формування висновків при виробництві комп'ютерно-технічних експертиз контрафактного комп'ютерного програмного забезпечення;

– розробити концептуальне наукове положення теорії ідентифікації програмного забезпечення за способами виробництва та видами поширення;

– провести порівняльний аналіз програмних продуктів, вироблених легальним та контрафактним способом, визначити основні напрями ідентифікації програмного забезпечення;

– дослідити основні проблеми застосування комп'ютерних технологій при розслідуванні злочинів, пов'язаних з виробництвом комп'ютерної контрафактної продукції;

– розробити методики визначення контрафактності програмних продуктів при збиранні доказів.

Література

1. Інтелектуальна власність / А. Валюх, С. Гвожджевіч. Варшава : Міжнародний інститут інновацій «Освіта – наука – розвиток», 2016. 182 с.

2. Ляшенко Г. Як побороти піратів. Американці продовжують розігрувати карту піратства на переговорах про вступ Росії до СОТ. *Человек: преступление и наказание*. 2008. № 1 (60). С. 11.

3. Дослідження: 80% всього ПЗ в Україні – неліцензійне : проєкт «Української правди» «Економічна правда». URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/09/19/640732/>.

4. Митний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

5. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3792-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12>.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

7. Про заснування Європейської асоціації вільної торгівлі : Конвенція ООН від 21 червня 2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_688.

8. З морського права : Конвенція ООН від 03 червня 1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_057.

9. Кіберполіція викрила чоловіка, який втручався в бази даних державних установ. *Новини Хмельницький* : портал новин. URL: <https://newskm.net/news/kiberpolitsiia-vykryla-cholovika-iakyj-vtruchavsia-v-bazy-danykh-derzhavnykh-ustanov/>.

10. Кіберполіція оголосила спецоперацію «Пірати» : портал новин «Українська правда». URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2019/04/8/7211600/>.

11. Поліція в Дніпрі взялася за кабельних провайдерів через піратство : портал новин «Телекритика». URL: <https://telekritika.ua/uk/news/policija-v-dneprevzjalas-za-kabelnyh-provajderov-iz-za-piratstva/>.

12. Кіберполіція припинила діяльність ряду піратських онлайн-кінотеатрів : офіційний вебпортал Кіберполіції України. URL: <https://cyberpolice.gov.ua/news/kiberpoliczija-prupnyla-diyalnist-ryadupiratskyx-onlajn-kinoteatriv-4668/>.

13. Кіберполіція цьогоріч «закрила» 100 піратських онлайн-кінотеатрів : *мультимедійна платформа іномовлення України «Укрінформ»*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2676563-kiberpolicia-cogoric-zakrila-100-piratskih-onlajnkinoatriv.html>.

14. Бізнес із наслідками. через піратство в Україні закрили понад 30 онлайн-кінотеатрів : портал

новин «ТСН». URL: <https://tsn.ua/ukrayina/biznes-iz-naslidkami-cherez-piratstvo-v-ukrayini-zakrili-podad-30-onlayn-kinoteatriv-1394253.html>.

15. Кіберполіція почала полювання на користувачів піратського контенту: портал новин «ZN.UA». URL: <https://dt.ua/UKRAINE/kiberpoliciya-pochala-polyuvannya-na-koristuvachiv-piratskogo-kontentu-307969.html>.

16. Що може зупинити цифрове піратство в Україні? : служба Радіо Вільна Європа/Радіо Свобода (РВЄ/РС). URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/24906184.html>.

17. Поліція запустила кампанію з обізнаності про кібербезпеку : *мультимедійна платформа іномовлення України «Укрінформ»*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2654725-policiya-zapustila-kampaniu-z-obiznanosti-pro-kiberbezpeku.html>.

18. Опитування Голосу Америки: Більшість українців хоче, щоб піратський контент лишався недоступним : *Міжнародний інформаційний мовник США «Голос Америки»*. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/topic-internet-02-06-2012-138782029/247366.html>.

19. Половина молоді покоління Z у Європі відмовляється від піратського контенту – опитування : *неприбуткова незалежна організація «Громадське телебачення»*. URL: <https://hromadske.ua/posts/polovina-molodi-pokolinnya-z-u-yevropi-vidmovlyayetsya-vid-piratskogo-kontentu-opituvannya>.

20. Яворська О.С. Інтелектуальне право України : підручник. Тернопіль : Підручники і посібники. 2016. 608 с.

21. Про утворення Ради з питань інтелектуальної власності : Постанова КМУ від 07 лютого 2018 р. № 90. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2018-%D0%BF>.

22. Нарушение авторских прав: как и почему Украина попадает в «список 301» : *щоденне онлайн-видання «REALIST.ONLINE»*. URL: <https://realist.online/article/narushenie-avtorskih-prav-kak-i-pochemu-ukraina-popadaet-v-spisok-301>.

Анотація

Жогов В. С. Організація протидії комп'ютерній (цифровій) контрафактній продукції. – Стаття.

За даними Міжнародної федерації фонографічної індустрії, кожен третій запис є контрафактним, а обсяги продажів піратської музичної продукції на початку XXI століття у близько 25 країнах перевищують легальний ринок і складають близько 4 500 000 000 доларів.

Обсяг світової пісенної індустрії склав 6 500 000 000 000 доларів, що приблизно в 5 разів більше всього обсягу продажів військової промисловості.

За оцінками експертів, обсяг світової торгівлі контрафактною продукцією оцінюється в 630 млрд доларів (6–7% загального товарообігу). Ринок контрафактних CD і DVD становить близько 5 млрд доларів.

Міжнародний альянс інтелектуальної власності поставив Україну першою в списку 58 країн з низькими стандартами охорони інтелектуальної власності. За даними Українського центру економічних і політичних досліджень імені Разумкова, 70 відсотків населення України купує підроблену аудіо-, відеопродукцію, марковану загальновідомими товарними знаками. Лише п'ята частина населення її ніколи не купує.

За даними Асоціації виробників програмного забезпечення, опублікованими в щорічному звіті «Глобальне дослідження піратства за 2017 рік», рівень кіберпіратства в Україні в 2017 році склав 80%. Водночас ціна за неліцензійне програмне забезпечення досягла 108 млн доларів.

Проблема організації протидії наслідкам виробництва, поширення і обігу контрафактних примірників комп'ютерного (цифрового) програмного забезпечення і програмних продуктів (комп'ютерного контрафакту) досить складна і багатогранна.

Стаття присвячена захисту комп'ютерної (цифрової) інтелектуальної власності в контексті законодавчо-правових і організаційних заходів протидії. На основі аналізу наукових публікацій у сфері економіки, комп'ютерних технологій, охорони авторських і суміжних прав запропоновані заходи законодавчо-правового регулювання, а також організаційні заходи, які дозволять зміцнити взаємодію державних органів влади з контролюючими та правоохоронними органами як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні.

Ключові слова: комп'ютерний контрафакт, інтелектуальна власність, піратство, кіберполіція, відповідальність, програмне забезпечення.

Summary

Zhogov V. S. Organization of counteraction to computer (digital) counterfeit products. – Article.

According to the International Federation of the Phonographic Industry, one in three records is counterfeit and sales of pirated music products in the early 21st century exceed at least \$ 25 billion in the legal market, in at least 25 countries.

The world song industry was \$ 6.5 trillion, which is about 5 times the total sales of the military industry.

Experts estimate that world trade in counterfeit goods is estimated at \$ 630 billion, or 6–7% of total trade. The market for counterfeit CDs and DVDs is about \$ 5 billion.

The International Intellectual Property Alliance ranked Ukraine first in the list of 58 countries with low intellectual property standards. According to the Razumkov Center for Economic and Political Studies, 70 percent of Ukraine's population buys counterfeit audio and video products branded with well-known trademarks. Only a fifth of the population ever buys it.

According to the Association of Software Manufacturers, the level of cyber-piracy in Ukraine in 2017 was 80% in the annual report "Global Piracy Study for 2017". At the same time, the price for unlicensed software reached \$ 108 million.

The problem of counteracting the effects of the production, distribution and circulation of counterfeit copies of computer (digital) software and software (computer counterfeit) is quite complex and multifaceted.

The article deals with the protection of computer (digital) intellectual property in the context of legal and organizational counter-measures. Based on the analysis of scientific publications in the field of economics, computer technologies, copyright and related rights protection, legislative measures are proposed, a list of organizational measures that will strengthen the interaction of state authorities with the controlling and law enforcement agencies both at the national and regional level.

Key words: computer counterfeit, intellectual property, piracy, cyber police, liability, software.

УДК 343.3
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).359](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).359)

М. В. Кікалішвілі
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та кримінології
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ КОРУПЦІЙНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Корупційна злочинність є однією з головних проблем для будь-якої держави, яка прагне побудувати демократію та в повній мірі дати змогу населенню реалізовувати свої конституційні права. Зовсім не новина, що корупція являє собою реальну загрозу національній безпеці країни та виступає тим чинником, який підриває імідж держави в очах світового співтовариства.

В умовах сучасного життя майже жодна країна не може існувати відокремлено. З кожним днем поширюються транснаціональні зв'язки, а світове суспільство стає мультикультурним, оскільки кордони між державами стають все менш відчутними. За таких обставин відбувається не лише людська міграція із перемішуванням різних культур, а й спостерігається активний розвиток та популяризація певних видів злочинності, які вже перестали зосереджуватися лише на деяких країнах, а переросли в глобальні проблеми всього світу. Одним із таких глобальних видів злочинності, що торкається інтересів всіх держав світу, є корупційна злочинність.

Істотного розмаху корупційна злочинність набула ще наприкінці ХХ століття й з того часу невпинно зростає, підкорюючи собі все більшу кількість осіб зі всіх куточків земної кулі. Наївно було б думати, що хворобливе явище корупції мине Україну. На жаль, наша держава не тільки виявилася зараженою корупцією, а й дала плідне підґрунтя даному явищу для його розвитку та перетворення в одну з головних загроз українській економічній безпеці.

Корупційні прояви пройняли всі ланки суспільних відносин в Україні. За даними авторитетних статистичних порталів, наша держава перебуває на найнижчих щаблях рейтингів щодо рівня корупції в світі та ганебно сусідує з такими нерозвиненими країнами, як Гамбія та М'янма.

А.С. Політова зазначає, що такий високий рівень корупції всередині нашої держави й низьке місце у загальносвітовому рейтингу корупційності держав світу пояснюється тим, що донедавна в нашій країні фактично не було антикорупційного законодавства, яке б відповідало прогресивним міжнародним стандартам [9, с. 153].

Однак не тільки в цьому проблема активного поширення корупційної злочинності на теренах нашої держави. Можна створювати новітні стра-

тегії та програми боротьби із корупцією, запозичувати досвід тих країн, що успішно протидіють корупційній злочинності, створювати органи суто антикорупційного спрямування, проте не досягнути жодних позитивних зрушень [7, с. 251]. Це пояснюється тим, що, по-перше будь-яка добра ідея повинна не тільки декламуватися, а й мати чіткий план втілення в життя; по-друге, українська громадськість, на жаль, досить байдуже ставиться до корупції, тому в Україні за роки незалежності так і не вдалося побудувати ідеологію крайньої нетерпимості до корупційної злочинності.

Аби дієво протидіяти корупції та поступово її викоринити з українського життя, кожному в нашій країні потрібно чітко усвідомлювати ті тенденції корупційної злочинності, які актуальні тут і зараз. Лише розуміючи тенденції розвитку корупційної злочинності, можна виробити дієву антикорупційну стратегію змін. Саме в цьому полягає актуальність даного наукового дослідження. Крім того, актуальність дослідження пояснюється тим, що для успішної євроінтеграції України, чого вкрай прагне український народ, наша держава повинна відповідати вимогам європейської спільноти, де спостерігається низький рівень корупції. Отже, нам необхідно розібратися із тим, які процеси відбуваються із корупційною злочинністю в нашій державі, аби цілеспрямовано зайнятися антикорупційною діяльністю задля швидшої євроінтеграції.

Серед вчених, які присвятили свої праці дослідженню тенденцій корупційної злочинності в Україні, окремо слід виділити таких, як П.П. Андрушко, Ю.В. Баулін, О.Ю. Бусол, В.С. Батиргареева, О.М. Джужа, О.О. Дудоров, А.П. Закалюк, О.Г. Кальман, М. І. Мельник, Є.В. Невмержицький, Д.Г. Михайленко, М.І. Хавронюк, К.П. Задоя, В.В. Голіна, В.І. Шакур, В.М. Попович.

Оскільки корупційна злочинність та антикорупційне законодавство – це динамічні категорії, що постійно змінюються, питання сучасних тенденцій корупційної злочинності потребує постійного вивчення та аналізу з огляду на нові виклики, які кидає сьогодення. Приймаються нові нормативно-правові акти антикорупційного спрямування, з'являються нові суб'єкти протидії корупційній злочинності, тому розробка зазначеного питання вимагає постійної наукової уваги.

Метою даної статті є дослідження тих тенденцій корупційної злочинності, що спостерігаються на сучасному етапі розвитку України, аналіз тих тенденцій, що зазначені, та виявлення можливих шляхів подолання негативних тенденцій і закріплення позитивних зрушень щодо протидії корупційним проявам. Задля досягнення поставленої мети необхідно визначитися із дефініціями понять «корупція» та «корупційна злочинність», дослідити головні тенденції корупційної злочинності в Україні, проаналізувати їх особливості, визначитися із позитивними тенденціями щодо запобігання та протидії корупції, а також дійти висновків щодо того, який вектор розвитку треба обрати Україні.

Переходячи до викладення основного матеріалу, зазначимо, що саме являє собою корупція та корупційна злочинність. Відповідно до чинного законодавства України корупцією визнаються дії особи, яка має службові повноваження та певні можливості, що витікають з її службових повноважень, які вона вчинює з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи надання неправомірної вигоди для третіх осіб за певну винагороду як матеріального, так і нематеріального характеру [10, ч. 1 ст. 1]. Корупція – це широке теоретичне поняття. Корупційна злочинність входить до загального поняття корупції та конкретизує ті положення, які характеризують явище корупції. Тобто корупційна злочинність – це ті дії, якими реалізуються теоретичні положення про корупцію на практиці.

Важливо наголосити, що у вітчизняній кримінально-правовій доктрині чітко прослідковуються два періоди щодо визначення того, чи підпадають дії особи під ознаки корупційного злочину. До 25 січня 2015 року питання про те, чи є злочин корупційним, вирішувалося з огляду на законодавче визначення поняття «корупція». Після зазначеної дати в силу вступили зміни, внесені до ст. 45 Кримінального кодексу України (далі – КК України) [4]. Питання корупційності злочину вже вирішувалося з огляду на те, які діяння були передбачені у примітці до зазначеної статті КК України.

Слід наголосити на тому, що як у вітчизняних, так і в зарубіжних наукових колах досі немає єдиного підходу до визначення корупції та корупційної злочинності. Це б значно спростило розробку загальносвітових антикорупційних доктрин та стратегій.

Популярною є думка, відповідно до якої під ознаки корупційності потрапляє будь-яка дія особи із службовими повноваженнями, якщо вона вийшла за рамки своїх безпосередніх обов'язків, навіть якщо не було факту настання неправомірної вигоди для кого-небудь [8, с. 31]. Прихильники подібного підходу ставлять на перший план не отримання чи надання неправомірної вигоди,

а зловживання тими повноваженнями, якими наділений службовець. Сам факт цього зловживання – це корупція.

Деяка частина науковців-правників вважає, що корупцію можна визначити як відхилення від певних норм поведінки та професійно-моральних обов'язків.

Отже, можна констатувати наявність істотних розбіжностей у поглядах на визначення корупції та корупційної злочинності, що іноді призводить до відсутності розуміння сутності зазначених явищ.

Неоднорідність підходів до визначення корупції та корупційної злочинності, як доречно зауважує Д.Г. Заброда, призводить до того, що науковці мають лише часткове уявлення про корупцію як про об'єкт наукового дослідження [1].

Більшість вчених наголошує на тому, що корупційна злочинність в Україні характеризується низьким рівнем розслідування корупційних злочинів. Згідно зі статистикою близько половини кримінальних проваджень, відкритих за ознаками корупційного злочину, розслідується та доводиться до судового вироку, який далеко не завжди засуджує корупціонера за очевидної його винуватості. Деякі види корупційних злочинів на території певних областей України взагалі не розслідуються. Здається, що справа тут не в тому, що на даних територіях не відбувається зазначених злочинів, а в тому, що вони не афішуються. Так, на теренах Центральної та Західної України в період з 2015 до 2018 р. не фігурувало жодного злочину, пов'язаного із зловживанням владою або службовим становищем. Цікаво, що при такій статистиці в пресі подекуди виникали тривожні публікації щодо зазначеного виду злочинів у цих регіонах. Домогтися правди тут важко, адже, з одного боку, журналісти можуть проводити замовні розслідування, які не мають обґрунтування, а з іншого – сигнали журналістів можуть бути правдивими, а правоохоронні органи просто покривають впливових службовців, які, очевидно, причетні до корупційних схем.

Загалом з 2014 року згідно з офіційними даними, які періодично оприлюднюються, спостерігається тенденція щодо істотного зменшення вчинення корупційних злочинів в Україні. Так, в Кіровоградській, Волинській, Київській, Сумській, Запорізькій та Миколаївській областях на 51% зменшалась кількість розслідуваних фактів отримання неправомірної вигоди. Цікаво, що зменшалась саме кількість розслідуваних злочинів, а не загальна кількість вчинюваних злочинів, в чому, на наш погляд, існує принципова різниця. Позитивна тенденція робиться штучно, реальні антикорупційні механізми наразі працюють ще в режимі малої ефективності. Звідки ж узялося таке істотне покращення? Нагадаємо, що такий позитивний антикорупційний інститут, як

Вищий антикорупційний суд, почав працювати лише восени 2019 року, хоча з перших днів існування його роботу блокували політичні пропагандисти та популісти. Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) теж поки що працює більше зі змінним успіхом, адже дійсно великої кількості розслідуваних корупційних злочинів немає. За таких обставин населення стає біднішим, гривня знецінюється, а корупційних злочинів стає менше. Виникає безліч сумнівів. В Україні є чудові умови для існування корупції та її поширення, адже антикорупційна стратегія, яка на папері виглядає конкурентоспроможною, поки що працює на невелику частину своєї потужності.

Підтвердженням тих сумнівів, що виникають при аналізі ситуації в країні, слугує й те, що близько 70% українців схильні вважати, що рівень корупції останнім часом не знизився, а підвищився, а позитивна статистика – це справа урядовців, які штучно її створюють і у такий спосіб маніпулюють думкою населення. Українці обгрунтовано вважають, що найбільше скупчення корупціонерів існує серед державних службовців та народних депутатів (близько 68%). Відсотковий залишок розділили між собою поліцейські, судді та представники податкової служби [11].

Населення країни не вірить у позитивні дані правоохоронців тому, що на побутовому рівні нічого не змінюється, а пересічний громадянин постійно стикається з корупційними проявами у дитячих садках, медичних закладах, школах та університетах.

Слід зазначити, що корупційна злочинність в Україні характеризується високим ступенем латентності, тобто такі злочини приховуються від суспільства. Зазначена тенденція цілком зрозуміла, адже, як і будь-який інший вид злочинності, корупційна злочинність передбачає настання кримінальної відповідальності, що не є бажаною для корупціонера. Через розгалужену систему прикриття корупційних злочинів пересічному громадянину неможливо уявити реальний стан корупційності в країні, адже навіть статистичні дані як вітчизняних опитувальників, так і міжнародних не можуть надати повної картини. Досить вірно зауважують деякі вчені, що латентність, про яку стали частіше вести мову в контексті корупційної злочинності, стала актуальним поняттям через підвищення обережності дій з боку корупціонерів та хабарників різного рівня [6, с. 125]. З огляду на появу широкого кола суб'єктів суто антикорупційного призначення кожен, хто бере участь у корупційних схемах, почав більш обачно підходити до будь-якої корупційної дії. І дійсно, в Україні наразі функціонує досить розгалужена система органів антикорупційного спрямування. Окрім вже зазначених НАБУ та Вищого антикорупційного суду, в системі кримінальної юстиції нашої

держави з'явилися та намагаються побудувати успішну діяльність такі органи, як Національне агентство з питань запобігання корупції та Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Недоліки у роботі цих органів на початковому етапі їх існування, а також високий рівень обережності корупціонерів пояснюються й тим, що корупційні злочини вчиняються службовими особами із владними повноваженнями. Істотний об'єм зазначених повноважень дозволяє корупціонеру не тільки використовувати службові можливості задля незаконного збагачення, а й вчинити певні дії, спрямовані на захист своєї діяльності та якісні її прикриття. Тут спостерігається очевидна геометрична прогресія. Що вищою є посада у корупціонера, то більше в нього службових можливостей захистити свої незаконні дії від уповноважених антикорупційних органів. Що більше в нього можливостей для прикриття своєї діяльності, то більше розвивається латентність корупційної злочинності [5, с. 185].

Цікаво дослідити те, відносно вчинення яких саме видів корупційних злочинів, передбачених приміткою до ст. 45 КК України, спостерігається зацікавлення української громадськості. За даними звітів органів кримінальної юстиції, в період з 2013 до 2017 р. найбільше корупційних злочинів відбувалося за ознаками ст. 191 КК України («Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем»). Цей вид корупційної злочинності за звітний період охопив аж 51% усіх корупційних злочинів в державі [3, с. 146]. Така кількість цих корупційних злочинів яскраво свідчить про те, що в Україні найбільшого розмаху сягає корупційна злочинність так званого елітного блоку – вищих посадовців, службовців та політиків. Пересічний громадянин чи навіть умовний суддя, поліцейський або взагалі не має, або має куди менші можливості привласнювати, розтрачувати майно через зловживання службовим становищем. Точніше, пересічний громадянин взагалі не має такої можливості, адже він не має службового становища.

Якщо сформулювати певний топ з трьох найбільш розповсюджених злочинів корупційного характеру, то, окрім зазначеного лідера у вигляді ст. 191 КК України, два остатніх місця на п'єдесталі варто віддати злочину, передбаченому ст. 364 КК України («Зловживання владою або службовим становищем»), що становить 19,3%, та злочину, передбаченому ст. 368 КК України («Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою») – 10,1%.

Зазначені корупційні злочини склали понад 80% усіх корупційних злочинів, що вчиняються в державі. Цікаво, що з 2017 року і дотепер ситуація не сильно змінилася. Відсоток зазначених злочинів то трохи зменшується, то трохи збільшується.

ся, але 80% можна вважати цілком об'єктивною середньою величиною. Виходить, що 80% корупційних злочинів в нашій державі – це злочини, вчинені в найвищих колах. Інакше кажучи, такі злочини – це політична корупція.

Цікаво, але політична корупція в нашій країні, за відчуттям, збільшується з кожним роком. При зміні однієї політичної верхівки іншою відбувається ще більший сплеск корупційної активності, адже новим лідерам необхідно схопити свій ласий шматок.

Політична складова частина життя дає безліч корупційних можливостей для осіб, що причетні до управління державою. Одним з варіантів корупційної діяльності для політиків є лобіювання певних законів чи змін до законодавства, які потрібні впливовим особам для досягнення якихось власних цілей. Важливо, що корупційну діяльність політиків легко можна замаскувати під політичну доцільність, що робить вкрай важким притягнення винних до відповідальності.

Варіантом корупційної діяльності в політиці слугує й створення спеціальних комісій у тій же Верховній Раді під певні політичні замовлення.

Говорячи про наведені негативні тенденції, пов'язані і з корупційною злочинністю в сучасній Україні, слід відзначити й позитивні фактори, які сприяють поступовому викоріненню корупції з життя українців.

Так, найбільш позитивними антикорупційними тенденціями останніх років є розвиток антикорупційного законодавства та збільшення кількості суто антикорупційних органів. Всі нові антикорупційні органи отримали належне нормативно-правове забезпечення, а їх діяльність базується на відповідних нормативно-правових актах. Авжеж, діяльність кожного суб'єкта антикорупційної діяльності з новоприйнятих поки що бажає кращого, але певні позитивні зрушення вже відбуваються. Наприклад, НАБУ вже відзначилося активними діями щодо розслідування корупційних злочинів, вчинених представниками Верховної Ради, що повинно дати сигнал для всіх про те, що рано чи пізно НАБУ стане страшним сном для всіх корупціонерів незалежно від їх статусу та становища.

Загалом, кажучи про те, як змінити негативні тенденції відносно корупційної злочинності, слід зауважити, що українська антикорупційна доктрина повинна приділити прискіпливу увагу таким комплексним запобіжним антикорупційним заходам, як формування ідеології державної служби, забезпечення прозорості державної влади та удосконалення антикорупційного законодавства [2, с. 37–38].

Отже, підводячи підсумок всього дослідження, зазначимо, що на сучасному етапі розвитку України в нашій державі спостерігається низка

негативних тенденцій щодо корупційної злочинності. Корупційні злочини погано розслідуються, а позитивна динаміка створюється штучно за відсутності реальних змін. Корупційна злочинність стає дедалі латентнішою та все більше охоплює політичні кола. Очевидно, що, прагнучи до євроінтеграції, Україна повинна протидіяти корупційним проявам та поступово викорінювати явище корупції загалом. Зробити це можливо. Перші кроки для цього вже робляться, оскільки поряд з негативними тенденціями постають і позитивні зрушення в державній антикорупційній політиці. Так, створюються нові антикорупційні органи, розвивається та стає більш розгалуженою система нормативно-правових актів антикорупційного спрямування. За умови неухильного руху за цим напрямком Україна зможе розраховувати на істотну зміну негативних тенденцій щодо корупційної злочинності вже протягом найближчих років.

Література

1. Заброда Д.Г. Сучасні підходи до розуміння сутності корупції. *Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ*. 2005. № 3 (22). С. 271–279.
2. Зубкова Л.А. Сучасний стан і проблеми запобігання корупції в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 34–45. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknvuv_2017_3_5.
3. Кондратов Д.Ю. Кримінологічна характеристика сучасної корупційної злочинності в Україні. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. № 2 (19). 2018. С. 141–154. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/4438>.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341—III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
5. Кримінологія (Особлива частина) : навч. посіб. / за заг. ред. О.М. Литвинова ; наук. ред. серії О.М. Бандурка. Харків : Харків, нац. ун-т внутр. справ, 2011. 347 с.
6. Маршуба М.О. Корупційна злочинність в Україні: сучасний стан та основні стратегії протидії. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2016. Вип. 31. С. 123–134. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz_2016_31_11.
7. Мейтус В.Ю. Коррупция. Экономический и информационный анализ. Киев : Норапринт, 2003. 257 с.
8. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі / Вільям Мілер, Осє Гределанд, Тетяна Кошечкіна ; пер. Дмитро Скляренко. Київ : Видавництво «К.І.С.», 2004. 328 с.
9. Політова А.С. Корупційна злочинність в Україні : стан і тенденції *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2016. Вип. 2. С. 152–162. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvuv_2016_2_17.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056.
11. Українці невдоволені рівнем боротьби з корупцією – дослідження Transparency International. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/global-corruption-barometer/3598555.html>.

Анотація

Кікалішвілі М. В. Сучасні тенденції корупційної злочинності в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду сучасних тенденцій корупційної злочинності в Україні.

У статті встановлено, що саме являє собою корупція та наведено різні погляди на визначення цього поняття, зауважено, що неоднорідність підходів щодо визначення корупції та корупційної злочинності призводить до того, що науковці мають лише часткове уявлення про корупцію як про об'єкт наукового дослідження.

Автором розкриваються головні тенденції щодо корупційної злочинності в Україні та аналізуються причини тієї чи іншої тенденції.

У статті звертається увага, що в сучасній Україні дедалі частіше створюється штучна статистика щодо зменшення кількості корупційних злочинів, а загальна ситуація із корупцією не змінюється. Антикорупційні реформи ще не працюють на повну потужність. Зауважується, що корупційна злочинність в Україні характеризується високим рівнем латентності, що пояснюється підвищеним бажанням корупціонерів захистити себе від настання можливої відповідальності.

Визначено, що Україна йде правильним шляхом, проводячи зміни в своїй антикорупційній доктрині, необхідні для успішної євроінтеграції. За умови системного підходу до викорінення корупційної злочинності зі своїх терен Україна зможе подолати негативні тенденції щодо поширення корупційної злочинності та її панівного стану в політичних колах та поступово дійти до рівня розвитку передових держав світу.

Ключові слова: корупція, корупційна злочинність, тенденції, латентність корупційної злочинності, політична корупція, антикорупційні органи.

Summary

Kikalishvili M. V. Current trends in corruption criminality in Ukraine. – Article.

The article is devoted to consideration of modern tendencies of corruption criminality in Ukraine.

It is established what exactly corruption is and different views on the definition of the mentioned concept are given in the article. It is noted that the divergent approaches to the definition of corruption and corruption criminality lead to the fact that scientists have only a partial idea of corruption as the object of scientific research.

The author reveals the main modern tendencies concerning corruption crime in Ukraine and analyzes the reasons of this or that tendency.

The article draws attention to the fact that in today's Ukraine more often artificial statistics are being created regarding the reduction of corruption crimes, while the overall situation with corruption does not change and anti-corruption reforms are not yet working at full capacity. It is noted that corruption in Ukraine is characterized by a high level of latency, which is explained by the increased desire of corrupt officials to protect them from possible liability.

As a result, it has been determined that Ukraine is going the right way making changes in its anti-corruption doctrine, which are necessary for successful European integration. With a systematic approach to eradicating corruption from its territory, Ukraine is able to overcome the negative trends in the spread of corruption and its dominance in political circles and gradually reach the level of development of the world's leading countries.

Key words: corruption, corruption criminality, trends, latency of corruption, political corruption, anti-corruption bodies.

УДК 342.98:35 (477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).360](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).360)

Л. М. Корнута
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ЯК ОСНОВА ЕФЕКТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Стрімкий розвиток державотворення, управлінських процесів та інформаційних комунікацій породжує принципово нові підходи до інституту державної служби та місця в них професійних службовців, що здатні ефективно та своєчасно реагувати на такі активні зміни, а також, володіючи високими професійними якостями, можуть втілювати їх в життя. Окрім того, інтеграційні світові процеси зумовлюють пошук ефективних шляхів вдосконалення національних освітніх систем підготовки державних службовців, підвищення якості їх професійної освіти, модернізації самого змісту підготовки, а також модернізації підходів та видів професійної освіти державних службовців. Одним із важливих чинників удосконалення процесу підготовки майбутніх професійних кадрів є питання оптимізації підготовки державних службовців до ефективного виконання професійних повноважень. Основою такої підготовки є з'ясування оптимальних видів підготовки державних службовців та механізмів навчання, а також формування у державних службовців готовності до виконання професійних повноважень, що передбачає праксеологічний складник та базується на праксеологічному підході у процесі професійної підготовки держслужбовців.

На підставі аналізу спеціалізованої літератури можна констатувати, що праксеологічний підхід активно розвивався в економічній сфері та менеджменті. Однак з огляду на особливості реформування підходів до професійної освіти, особливо на питання підвищення кваліфікації державних службовців, можна стверджувати про можливість застосування праксеологічного підходу в сфері державної служби. Так, уже сьогодні польські дослідники в галузі вищої освіти (Т. Kotarbi ski, W. Strykowski, J. Strykowska) наголошують на важливості формування праксеологічних компетенцій у процесі підготовки майбутніх управлінців до ефективної професійної діяльності та кваліфікованого підходу до вирішення відповідних завдань. Водночас, попри широке коло досліджень, невирішеним залишається питання реалізації праксеологічного підходу у забезпеченні якості професійної підготовки спеціалістів.

Питання професійної освіти та професійної підготовки державного службовця тією чи іншою

мірою розглядали у своїх працях Г. Атаманчук, Л. Біла-Тіунова, Ю. Битяк, С. Ващенко, Н. Грицяк, С.Д. Дубенко, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Луговий, П. Лютиков, В. Малиновський, А. Мудрик, Р. Науменко, Т. Недашківська, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Я. Радис та інші. Водночас, попри широке коло досліджень, невирішеним залишається питання реалізації праксеологічного підходу у забезпеченні якості професійної підготовки державних службовців, тому подальший розвиток законодавства з питань державної служби і адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є з'ясування сутності праксеологічного підходу як основи підвищення кваліфікації державних службовців та окреслення можливостей його застосування у системі професійної підготовки держслужбовців України в контексті забезпечення її якості.

Стрімкі євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, висувають нові вимоги до сучасного державного службовця як організатора реалізації державної служби та фахівця, здатного на високому професійному рівні виконувати повноваження, вирішувати складні управлінські завдання, конструктивно взаємодіяти на усіх рівнях управління та відповідати професійним викликам сьогодення. З огляду на це важливого значення набуває якість професійної підготовки державних службовців та з'ясування найбільш необхідних та ефективних видів такої підготовки. Сьогодення вимагає системної і комплексної підготовки державних службовців з новим активно-творчим стилем мислення (політичним, правовим, економічним, соціальним, психолого-педагогічним та управлінським). Можливість забезпечення потрібного рівня професіоналізму державних службовців реалізується шляхом підвищення їх кваліфікації. Наявна система професійного навчання українських державних службовців продовжує забезпечувати гідний рівень освіти на академічному рівні але, на жаль, повільно реалізовує заходи щодо систематичного аналізу потреб у підвищенні кваліфікації персоналу та практичного підходу до набуття необхідних компетентностей. Так, принципи професійного навчання державних службовців, такі

як професійне зростання особистості, андрагогіка, інноваційність, неперервність, диференціація, ефективність, акмеологічність та синергетичність, частково враховуються під час оновлення змісту навчання державних службовців.

З огляду на виокремлення у системі професійної підготовки державних службовців трьох складників – змістового, технологічного й особистісного – у контексті дослідження необхідно акцентувати увагу на технологічному складнику як такому, що забезпечує реалізацію праксеологічного підходу [3]. Саме праксеологічний складник підготовки державного службовця являє собою найважливішу змістову характеристику професійної спрямованості особистості майбутнього професіонала [6, с. 33].

Головне завдання праксеологічного підходу у процесі підготовки державних службовців полягає у вивченні й упровадженні необхідних знань для здійснення ефективної професійної діяльності, а також цінностей і змісту, цілей, професійних завдань та відповідних результатів. Досить слушно зауважує Н. Сацков, що реалізація праксеологічного підходу ґрунтується на інтеграції знання і діяльності як специфічної форми активного ставлення до поставлених завдань [7, с. 203]. Дві величини – знання й ефективна діяльність – є основою праксеологічного підходу як цілеспрямованої системи принципів, що визначають загальну мету та стратегію орієнтованих праксеологічних дій і показують, як знання перетворюються на безпосередні професійні навички та уміння.

Використання праксеології у сфері професійної підготовки державних службовців створить основу для розуміння та дослідження професійної службової діяльності з позиції практичних цінностей, зокрема ефективності та результативності. Це важливо в процесі оцінювання результатів службової діяльності. Польський науковець Т. Kotarbiński окреслив праксеологію як загальну теорію організації діяльності в контексті її ефективності й оптимізації, визначив та описав правила ефективної роботи та перерахував переваги. Саме ефективність виступає як показник якості професійного навчання, а також як якісна категорія, що сприяє розвитку та вдосконаленню професійної діяльності державних службовців [8, с. 113].

Водночас ефективність діяльності системи професійного навчання державних службовців може бути досягнута за умови відповідності професійної підготовки та післядипломної освіти до вимог освіти для суспільства, побудованого на знаннях і інформації. Цими вимогами є такі: освіта протягом усього життя; освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комп'ютерних технологіях і доповнює традиційні методи і технології новими можливостями; освіта за креативними моделями навчання та індивідуальними освітніми траекто-

ріями; освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань. Одним із видів професійного навчання, що покликаний забезпечити високу освіченість та професійну компетентність державних службовців, є саме підвищення кваліфікації.

Результати багаторічних наукових пошуків вітчизняних і зарубіжних науковців і фахівців щодо визначення поняття «підвищення кваліфікації» були використані для підготовки документа «Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [2]. У цьому нормативному акті дається визначення усіх складників системи професійного навчання державних службовців, зокрема підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Варто пам'ятати, що проблему підвищення кваліфікації державних службовців можна розглядати й у межах безперервної освіти. Практичне підход так дозволяє. Так, більшість розвинених держав здійснює політику безперервного продовження освіти й підготовки кадрів. Наприклад, у Франції закон вимагає, щоб кожна організація, кількість службовців у якій перевищує 10 осіб, витрачала не менше ніж 0,5% загальної суми заробітної плати на навчання, що здійснюється вперше, і 1,1% – на продовжене навчання [5, с. 342]. Водночас термін «підвищення кваліфікації» у світовій і вітчизняній практиці найчастіше тлумачиться як підтримуюче й додаткове професійне навчання за фаховим спрямуванням без зміни рівня попередньо здобутої за певним фахом кваліфікації. Коректність визначення цього терміна є обґрунтованою у тому сенсі, що кваліфікація фахівця повинна підвищуватись, а рівень цієї кваліфікації – ні. Більш виправданим для вживання в зазначеному аспекті, можна стверджувати, був би термін «підтримуюча освіта», або «підтримуюче навчання». Окрім того, з'ясувавши сутність поняття «підвищення кваліфікації», вважаємо, що важливо встановити, чим вона є для державних службовців – правом чи обов'язком.

Що стосується обов'язку державних службовців підвищувати свою кваліфікацію, то слід керуватися тим, що вони займають у державних органах відповідні посади. Посада є частиною організаційної структури державного органу, тому правовий статус є узгодженим і взаємопов'язаним із правовим статусом інших посад у цьому органі. До осіб, що претендують на заміщення цих посад, висуваються вимоги як загального, так і спеціального характеру, що залежать від рівня підготовки й кваліфікації. Під час функціонування державних органів постійно змінюються, ускладнюються й удосконалюються форми й методи публічного управління. Це відображається в суспільних від-

носинах, що регулюються. Це диктує необхідність постійного підвищення кваліфікаційних вимог до тієї чи іншої посади порівняно з тими, що були на час призначення особи на цю посаду.

Зміни кваліфікаційних вимог за посадою – це закономірне явище, об'єктивно зумовлене сучасними реаліями реформування в державі. З огляду на це аналіз принципу відповідності кваліфікації державного службовця до його посади залишається незмінним. Щоб відповідати займаній посаді й успішно виконувати покладені на службовця обов'язки, він повинен постійно підвищувати свою кваліфікацію. Це стає однією з умов для зміцнення посади й подальшого виконання професійних обов'язків. Окрім цього, Закон України «Про державну службу» встановив, що основним обов'язком державного службовця є постійне удосконалення організації своєї роботи й підвищення професійної кваліфікації [1].

Різні підходи до категорії підвищення кваліфікації державних службовців відзначаються і в правових актах інших країн. Так, в Законі Республіки Білорусь «Про основи служби в державному апараті» зазначено, що для державних службовців створюються належні умови для перепідготовки й підвищення кваліфікації, що включають за необхідності отримання в установленому порядку другої вищої або іншої спеціальної освіти у відповідних навчальних закладах, а також стажування й самоосвіту. Результати перепідготовки й підвищення кваліфікації є однією з підстав для службового просування державного службовця [4].

У Німеччині розрізняють кілька видів підвищення кваліфікації. Службове підвищення кваліфікації в законодавстві визначається завданням як окремого співробітника, так і адміністрації, але не є примусовою вимогою. Співробітник зобов'язаний брати участь у заходах з підвищення кваліфікації або у рівнозначній діяльності. Це сприяє покращенню виконання посадових обов'язків. Він повинен також бути в курсі вимог у межах свого кар'єрного рівня настільки, наскільки це служить його пристосуванню до підвищених і змінених професійних вимог. Відповідно до цього адміністрація зобов'язана загалом сприяти підвищенню кваліфікації, що має на меті розвиток здібностей для зайняття вищих посад.

Специфіка функціонування системи підвищення кваліфікації державних службовців у контексті праксеологічного підходу полягає в тому, що вона є підсистемою державної служби, обслуговує її, готуючи високопрофесійні кадри. Це відбувається через вирішення низки таких завдань: приведення рівня професійних знань, умінь і навичок державних службовців у відповідність до вимог теорії та практики публічного управління; вивчення й застосування на практиці передового світового досвіду й досягнень науки державного будівництва та науки управління; формулюван-

ня установок на оволодіння предметом діяльності у сфері державної служби; формування професійних здібностей державних службовців.

Підвищення кваліфікації державних службовців як важливий складник професійної освіти на державній службі розглядається одночасно як обов'язок і право керівника органу й державного службовця. У гармонійному поєднанні цих двох складових частин полягає успіх діяльності державних органів і працівників. Тобто проходження навчання у певних організаційно-правових формах є не тільки правом, але і обов'язком державних службовців. Обов'язком державних органів має бути планування, організація і контроль за їх навчанням, а правом – можливість вимагати від державних службовців проходження запланованого навчання.

Отже, розглянувши праксеологічний підхід як основу якості професійної підготовки державних службовців, а також проаналізувавши вітчизняну й зарубіжну літературу, чинне законодавство України та зарубіжних держав, ми дійшли висновку, що підвищення кваліфікації державних службовців – це широке й багатозначне поняття, яке можна розглядати як різновид професійної освіти, що спрямований на підготовку державних службовців. Підвищення кваліфікації державних службовців – це постійне удосконалення рівня професійних теоретичних знань і навичок, що дає їм змогу кваліфіковано та максимально ефективно виконувати свої повноваження.

Література

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 19.12.2019).
2. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 р. № 106 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> (дата звернення: 19.12.2019).
3. Біляковська О.О. Практичне підхід як основа якості професійної підготовки майбутніх вчителів в Україні та Польщі. *Портал наукових конференцій*. URL: <https://www.cuspu.edu.ua> (дата звернення: 19.12.2019).
4. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. № 32. С. 416–470. URL: www.bns.gov.br (дата звернення: 19.12.2019).
5. Государственная служба и государственные служащие во Франции : Информационные и учебные материалы. Москва, 1996. 879 с.
6. Майборода В.К. Проблеми розвитку праксеологічних умінь майбутніх компетентних фахівців вищої школи України. *Вища освіта України*. 2018. № 4. С. 31–36.
7. Сацков Н.Я. Практический менеджмент. Методы и приемы деятельности руководителя. Донецк : Сталкер. 448 с.
8. Kotarbiński, T. Traktat o dobrej robocie. Wrocław : Ossolineum. 531 s.

Анотація

Корнута Л. М. Праксеологічний підхід як основа ефективного забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців в Україні. – Стаття.

У статті розглянуто сутність праксеологічного підходу у професійній підготовці державних службовців в Україні із урахуванням досвіду окремих європейських країн. Визначено особливості праксеологічного підходу при застосуванні такого виду професійної освіти, як підвищення кваліфікації.

Зазначається, що у системі професійної підготовки державних службовців можна виокремити три складники – змістовий, технологічний і особистісний, у контексті дослідження яких необхідно акцентувати увагу на технологічному складнику як такому, що забезпечує реалізацію праксеологічного підходу. Саме праксеологічний підхід у контексті підготовки державного службовця являє собою найважливішу змістову характеристику професійної спрямованості особистості майбутнього професіонала.

Акцентовано, що головним завданням праксеологічного підходу у процесі підготовки державних службовців є вивчення й упровадження необхідних знань для здійснення ефективної діяльності. Зауважено, що саме ефективність виступає як показник якості професійної підготовки, а також як якісна категорія, що сприяє розвитку та вдосконаленню професійної діяльності державного службовця. Використання праксеології у сфері професійної підготовки державних службовців є основою для розуміння та дослідження професійної службової діяльності з позиції практичних цінностей, зокрема ефективності та результативності. Це важливо у процесі оцінювання результатів службової діяльності.

Визначено, що ефективність діяльності системи професійного навчання державних службовців може бути досягнута за умови відповідності професійної підготовки та післядипломної освіти вимогам освіти для суспільства, побудованого на знаннях і інформації. Цими вимогами є такі: освіта протягом усього життя; освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комп'ютерних технологіях і доповнює традиційні методи і технології новими можливостями; освіта за креативними моделями навчання та індивідуальними освітніми траєкторіями; освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань. Одним із таких видів професійного навчання, що покликаний забезпечити високу освіченість та професійну компетентність державних службовців, є саме підвищення кваліфікації. Варто пам'ятати, що проблему підвищення кваліфікації державних службовців можна розглядати й у межах безперервної освіти. Праксеологічний підхід таке дозволяє. Так, більшість розвинених держав здійснює політику безперервного продовження освіти й підготовки кадрів.

Специфіка функціонування системи підвищення кваліфікації державних службовців у контексті праксеологічного підходу полягає в тому, що вона є підсистемою державної служби, обслуговує її, готуючи високопрофесійні кадри. Це відбувається через вирішення низки таких завдань: приведення рівня професійних знань, умінь і навичок державних службовців у відповідність до вимог теорії та практики публічного управління; вивчення й застосування на практиці передового світового досвіду й досягнень науки державного будівництва та науки управління; формування установок на оволодіння предметом діяльності у сфері державної служби; формування професійних здібностей державних службовців.

Ключові слова: державний службовець, європейська інтеграція, професійний розвиток, праксеологічний підхід, професійне навчання, підвищення кваліфікації.

Summary

Kornuta L. M. A praxeological approach as a basis for effectively ensuring civil service training in Ukraine. – Article.

The article deals with the essence of the praxeological approach in the professional training of civil servants in Ukraine, taking into account the experience of individual European countries. The peculiarities of the praxeological approach in the application of this type of vocational education as professional development are determined.

It is noted that in the system of training of civil servants can be distinguished three components - content, technological and personal, in the context of the study should focus on the technological component, such as to ensure the implementation of the praxeological approach. It is the praxeological component of the training of the civil servant that is the most important content characteristic of the professional orientation of the future professional's personality.

It is emphasized that the main task of the praxeological approach in the process of training civil servants is to study and implement the necessary knowledge to carry out effective activities. It is noted that efficiency is an indicator of the quality of vocational training, as well as a qualitative category that promotes the development and improvement of professional activity of public servants. The use of praxeology in the field of training of civil servants provides a basis for understanding and researching professional service activity in terms of practical values, in particular efficiency and effectiveness, which is important, in particular, in the process of evaluating performance.

It is determined that the effectiveness of the system of vocational training of civil servants can be achieved provided that vocational training and postgraduate education are in compliance with the requirements of a knowledge-based and information-based society, namely: lifelong learning; borderless education, based on information and computer technology, that complements traditional methods and technologies with new opportunities; education by creative learning models and individual educational trajectories; education that develops on the basis of fundamental knowledge. One of the types of vocational training that aims to provide high level of education and professional competence of civil servants is the advanced training. It is worth remembering that the problem of upgrading the skills of civil servants can be considered within the framework of continuing education. Actually, a praxeological approach allows this. Yes, most developed countries have a policy of continuing education and training.

The specificity of the functioning of the civil servants advanced training system in the practical approach is that it is a subsystem of the civil service and serves it by training highly professional personnel. This is done through a series of tasks: bringing the level of professional knowledge, skills and skills of civil servants in line with the requirements of public administration theory and practice; study and application in practice of the best world experience and achievements of the science of state building and science of management; formulation of installations for mastering the subject of activity in the sphere of public service; formation and development of professional abilities of civil servants.

Key words: civil servant, European integration, professional development, praxeological approach, vocational training, professional development.

УДК 347.97

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).361](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).361)**Д. В. Крилов**доктор економічних наук,
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Вітчизняний досвід та зарубіжна практика переконливо демонструють вплив оподаткування на всі сфери суспільного життя, зокрема на соціальний та економічний аспекти. Через реалізацію податкової політики держава здатна ефективно стимулювати господарську діяльність, формувати сприятливі умови для розвитку пріоритетних галузей економіки, регулювати наповнення бюджету.

Сплата податків більшою чи меншою мірою стосується кожної людини. Необхідність сплачувати податки не залежить від конкретних обставин, тобто є абсолютним обов'язком. Так, відповідно до ст. 67 Конституції України «кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом» [1].

На сучасному етапі розвитку України, що, з одного боку, характеризується процесами євроінтеграції, а з іншого – станом зовнішньої військової агресії, якісне правове регулювання податкових правових відносин набуває особливої актуальності та важливості.

У ст. 10 Господарського кодексу України закріплено, що податкова політика має бути спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів [2].

Виділення адміністративно-правового аспекту у регулюванні правових відносин, що виникають під час втілення податкової політики, та розкриття його сутності буде сприяти забезпеченню пріоритетності прав платників податків, балансуванню інтересів учасників податкових правовідносин, пошуку ефективних механізмів своєчасного формування публічних грошових фондів та захисту національних інтересів.

Особливості регулювання правових відносин у сфері реалізації державної податкової політики досліджували такі провідні науковці, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, О.В. Бакун, О.М. Бандур-

ка, О.С. Башняк, А.О. Беспалова, Ю.П. Битяк, С.В. Бризгалін, Д.В. Вінницький, Л.К. Воронова, В.М. Гаращук, О.В. Джафарова, С.В. Запольський, В.В. Зуй, Р.Ю. Ісаншина, М.В. Карасьова, В.А. Кашин, О.М. Козирін, А.І. Крисоватий, М.П. Кучерявенко, І.А. Майбуров, С.Г. Пепеляєв, М.О. Перепелиця, В.М. Пушкарьова, Л.А. Савченко, М.В. Тарасюк, В.І. Теремецький, С.О. Шатрава, В.К. Шкарупа, Є.А. Ровінський, Н.С. Хатнюк, Н.І. Хімічева, А.Ф. Цимбалюк, С.Д. Ципкін, Т.Ф. Юткін тощо.

Проте маємо відзначити, що розмежувати адміністративне право і комплексні галузі права досить складно. Наприклад, механізм співвідношення адміністративного і податкового права такий, що більшу частину відносин, які формують предмет останнього, врегульовано нормами адміністративного права та за допомогою притаманних йому правових засобів. З огляду на це сутність адміністративно-правового аспекту в регулюванні правових відносин у сфері реалізації державної податкової політики потребує подальшого розкриття, а обрана тема дослідження набуває своєї актуальності.

Дана наукова робота має на меті розкриття сутності правової природи регулювання правових відносин у сфері реалізації державної податкової політики. Для цього необхідно розглянути склад податкового законодавства України, охарактеризувати особливості, співвідношення і спрямованість публічно-сервісних, правоохоронних та юрисдикційних правовідносин, що складаються під час забезпечення державною владою реалізації податкової політики в Україні.

Розглядаючи правові відносини, що існують у сфері реалізації державної податкової політики, зазначимо, що доцільно звернути увагу на правові норми, з яких складається податкове законодавство нашої держави. Стаття 3 Податкового кодексу України містить такий їх перелік: Конституція України; Податковий кодекс України; Митний кодекс України, інші закони з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України; чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною

Радою України, що ними регулюються питання оподаткування; нормативно-правові акти, прийняті на підставі та на виконання (Податкового) Кодексу та законів з питань митної справи; рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийняті за правилами, встановленими Податковим кодексом [3].

Як відзначає В. Теремецький, світова та вітчизняна практика свідчать, що податкові відносини в більшості країн світу регулюються кодифікованими актами (і Україна у цьому відношенні не є виключенням). Податковий кодекс України, як і білоруський, визначає сферу дії самого Податкового кодексу, а не сферу податкових відносин загалом. Так, ст. 1 Податкового кодексу України визначає коло суспільних відносин, що виникають у сфері справляння податків і зборів та підпадають під сферу його дії (регулювання). Проте аналіз положень цієї статті дозволяє зробити висновок, що деякі аспекти податкових відносин ними не охоплюються (зокрема, встановлення (введення) податків, оскарження рішень і дій податкових органів та їх посадових осіб тощо). Натомість вводиться такий термін, як «порядок адміністрування», хоча його зміст у кодексі не розкривається. В. Теремецький підкреслює, що не всі наявні податкові правовідносини повністю потрапляють у сферу податково-правового регулювання. Деякі з них становлять предмет інших підгалузей фінансового права і навіть інших правових утворень. Так, в рамках групи правовідносин щодо справляння податків і зборів відносини, які забезпечують примусове стягнення податків, зборів та пені з фізичної особи й організації, що здійснюються в судовому порядку, регламентуються цивільним процесуальним чи господарським процесуальним правом [4, с. 117–118].

Зі свого боку П. Гега та Л. Доля зазначають, що податкові правовідносини є формою вираження економічних, політичних та інших відносин [5, с. 10].

Н. Хатнюк, аналізуючи дане питання, робить висновок про те, що оподаткування тісно переплітається з усіма сферами правової дійсності українського суспільства, тому цілком логічно, що правове регулювання податкових правових відносин відображається у великій кількості нормативно-правових актів. Водночас велика кількість правових джерел ускладнює розуміння окремих податкових правових норм та може сприяти неоднозначному їх трактуванню як платниками податків, так і посадовими особами контролюючого органу [6, с. 181].

Отже, беручи до уваги досить широкий спектр питань, з якими перетинається сфера оподаткування, вважаємо, що для подальшого дослідження доцільним буде розглянути зміст більш

узагальненого поняття, тобто поняття «правові відносини».

На думку М. Цвіка, правові відносини – це відносини між людьми, які є юридичним вираженням економічних, політичних, сімейних, процесуальних та інших суспільних відносин, де одна сторона на основі правових норм вимагає від іншої виконання певних дій або утримання від них, а інша сторона зобов'язана виконати ці вимоги [7, с. 336].

О. Скакун вважає, що норми права і правовідносини є взаємопов'язаними, адже право може діяти лише тоді, коли визначеним подіям або діям надається характер юридично значущих фактів (актів), що ставлять людей у становище сторін правовідносин, які мають взаємозалежні суб'єктивні права і юридичні обов'язки. Отже, правовідносини є об'єктивною формою реалізації прав і обов'язків. З огляду на це правовідносини розглядаються як врегульовані нормами права і забезпечувані державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними (носіями суб'єктивних прав) і зобов'язаними (носіями обов'язків) суб'єктами [8, с. 382–384].

Узагальнюючи слова перелічених науковців, ми доходимо висновку про те, що правовідносини в сфері регулювання податкової політики є різновидом суспільних відносин, які врегульовані нормами публічного права. При цьому спрямованість правового регулювання у сфері податкової політики включає в себе публічно-сервісну, правоохоронну та юрисдикційну діяльність держави.

Як зазначає В. Авер'янов, публічно-сервісна діяльність – це діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення в ході їхніх взаємостосунків з населенням, конкретними фізичними та юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати й захищати свої права, свободи та законні інтереси [9, с. 269].

Б. Гук пише, що введення в правовий обіг такого поняття, як «публічно-сервісна діяльність», вже давно викликає дискусії в наукових колах, оскільки така діяльність ґрунтується на конституційному положенні соціальної спрямованості держави та є змістом діяльності держави, її обов'язком щодо забезпечення прав і свобод людини [10, с. 119].

Звертає на себе увагу з цього приводу наукова позиція О. Джафарової, яка пропонує для визначення розглядуваної категорії зосередитися на аналізі категорій більш загального порядку, таких як «держава», «права і свободи громадян» та «механізм забезпечення прав і свобод громадян», оскільки взаємозв'язок останніх є центральним для юридичної науки. В основі організації та функціонування сучасної Української держави лежить суспільний договір, який передбачає, що держава утворюється волевиявленням вільних і

незалежних осіб та зобов'язується всіляко сприяти реалізації прав людини, а у разі їх порушення держава мусить захищати останні. Інша сторона суспільного договору також має певні зобов'язання, серед яких є сплата податків, дотримання встановлених правил поведінки, обов'язок захищати цілісність держави тощо. Слід зауважити, що при цьому особам надається пріоритет і можливості реалізувати належні їм права, зокрема й у відносинах з публічною адміністрацією. Саме в такому підході розкривається сучасне уявлення про державу як про інституцію, що надає певні послуги особам, які, так би мовити, їх замовляють. Коло цих послуг прямо впливає з публічних функцій держави, які є змістовим наповненням, підґрунтям для виокремлення та закріплення конкретних прав і обов'язків суб'єктів відповідних відносин [11, с. 56–57]. Публічно-сервісна діяльність держави в сфері здійснення податкової політики включає в себе, наприклад, адміністрування податків, видачу дозвільних документів тощо.

Ю. Шемшученко зазначає, що правоохоронна діяльність – це вид державної діяльності, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу суворо відповідно до закону і за неухильного дотримання встановленого ним порядку [12]. У сфері здійснення державної податкової політики правоохоронна діяльність передбачає, наприклад, проведення перевірок виконання законів та інших нормативно-правових актів. Як зазначає Ю. Битяк, до адміністративних засобів правоохоронного характеру належать різні форми і методи здійснення контролю і нагляду за дотриманням законності і дисципліни у сфері державного управління, а також застосування передбачених законом засобів виховного і примусового впливу. Вони використовуються для охорони суспільного ладу України, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, попередження правопорушень і боротьби з ними, виховання громадян у дусі точного дотримання Конституції і законів України [13, с. 26].

С. Комісаров стверджує, що під адміністративно-юрисдикційною діяльністю необхідно розуміти врегульовану законом діяльність уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, спрямовану на здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування заходів адміністративного попередження та припинення таких правопорушень з метою охорони прав і сво-

бод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного дотримання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності людини, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [14, с. 105–106]. Л. Анохіна розглядає поняття «адміністративна юрисдикція» у двох таких аспектах: статичному (як сукупність повноважень суб'єкта адміністративної юрисдикції) та функціонально-динамічному (як особливий вид правозастосовної діяльності) [15]. Ю. Битяк відмічає, що роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушеннями постійно зростає, збільшується кількість складів адміністративних правопорушень, більш суворо стають санкції за проступки. Встановлюється відповідальність за дії, які раніше взагалі не належали до правопорушень, наприклад, порушення податкового законодавства тощо [16, с. 170].

Аналізуючи поняття правового регулювання та правових відносин, слід відзначити думку В. Авер'янова, який наголошував на тому, що правовідносини належать до фундаментальних категорій науки адміністративного права, оскільки саме в правовідносинах таке право існує, діє, живе. У них найбільш рельєфно відображається специфіка методу адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [17, с. 175]. З огляду на це правильним і необхідним вважаємо встановлення кола тих суспільних відносин, які врегульовані нормами адміністративного права, оскільки це дозволить точно виявити призначення методів цієї галузі права, дослідити весь потенціал їх регулюючого впливу та визначити рівень їхньої ефективності [18, с. 186].

Ю. Битяк зазначає, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права. Можна відзначити такі особливості адміністративно-правових відносин:

- 1) в адміністративно-правових відносинах права і обов'язки потребують для свого задоволення відповідних дій виконавчо-розпорядчого характеру;
- 2) умовою виникнення адміністративно-правових відносин є участь у них обов'язкового суб'єкта (держави);
- 3) адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи кожної із сторін незалежно від волевиявлення другої сторони;
- 4) спори між сторонами адміністративно-правових відносин, як правило, вирішуються в адміністративному порядку;

5) адміністративно-правові відносини, що виникають між органами виконавчої влади та іншими учасниками адміністративного права, не завжди є відносинами, що здійснюються за методом влади та підпорядкування;

6) порушення однією із сторін адміністративно-правових відносин вимог адміністративно-правової норми тягне за собою юридичну відповідальність [16, с. 59–60].

З огляду на викладене можна стверджувати, що відносини у сфері реалізації державної податкової політики в Україні достатньо чітко окреслені та врегульовані на рівні законодавства.

Проте податкова сфера має занадто тісні взаємозв'язки з іншими галузями суспільного життя та вплив на них. Для ефективного забезпечення пріоритетності прав платників податків та пошуку дієвих механізмів своєчасного формування публічних грошових фондів необхідно уточнити та розкрити сутність правовідносин, які виникають у сфері реалізації державної податкової політики.

Правове регулювання у сфері податкової політики включає в себе публічно-сервісну, правоохоронну та юрисдикційну діяльність держави, яка має на меті задоволення прав і законних інтересів людини. Така діяльність полягає у забезпеченні високого рівня якості життя людей на всій території України, а також передбачає досягнення оптимального балансу між наповненням бюджету та підтримкою умов економічного зростання і підвищення суспільного добробуту. Загалом сфера податків впливає на забезпечення національних інтересів України. Отже, відносини, які виникають у сфері оподаткування, мають вкрай важливе значення.

Відносини у сфері регулювання державної податкової політики мають такі ознаки: ці відносини передбачають обов'язкову участь держави, потребують для свого задоволення відповідних дій виконавчо-розпорядчого характеру, можуть виникати з ініціативи кожної із сторін незалежно від волевиявлення іншої сторони; спори між сторонами правових відносин, як правило, вирішуються в адміністративному порядку, а порушення однією із сторін правових відносин вимог правової норми тягне за собою юридичну відповідальність; відносини, що виникають між органами виконавчої влади та іншими учасниками правових відносин у сфері здійснення державної податкової політики, не завжди є відносинами, що здійснюються за методом влади та підпорядкування.

З огляду на аналіз відносин, що виникають у сфері регулювання державної податкової політики, можна впевнено стверджувати, що за своєю сутністю вони подібні до характеристик адміністративно-правових відносин. Отже, базою правового регулювання державної податкової політики є адміністративно-правові норми.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254k/96-ВР>.
2. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/436-15>.
3. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n8773>.
4. Теремецький В.І. Сутність та ознаки податкових правовідносин в аспекті сучасного податкового права. *Науковий вісник львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 115–126. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyku/nvsv/01_2012/12tvispp.pdf.
5. Гега П.Т., Доля Л.М. Основи податкового права : навч. посібник. 3-тє вид., випр. і доп. Київ : Знання, КОО, 2003. 302 с.
6. Хатнюк Н.С. Правове регулювання податкових правовідносин: стан та перспективи удосконалення. *Наше право*. 2017. № 2, 2017. С. 177–183. URL: <http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/2018/07/zhurnal-nashe-pravo-2-2017.pdf>.
7. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2002. 432 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге видання. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
9. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
10. Гук Б.М. Адміністративні послуги органів публічної влади України: поняття, зміст. *Право і суспільство*. 2011. № 3. С. 117–121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2011_3_25.
11. Джафарова О.В. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції. *Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти* : матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф., м. Кривий Ріг, 22 листоп. 2016 р. ; Донец. юрид. ін-т МВС України. Кривий Ріг, 2016. С. 55–58.
12. Правоохоронна діяльність. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Правоохоронна_діяльність.
13. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
14. Комісаров С. Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. С. 100–107. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/7-2015/komisarov.pdf>.
15. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2001. 15 с.
16. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
17. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1 Загальна частина. 2004. 584 с.
18. Юровська В.В. Поняття та ознаки адміністративних правовідносин як сфери правового впли-

ву адміністративно-правових методів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. № 6–2 Т. 1. 2016. С. 185–188. URL: http://www.lj.kherson.ua/2016/pravo06-2/part_1/43.pdf.

Анотація

Крылов Д. В. Правове регулювання правових відносин у сфері реалізації державної податкової політики: адміністративно-правовий аспект. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню юридичної природи правових відносин, що складаються в процесі реалізації державної податкової політики. Увагу приділено адміністративно-правовому аспекту цих відносин. Розглянуто нормативну базу, на якій ґрунтується регулювання податкової політики. Відмічено тісний зв'язок даної галузі з усіма сферами правової дійсності суспільства. Проаналізовано поняття «правові відносини» та «правове регулювання». Охарактеризовано зміст правового регулювання податкової галузі через дослідження публічно-сервісної, правоохоронної та юрисдикційної діяльності держави в податковій сфері. Визначено, що правове регулювання у сфері податкової політики включає в себе публічно-сервісну, правоохоронну та юрисдикційну діяльність держави, яка має на меті задоволення прав і законних інтересів людини. Така діяльність полягає у забезпеченні високого рівня якості життя людей на всій території України, а також передбачає досягнення оптимального балансу між наповненням бюджету та підтримкою умов економічного зростання і підвищення суспільного добробуту. Сфера податків впливає на забезпечення національних інтересів України. Отже, відносини, які виникають у сфері оподаткування, мають вкрай важливе значення. Досліджено особливості адміністративно-правових відносин та доведено, що відносини у сфері регулювання державної податкової політики за своєю сутністю є адміністративно-правовими. Зроблено висновок, що відносини у сфері регулювання державної податкової політики мають такі ознаки: ці відносини передбачають обов'язкову участь держави, потребують для свого задоволення відповідних дій виконавчо-розпорядчого характеру, можуть виникати з ініціативи кожної із сторін незалежно від волевиявлення іншої сторони; спори між сторонами правових відносин, як правило, вирішуються в адміністративному порядку, а порушення однією із сторін правових відносин вимог правової норми тягне за собою юридичну відповідальність; відносини, що виникають між органами виконавчої влади та іншими учасниками правових відносин у сфері здійснення державної податкової політики, не завж-

ди є відносинами, що здійснюються за методом влади та підпорядкування.

Ключові слова: державна податкова політика, правові відносини, правове регулювання, публічно-сервісні відносини, адміністративні правовідносини.

Summary

Krylov D. V. Legal regulation of legal relations in the field of implementation of the state tax policy: administrative and legal aspect. – Article.

The article is devoted to the study of the legal nature of the legal relations that are formed in the process of implementation of the state tax policy. Attention is paid to the administrative-legal aspect of these relations. The regulatory framework on which tax policy regulation is based is considered, and the close connection of this field with all spheres of legal reality of society is noted. The concepts of “legal relations” and “legal regulation” are analyzed. The content of the legal regulation of the tax industry through the study of public service, law enforcement and jurisdictional activities of the state in the tax sphere is characterized. It is determined that legal regulation in the field of tax policy includes public service, law enforcement and judicial activity of the state. Aiming at satisfying human rights and legitimate interests, it aims at ensuring a high standard of quality of life for people throughout Ukraine, as well as enabling an optimal balance to be found between filling the budget and maintaining conditions for economic growth and enhancing social well-being. Ultimately, the sphere of taxes affects the protection of Ukraine's national interests. Thus, relationships that arise in the field of taxation are extremely important. The peculiarities of administrative-legal relations are investigated and it is proved that the relations in the sphere of regulation of the state tax policy are administrative-legal in their essence. It is concluded that relations in the sphere of regulation of the state tax policy have the following features: they imply obligatory participation of the state; require appropriate enforcement actions to meet their needs; may arise at the initiative of either party, regardless of the will of the other party; as a rule, disputes between the parties to a legal relationship are resolved administratively, and a breach by one of the parties to a legal relationship of legal requirements entails legal responsibility; relations that arise between executive authorities and other participants in legal relations in the sphere of state tax policy implementation are not always relations carried out by the method of power and subordination.

Key words: state tax policy, taxes, legal relations, legal regulation, public-service relations, administrative legal relations.

УДК 346.2:336.761(477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).362](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).362)

Є. А. Кузнєцова
аспірант (ад'юнкт) кафедри фінансового права
та фіскального адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПРОФЕСІЙНИХ УЧАСНИКІВ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ В УКРАЇНІ

Спостерігаючи динамічні процеси на ринку цінних паперів (далі – РЦП), варто звернути увагу на те, що більшість основних понять у цій сфері взагалі не визначена у законодавстві, відсутня їх уніфікація. Щодо деяких з них не сформульована і наукова точка зору. Правове регулювання процесів, що існують на РЦП, вимагає чіткої регламентації як процедур, так і професійної діяльності. Зміст діяльності професійних учасників РЦП характеризується значною різноманітністю залежно від функцій, які вони виконують, їх повноважень, мети здійснення діяльності. Визначення поняття та ознак професійної діяльності використовується для оптимізації регулятивних процесів на РЦП. Сьогодні збільшення відставання законодавства від практики господарювання на РЦП може стати основним гальмівним чинником у формуванні дієвого, ефективного ринку та у забезпеченні інтеграції до ринків Європейського Союзу.

Проблема оцінки фінансово-правового регулювання професійних учасників РЦП є новою у вітчизняній літературі, оскільки дослідники, зокрема В.В. Колесник, Ю.М. Лисенков, О.Г. Мендул, В.С. Торкановський, Н.В. Фетюхіна, І.А. Шевчук, у своїх роботах торкаються лише загальної характеристики правового статусу учасників РЦП.

Окремі аспекти фінансово-правового регулювання професійних учасників РЦП залишаються не дослідженими у правовій науці України. Так, питання створення професійних учасників РЦП Н.С. Кузнєцова та І.Р. Назарчук розглядали з загальних позицій, залишаючи поза увагою суперечливі питання набуття професійним учасником РЦП відповідного статусу та прав юридичної особи. Російські вчені Ж.А. Іонова та В.С. Мартем'янов досліджували теоретичні положення легітиматії господарюючих суб'єктів в цілому. Проблема визначення понять фондової біржі та торговельно-інформаційної системи розглядалася частково. Зокрема, Г. Остапович визначала фондову біржу та ТІС з позицій саморегуляторних організацій, О. Чуркін характеризував фондову біржу в системі цивільних правовідносин.

Вибір теми статті визначається також тим, що в українській юридичній науці комплексні дослідження фінансово-правового регулювання професійних учасників РЦП не здійснювалися. Зокрема, залишилися поза увагою науковців поняття,

ознаки та класифікація професійних учасників РЦП, особливості ліцензування професійної діяльності на РЦП, права та обов'язки професійних учасників РЦП, тому метою даного дослідження є визначення поняття та ознак професійних учасників РЦП.

В Україні, яка активно розвивається шляхом ринкових перетворень, відбувається становлення і послідовний розвиток ринку цінних паперів (фондового ринку). Названий ринок виступає однією з важливих складових частин ринкової економіки. Він забезпечує акумуляцію тимчасово вільних коштів та їхній перерозподіл у формі інвестицій на розвиток виробництва і сфери послуг, передбачає встановлення необхідних контактів між суб'єктами господарювання, які мають потребу в таких коштах, і тими суб'єктами, які хотіли б інвестувати надлишковий дохід. Формування в сучасній Україні розвиненого, цивілізованого, ефективного ринку цінних паперів, привабливого для внутрішніх та зовнішніх інвесторів, – найголовніше завдання у цій сфері.

Як законодавча категорія ринок цінних паперів (фондовий ринок) офіційно визначений у ст. 2 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23 лютого 2006 року як сукупність учасників такого ринку та правовідносин між ними щодо розміщення, обігу та обліку цінних паперів і похідних (деривативів). Дане легальне визначення поняття фондового ринку, попри деяку його неповноту (не відображає відносини із зберігання цінних паперів) та окремі спірні положення (зокрема, щодо одностороннього, вузького трактування теоретичної категорії правових відносин), у цілому вірно визначає даний ринок як системне, об'єктивне, економіко-правове явище суспільного буття в єдності його статичних та динамічних елементів. Статику ринку цінних паперів складають, по-перше самі цінні папери та їх похідні, кожний з видів яких має певну юридичну форму та певний правовий режим існування, і, по-друге, учасники цього ринку з визначеним правовим статусом, зумовленим роллю, яку окремі учасники та відповідні групи учасників відіграють на вказаному ринку. Динаміка ринку цінних паперів полягає у сукупності різноманітних відносин між його учасниками (щодо розміщення, обігу, обліку тощо цінних паперів), які постійно виникають,

змінюються, припиняються і у своїй множинності утворюють те, що прийнято називати функціонуванням даного ринку.

Коло суб'єктів (учасників) вказаного ринку, визначене ст. 2 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23 лютого 2006 року, включає такі групи цих суб'єктів: емітентів (у тому числі й іноземних), тобто осіб, що видали неемісійні цінні папери, а також інвесторів в цінні папери, інституційних інвесторів, професійних учасників фондового ринку, об'єднання професійних учасників фондового ринку (у тому числі й саморегуляторні організації професійних учасників фондового ринку).

Надалі у своєму дослідженні ми зупинимось на проблемному питанні визначення поняття «професійні учасники РЦП», оскільки на рівні Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 року вони визначаються лише як особи, які здійснюють професійну діяльність на РЦП (абз. 3 ст. 1). У визначенні не наведені кваліфікаційні ознаки зазначених осіб, які надавали б чітке уявлення про особливості цього поняття [3].

Згідно з Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23 лютого 2006 року професійними учасниками фондового ринку вважаються юридичні особи, утворені в організаційно-правовій формі акціонерних товариств або товариств з обмеженою відповідальністю, які на підставі ліцензії, виданої Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, провадять на фондовому ринку професійну діяльність, види якої визначені законами України, а також Центральним депозитарієм цінних паперів [4].

Як бачимо, поняття професійних учасників ринку цінних паперів було закріплене не на рівні основного закону, що регулює ринок цінних паперів, а на рівні спеціального закону. На нашу думку, це є неправильним підходом законодавця, оскільки ці поняття є різними та мають різне змістовне навантаження. Вважаємо, що поняття професійних учасників ринку цінних паперів має бути закріплене на рівні основного закону, що регулює ринок цінних паперів, оскільки це поняття пов'язане саме з комерційним сектором економіки, а не з державним.

Крім цього, в Законі України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23 лютого 2006 року немає окремого розділу, присвяченого саме професійній діяльності ринку цінних паперів, тому дуже складно виокремити поняття та основні ознаки професійних учасників ринку цінних паперів.

Під час дослідження матеріалу у багатьох наукових працях ми натрапляємо на постійну підміну одного поняття іншим, тобто зазначається поняття «професійні учасники РЦП», а дається визначення таких учасників на фондовому ринку, тому

ми доходимо висновку, що в юридичній літературі відсутнє узгоджене розуміння цієї категорії.

Так, А.В. Попова у своєму дисертаційному дослідженні «Правове становище професійних учасників ринку цінних паперів в Україні» визначає, що професійними учасниками РЦП є суб'єкти господарювання, які створені у встановленому законом порядку, здійснюють певний вид (види) професійної діяльності на РЦП на підставі ліцензії ДКЦПФР і володіють спеціальною господарською правосуб'єктністю [8, с. 16]. О.В. Кологойда розглядає професійних учасників ринку цінних паперів в Україні шляхом розподілу їх на фінансових посередників, учасників депозитарної системи, фондові біржі [7, с. 4].

Підтримуючи позицію А.В. Попової в частині того, що професійні учасники РЦП є суб'єктами господарювання, вважаємо, що вони повинні мати такі кваліфікуючі ознаки: 1) безпосереднє здійснення господарської діяльності; 2) створення у встановленому законом порядку; 3) наявність майна, необхідного для здійснення обраної суб'єктом чи покладеної на нього господарської діяльності або керівництва такою діяльністю, що може закріплюватися у різних правових титулах; 4) наявність господарської правосуб'єктності.

З огляду на визначення суб'єктів господарювання, закріплене в ч. 1 ст. 55 Господарського кодексу України (далі – ГК України) [1], професійні учасники РЦП є учасниками господарських відносин, здійснюють такий вид господарської діяльності, як професійна діяльність на РЦП, реалізуючи при цьому господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків, закріплених у відповідних нормативно-правових актах, що регулюють певний вид професійної діяльності), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством.

Згідно з ч. 2 ст. 55 ГК України суб'єктами господарювання є:

– господарські організації, зокрема юридичні особи, створені відповідно до ЦК України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до ГК України, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку;

– громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці.

Отже, професійними учасниками РЦП можуть стати як юридичні особи, так і громадяни-підприємці. Однак з огляду на чинне законодавство професійними учасниками РЦП можуть бути лише юридичні особи, а саме:

1) торговцями цінними паперами є господарські товариства, для яких операції з цими папе-

рами є виключним видом діяльності, та банки. Професійна діяльність з торгівлі цінними паперами включає брокерську діяльність, дилерську діяльність, андеррайтинг, діяльність з управління цінними паперами;

2) компанії з управління активами інституційних інвесторів – це також господарські товариства, які здійснюють відповідну професійну діяльність;

3) депозитарну діяльність на ринку цінних паперів здійснюють прямі учасники Національної депозитарної системи – депозитарії, зберігачі, реєстратори власників іменних цінних паперів. Депозитарії цінних паперів – це юридичні особи, які провадять виключно таку діяльність та можуть здійснювати кліринг і розрахунки за угодами щодо цінних паперів. Реєстраторами власників іменних цінних паперів виступають юридичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, а зберігачами є виключно комерційні банки або торговці цінними паперами;

4) клірингова установа утворюється та функціонує у формі акціонерного товариства. Особа набуває статусу клірингової установи з дня отримання ліцензії на провадження клірингової діяльності та ліцензії Національного банку України на здійснення окремих банківських операцій у порядку, встановленому Національним банком України;

5) діяльність з організації торгівлі на ринку цінних паперів здійснюють фондові біржі;

6) ТІС створюється у формі акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю або у формі дочірнього підприємства об'єднання торговців цінними паперами, що отримало статус СРО та здійснює діяльність з організації торгівлі на позабіржовому ринку й володіє або управляє електронною торговельно-інформаційною мережею;

7) Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 року до надання професійних послуг на вказаному ринку відносить і діяльність з визначення кредитного рейтингу (рейтингування), яка проводиться спеціалізованими організаціями – рейтинговими агентствами. Тобто рейтингові агентства також належать до кола професійних учасників ринку цінних паперів.

Обмеження професійних учасників РЦП лише юридичними особами звужує коло потенційних учасників РЦП, які бажають здійснювати професійну діяльність на РЦП, адже існують і такі види професійної діяльності, що за своєю складністю не вимагають створення юридичної особи. Так, діяльність з управління цінними паперами і комісійну діяльність з цінними паперами могли б здійснювати і громадяни-підприємці.

Сьогодні існує необхідність в адаптації законодавства України до законодавства ЄС, процес якої розпочався з набранням чинності Угоди про парт-

нерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами і Україною [6]. Попри велику кількість нормативно-правових актів, прийнятих з питань адаптації, у вітчизняній правовій літературі проблеми, пов'язані з адаптацією законодавства України про цінні папери до законодавства ЄС, на жаль, не знайшли значного відображення. Процес адаптації у цій галузі фактично перебуває на початковому етапі. Водночас законодавство ЄС створює всім учасникам майнових відносин рівні права на ринку цінних паперів, у тому числі й фізичним особам.

З огляду на вищезазначене з метою усунення суперечностей в законодавстві України було б доречним передбачити можливість бути професійними учасниками РЦП і громадянам (фізичним особам), зареєстрованим як суб'єкти підприємницької діяльності.

Грунтуючись на викладеному, пропонуємо на законодавчому рівні закріпити таке визначення. Професійні учасники РЦП – це юридичні особи та/або фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, зареєстровані у встановленому законом порядку, які на підставі ліцензії, виданої Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, провадять такі види професійної діяльності: брокерську діяльність, дилерську діяльність, андеррайтинг, діяльність з управління цінними паперами, діяльність з управління активами інституційних інвесторів, депозитарну діяльність, діяльність з організації торгівлі, клірингову діяльність, а також володіють спеціальною господарською правосуб'єктністю.

Отже, можна виділити такі основні ознаки професійних учасників РЦП: 1) є суб'єктами господарювання, створеними у встановленому законом порядку; 2) здійснюють певні види професійної діяльності на РЦП на підставі ліцензії НКЦПФР; 3) володіють спеціальною господарською правосуб'єктністю.

Література

1. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 рок. *Голос України*. 2003. № 49–50.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40–44. Ст. 356.
3. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 51. Ст. 292.
4. Про цінні папери і фондовий ринок : Закон України від 18 червня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 31. Ст. 268.
5. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. Ст. 1.
6. Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами і Україною від 14 червня 1994 року. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2001. № 3. С. 194.

7. Кологойда О.В. Правове регулювання фондового ринку України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 4.

8. Попова А.В. Правове становище професійних учасників ринку цінних паперів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 ; Київськ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2006. 219 с.

9. Панова Л.В. Проблемы правового регулирования рынка ценных бумаг в Украине : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 ; Нац. акад. Украины им. Ярослава Мудрого. Харьков, 2002. С. 65.

Анотація

Кузнцова Є. А. Поняття та ознаки професійних учасників ринку цінних паперів в Україні. – Стаття.

Перебудова економіки України супроводжується процесами реформування відносин власності, формування та розвитку повноцінного, ефективного РЦП, який є багатоаспектною соціально-економічною системою, тісно пов'язаною з іншими сферами суспільного життя. Одним із основних інститутів такої системи є професійні учасники РЦП, які мають особливий статус, що пояснюється специфікою виконуваних ними функцій. Професійні учасники є фінансовими посередниками, які за відповідну винагороду перерозподіляють ризики між різними типами інвесторів, а також підвищують ліквідність ринку. Стосовно правового статусу професійних учасників слід підтримати обґрунтовану в юридичній науці позицію, що такі учасники ринку цінних паперів є суб'єктами господарювання. Це стосується всіх категорій професійних учасників вказаного ринку. Діяльність, яку вони провадять на цьому ринку, виступає як діяльність господарська, оскільки вона у повному обсязі охоплюється ознаками цієї діяльності, визначеними у ст. 3 ГК України.

Проблема оцінки фінансово-правового регулювання діяльності професійних учасників РЦП є новою у вітчизняній літературі, оскільки дослідники, зокрема В.В. Колесник, В.С. Торкановський, Ю.М. Лисенков, Н.В. Фетюхіна, О.Г. Мендул, І.А. Шевчук, Ю.Є. Петруня, у своїх роботах торкаються лише загальної характеристики правового статусу учасників РЦП.

У статті здійснюється аналіз поняття та ознак професійних учасників ринку цінних паперів. Проаналізовано чинне законодавство та погляди науковців щодо тлумачення сутності професійних учасників ринку

цінних паперів та внесено власну пропозицію щодо закріплення нового визначення на рівні закону.

Ключові слова: ринок цінних паперів, професійні учасники ринку цінних паперів, торговці цінними паперами, компанія з управління активами інституційних інвесторів, фондова біржа.

Summary

Kuznietsova Ye. A. The concepts and signs of professional securities market participants in Ukraine. – Article.

The restructuring of the Ukrainian economy is accompanied by the processes of reforming property relations, the formation and development of a full-fledged, efficient RPS, which is a multidimensional socio-economic system closely related to other spheres of public life. One of the main institutes of such a system is the professional members of the RCP who have a special status, which is explained by the specificity of their functions. Professional participants are financial intermediaries who redistribute risks between different types of investors and increase market liquidity for an appropriate reward. Concerning the legal status of professional participants, the point of view that such participants in the securities market are economic entities should be supported in legal science. This applies to all, without exception, categories of professional securities market participants. The activity they conduct in this market acts as an economic activity, since it is fully covered by the features of this activity, defined in Art. 3 of the Civil Code of Ukraine.

The problem of estimating the financial and legal regulation of the activities of professional participants of the RCP is new in the national literature, since researchers, in particular, V.V. Kolesnik, V.S. Torkanovsky, Yu.M. Lysenkov, N.V. Fetyukhina, O.G. Mendul, I.A. Shevchuk, Yu.E. Petrynia. In their works they touch only on the general characteristics of the legal status of participants of the RCP.

In this article the analysis of the notion and characteristics of professional securities market participants, analyzes the current legislation and views of scholars on the interpretation of the essence of professional securities market participants, and makes its own proposal to consolidate the new definition at the law level.

Key words: securities market, professional securities market participants, securities traders, institutional investors asset management company, stock exchange.

УДК 347.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).363](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).363)

В. В. Майоров
кандидат юридичних наук,
докторант

Міжрегіональної Академії управління персоналом

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАВДАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Інтенсивні зміни в правоохоронній системі України, зокрема приведення роботи Національної поліції до сучасних європейських і світових вимог, окрім створення належного нормативного підґрунтя для такої діяльності, вимагають удосконалення фахової підготовки поліцейських, підвищення їх професіоналізму та результативності, адже ефективність дій поліції загалом оцінюється з огляду на діяльність конкретних поліцейських. Суспільство оцінює їхнє вміння спілкуватися з громадянами, ухвалювати законні та правильні рішення, адекватно поводитись у типових та екстремальних ситуаціях, проводити затримання правопорушників тощо [1, с. 5].

Ефективність реалізації цих функцій поліції тісно пов'язана із тими завданнями, які виконує Національна поліція. Завдання поліції належать до чинників, що зумовлюють нормативно-правовий статус поліції і визначають специфіку її організаційної побудови, визначають цілі, досягнення яких вона має прагнути у своїй діяльності.

Окрім аспекти зазначеної проблеми опосередковано досліджували в наукових працях В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, К.С. Бельський, С.М. Гусаров, Д.П. Калайнов, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, Я.Ю. Кондратьєв, С.Ф. Константінов, М.В. Корнієнко, А.Т. Комзюк, В.І. Олефір, К.Б. Левченко, Р.С. Мельник, О.В. Негодченко, О.Ю. Синявська, М.О. Тучак, Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиш та інші вчені.

Однак варто зауважити, що зазначена проблема розглядалася в умовах, коли Національна поліція перебувала в процесі свого становлення. Сьогодні ці наукові дослідження дещо втратили свою актуальність і потребують нового переосмислення. Крім того, новітні зміни в організаційно-правовому регулюванні діяльності Національної поліції об'єктивно зумовлюють необхідність класифікації та поглибленого сутнісного аналізу її завдань.

Основні завдання органів Національної поліції України закріплені в Законі України від 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» та Постанові Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію».

Так, відповідно до Закону України від 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну по-

ліцію» завданням поліції 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.

Вказані завдання поліції цілком узгоджуються з низкою міжнародних правових актів, до яких можна віднести Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН (док. ООН А/RES/2200 А (XXI)), Загальну декларацію прав людини, прийняту 10 грудня 1948 року Генеральною Асамблеєю ООН (док. ООН/PES/217 А), Декларацію про поліцію, Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979), Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р.

Відповідно до частини 1 п. 1 статті 2 Закону України від 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» забезпечення публічної безпеки і порядку є одним із основних завдань поліції. Що стосується цього завдання, то сьогодні терміни «публічний порядок» та «публічна безпека» викликають жваві дискусії.

Крім того, до цього часу залишається не визначеним у законодавстві України тлумачення змісту понять «публічний порядок» та «публічна безпека», а також тлумачення діяльності з їх підтримання та забезпечення. У зв'язку з цим слід зазначити, що у Конституції України використовуються терміни «національна безпека», «територіальна цілісність» та «громадський порядок» (п. 7 ст. 138). Крім того, Кримінальний Кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення також оперують ustalеними термінами, якими є «громадський порядок» та «громадська безпека», а ст. 222 КУпАП надає органам Національної поліції право розгляду та вирішення справ про порушення громадського порядку. Також слід звернути увагу на те, що поряд з іншими завданнями, покладеними на МВС України і Національну гвардію України, Указом Президента України від 24.09.2015 р. № 555 ви-

значається ще й завдання з охорони та забезпечення громадського порядку та громадської безпеки.

Крім того, також слід звернути увагу на те, що у Положенні про патрульну службу МВС вживаються поняття «публічний порядок», «громадський порядок», «громадська безпека».

На нашу думку, сьогодні вкрай необхідно або повернутися до термінів «громадська безпека» та «громадський порядок», або ж у Законі України «Про Національну поліцію» надати тлумачення поняттям «публічна безпека» та «публічний порядок». Внесення ж змін до законодавства щодо приведення його до вимог Закону України «Про Національну поліцію», на наш погляд, є сумнівним, адже це потребує внесення змін та доповнень до багатьох правових актів, серед яких і Конституція України.

Відповідно до п. 2 частини 1 статті 2 Закону України від 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» до основних завдань поліції належить також надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод людини та також інтересів суспільства і держави.

У статті 2 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р. ідеться, що при виконанні своїх обов'язків службовці органів правопорядку повинні поважати і захищати людську гідність, підтримувати та захищати права людини стосовно всіх осіб. Права людини, про які йде мова, визначені і захищені національним і міжнародним правом. Серед відповідних міжнародних документів – Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Декларація про захист усіх осіб від катування та іншого жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження і покарання, Декларація ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародна конвенція про припинення злочину апартеїду та покарання за нього, Конвенція про запобігання і покарання злочинів геноциду, Мінімальні стандартні правила поводження з ув'язненими і Віденська конвенція про консульські відносини [2].

Отже, ми бачимо, що це завдання узгоджується з міжнародними правовими актами та впливає з них.

Також до завдань поліції належить діяльність з надання поліцейських послуг з протидії злочинності (п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України від 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію»). Таку діяльність можна визначити як систему різноманітних видів діяльності та комплексних заходів, спрямованих на попередження, усунення, нейтралізацію і обмеження (ослаблення) факторів, що детермінують злочинність. Змістова сторона поняття «протидія злочинно-

сті» містить два аспекти – кримінально-правовий і кримінологічний. Кримінально-правовий аспект становить діяльність правоохоронних органів з виявлення й розслідування злочинів, виявлення винних осіб і притягнення їх до встановленої законом відповідальності, судовий розгляд кримінальних справ і виконання покарань. Кримінологічний аспект становить діяльність правоохоронних і інших органів із виявлення факторів, що спричиняють злочинність, їх усунення, ослаблення, нейтралізації, а також попередження виникнення нових [2].

Протидіючи злочинності, служби та підрозділи поліції здійснюють профілактику, запобігання і припинення злочинів. Профілактика злочинів – це цілеспрямоване виявлення й усунення причин та умов конкретних злочинів, окремих груп або видів злочинів. Запобігання злочинам – це недопущення реалізації замислених злочинів шляхом установлення осіб, які намагаються їх вчинити, а також ужиття щодо них необхідних заходів, передбачених законом, поєднане з оздоровленням обстановки в мікросередовищі. Припинення злочинів – це перешкодження продовженню розпочатого злочину та доведенню його до кінця шляхом установлення осіб, які намагалися його вчинити, та вжиття щодо них заходів, у тому числі кримінально-правових, а також створення обстановки, що виключає злочинну діяльність надалі.

Провідними напрямками діяльності поліції у сфері протидії злочинності є такі: 1) виявлення, усунення або нейтралізація причин злочинності, окремих її видів, а також умов, що їй сприяють; 2) виявлення та усунення ситуацій на певних територіях або в певному середовищі, безпосередньо мотивуючих або провокуючих до вчинення злочинів; 3) виявлення у структурі населення груп підвищеного кримінального ризику і зниження цього ризику; 4) виявлення осіб, поведінка яких указує на реальну можливість учинення злочинів, і чинення на них стримуючого і коригуючого впливу, а також в разі необхідності чинення впливу на їхнє найближче оточення [3, с. 19].

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII до завдань поліції належить також надання поліцейських послуг в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Надання послуг з допомоги – це різні за сферою, змістом та обсягом форми сервісної діяльності поліцейських, спрямовані на реалізацію прав, свобод та законних інтересів осіб, які з особистих, економічних чи соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [3, с. 19].

Водночас слід акцентувати увагу на тому, що надання поліцією допомоги стосується конкретних ситуацій, в яких вона зобов'язана втрутитися, наприклад, коли потрібно надати допомогу людині в небезпеці або допомогти людям зв'язатися з іншими органами влади або соціальними службами. При цьому аспект послуг у діяльності поліції залишається розмитим, він важко піддається визначенню. Загалом функція поліції як органу публічної служби пов'язана з роллю поліції як органу, до якого може звертатися населення. Доступність поліції є в цьому сенсі одним із найбільш важливих і основних елементів. Надання послуг поліцією більше пов'язане зі ставленням населення до поліції, ніж з наділенням її широкими функціями з надання послуг на додаток до її традиційних завдань. Зрозуміло, що поліція не може брати на себе занадто велику відповідальність з надання послуг суспільству [4, с. 32].

Ключовим терміном, який визначає сучасні завдання поліції, є термін «публічні послуги», які виконує поліція, здійснюючи забезпечення публічного порядку та безпеки, а також охорону прав громадян, протидію злочинності тощо. Надання поліцейських послуг є ключовим моментом у діяльності поліції, адже це вказує на філософію її діяльності. Ця філософія стосується допомоги населенню та якісного поліцейського сервісу замість карально-репресивних повноважень.

Як зазначає Д.М. Ластович, основними цілями запровадження поліцейських послуг є такі:

- зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства, як це, власне кажучи, і повинно бути у сучасній демократичній державі. За умов превалювання радянського підходу до бачення суспільного призначення міліції та організації її роботи реальне втілення даної мети було неможливим. Однак сьогодні, коли владою змінено парадигму розвитку органів внутрішніх справ та звернено увагу на потужний світовий досвід у цій сфері, є усі підстави вважати, що зазначена мета все ж таки буде реалізована;

- повернути довіру населення шляхом наближення правоохоронців до громадян через їх максимальне залучення до роботи на вулицях, а не в кабінетах;

- підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування;

- забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських;

- оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання [5].

Однак така діяльність поліції, як забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав

і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, кваліфікується як простір для надання суспільству Національною поліцією поліцейських послуг. Як і будь-які послуги, вони можуть надаватись тільки тоді, коли на них є попит (у нашому випадку є замовник – суспільство, є виконавець – Національна поліція). Отже, обов'язково мають бути дотримані усі законодавчо визначені складники, що супроводжують поняття «послуги». Загалом ці та інші зауваження стосуються й інших сфер надання поліцейських послуг – охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності тощо.

Чи може діяльність Національної поліції із охорони інтересів суспільства і держави розглядатись як поліцейська послуга? Вважаємо, що це категорія обов'язків Національної поліції [6].

З цього приводу виникає питання щодо того, чи можна поліцію перетворити на відомство з надання поліцейських послуг.

Як зазначає І.В. Зозуля, саме така кваліфікація, умовно кажучи, переносить акцент у діяльності Національної поліції з обов'язкового виконання дій із забезпечення публічної безпеки і порядку, що є безумовною вимогою існування самої поліції, на довільне. Категорія «послуга» формує зовсім інший порядок правовідносин, ніж категорія «обов'язок» [6].

Слід зазначити, що для України достатньо показовим може бути навіть спрощений перелік послуг, що надаються, наприклад, Поліцейською службою Північної Ірландії (Police Service of Northern Ireland). Це допомога у випадках тероризму, бізнес-злочинів, щодо захисту дітей, щодо свободи інформації, інтернет-безпеки, захисту домівки, при домашньому насильстві, у разі придбання та захисту автомобіля, вогнепальної зброї, допомога у сфері охорони здоров'я та психічного здоров'я, охоронних систем, свободи інформації, дронів та малих безпілотних літальних апаратів, парадів та публічної ходи, дороги та водіння, самопомоги та самозахисту, сільської безпеки тощо [6].

В.А. Троян, ведучи мову про сутність публічних послуг в діяльності поліції, слушно зазначає: «Публічно-сервісна діяльність – це діяльність державних інституцій щодо надання публічних послуг. Публічно-сервісна діяльність Національної поліції – це діяльність, що пов'язана з видачею документів дозвільного характеру щодо вогнепальної зброї, боеприпасів, інших предметів, це також діяльність – у сфері дорожнього руху, – у сфері охоронної діяльності (охорона майна громадян, організацій, а також об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні)» [7, с. 91, 93]. Як вважає О.М. Калюк із співавторами, «публічно-сервісна діяльність поліції – це діяльність з обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх сто-

сунках з органами публічної адміністрації й органами внутрішніх справ» [8, с. 3, 6].

Наступним, на що б хотілося звернути увагу, є те, що, формулюючи завдання поліції як діяльність із надання поліцейських послуг у таких 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, розробники Закону України «Про Національну поліцію» залишили поза увагою питання про те, що саме є поліцейською послугою. Відсутній у законодавстві і перелік послуг, які надає поліція у таких сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності. Не визначеними у законодавстві є послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують допомоги.

Отже, на підставі викладеного можемо дійти висновку, що завдання поліції є обов'язковими елементами правового статусу поліцейських. Вони відображають призначення поліції та основні напрями її діяльності у певній сфері суспільно-державних відносин. Чітко визначені завдання є однією з гарантій ефективної роботи поліції щодо протидії злочинності й забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави.

Проголошені раніше в Україні засади публічно-сервісної діяльності нової Національної поліції стикнулись із вітчизняним підходом до трактування поліцейської послуги як відокремленої частини поліцейської діяльності. Однак метою МВС України було і залишається створення сервісної поліції. Це відтворено у терміні «поліцейські послуги» [6].

На нашу думку, одним із можливих шляхів вирішення зазначеної вище проблеми є внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» стосовно вживання таких термінів, як «публічний порядок та безпека» і «поліцейські послуги».

Література

1. Тактико-спеціальна підготовка працівників Національної поліції / С.В. Албул, О.Т. Николаєв, О.І. Тьорло, Ю.Р. Йосипів та ін. Одеса ; Львів : ОДУВС ; ЛьвДУВС, 2018. 480 с.

2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про Національну поліцію» / кол. авт., кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т.П. Мінка. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.

3. Закон України «Про Національну поліцію» : на-ук.-практ. комент. / О.І. Безпалова, К.Ю. Мельник, О.О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка ; за заг. ред.

д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 408 с.

4. Статус поліції : міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О.А. Банчука. Київ : Москаленко О.М., 2013. 588 с.

5. Ластович Д.М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності Національної поліції. *Форум права*. 2016. № 1. С. 141–146. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_25.pdf.

6. Zozulia I.V. (2019). *Police Services in Ukraine Legislation and in Practice*. *Forum Prava*. 56 (3). 21–38.

7. Троян В.А. Поняття та види публічно-сервісної діяльності національної поліції України. *Право і безпека*. 2016. № 4. С. 90–94.

8. Адміністративна діяльність Національної поліції : навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О.М., Константінов С.Ф., Куліков В.А. та ін. ; за ред. Кулікова В.А. Київ : Освіта України, 2016. 230 с.

Анотація

Майоров В. В. Проблемні питання адміністративно-правового регулювання завдань Національної поліції України у сучасних умовах. – Стаття.

У статті досліджуються проблемні питання законодавчого регулювання завдань Національної поліції. Розкривається зміст введених в правових обіг термінів «публічний порядок та безпека», «поліцейські послуги». Підтримано позицію, згідно з якою законодавство про діяльність Національної поліції повинно бути доступним для громадськості, досить зрозумілим і точним та у разі необхідності супроводжуватися чітким підзаконним регулюванням.

Ефективність реалізації цих функцій поліції тісно пов'язана із тими завданнями, які виконує Національна поліція. Завдання належать до чинників, що зумовлюють нормативно-правовий статус поліції і визначають специфіку її організаційної побудови, визначають цілі, досягнення яких вона має прагнути у своїй діяльності.

Завдання поліції є обов'язковими елементами правового статусу поліцейських. Вони відображають призначення поліції та основні напрями її діяльності у певній сфері суспільно-державних відносин. Чітко визначені завдання є однією з гарантій ефективної роботи поліції щодо протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави.

У законодавстві відсутній перелік послуг, що надає поліція у таких сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності. Не визначеними у законодавстві є послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують допомоги. Крім того, у законодавстві України досі немає тлумачення змісту понять «публічний порядок» та «публічна безпека», а також тлумачення діяльності з їх підтримання та забезпечення.

Одним із можливих шляхів вирішення зазначеної вище проблеми є внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» стосовно вживання таких термінів, як «публічний порядок та безпека» і «поліцейські послуги».

Ключові слова: Національна поліція, орган виконавчої влади, завдання, поліцейські послуги, верховенство права, дотримання прав і свобод людини, публічна безпека і порядок, протидія злочинності.

Summary

Mayorov V. V. Problematic issues of administrative and legal regulation of tasks of the National Police of Ukraine in modern conditions. – Article.

The article explores the problems of legislative regulation of the tasks of the National Police. The content of the terms “public order and security” “police services” introduced in the legal circulation is disclosed. The position was maintained that the legislation on the activities of the National Police should be accessible to the public, sufficiently clear and precise and, where necessary, accompanied by clear by-laws.

The effectiveness of the implementation of these police functions is closely linked to the tasks performed by the National Police, whether they are sufficient and justified. The tasks belong to the factors that determine the legal status of the police and determine the specifics of its organizational structure, determine the goals that it should strive for in its activities.

The task of the police is one of the mandatory elements of their legal status. They reflect the purpose of the police and the main directions of its activity in a certain field of

public-state relations. Clearly defined tasks are one of the guarantees of the effective work of the police in counteracting public security and order; protection of human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state; combating crime.

Missing in the legislation and the list of services provided by the police in the fields of 1) ensuring public safety and order; 2) protection of human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state; 3) combating crime. Services to assist persons for personal, economic, social or emergency situations are not identified. In addition, the legislation of Ukraine still remains uncertain about the meaning of the concepts of “public order” and “public security”, as well as activities to “maintain” and “ensure”.

One of the possible ways of solving the above problem is to amend the Law of Ukraine “On National Police” regarding the use of terms such as “public order and security” and “police services”.

Key words: National police, executive authority, tasks, police services, rule of law, respect for human rights and freedoms, public security and order, counteraction to crime.

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).364](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).364)**О. А. Моргунов***кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри спеціальної фізичної підготовки
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕР ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В УКРАЇНІ

Правове забезпечення сфер фізичної культури і спорту в Україні здійснюється на основі норм різних галузей права, серед яких традиційно виділяють господарське та цивільне. Однак не всі відносини сфер фізичної культури і спорту в Україні регулюються за допомогою методів вказаних галузей. Деякі відносини мають іншу правову природу.

Питання правового забезпечення сфер фізичної культури і спорту в Україні вивчалось низкою науковців. Серед них – В.Б. Авер'янов, В.А. Базенко, О.І. Безпалова, І.Д. Ваньчук, О.Є. Костюченко, С.В. Ліщук, С.В. Нікітенко та інші. Їх праці стали основою написання даної статті.

Проблема місця та значення норм адміністративного права у механізмі правового регулювання відносин, які виникають у сферах фізичної культури та спорту в Україні, може бути висвітлена та вирішена на основі аналізу галузевої належності норм, що складають правове забезпечення публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту в Україні.

Метою статті є встановлення місця і ролі адміністративно-правового забезпечення сфер фізичної культури і спорту в Україні через визначення галузевої належності норм, які становлять основу правового забезпечення публічного адміністрування вказаних сфер, а також з'ясування значення таких норм в механізмі правового регулювання сфер фізичної культури і спорту в Україні.

Для досягнення мети даної статті необхідно з'ясувати зміст категорії правового забезпечення. Щодо вирішення цього питання існують різні позиції науковців. Наприклад, О.Є. Костюченко визначає правове забезпечення як безперервну діяльність суб'єктів права в межах їх компетенції зі створення правових умов усіма правовими засобами щодо закріплення, реалізації, гарантування, охорони та захисту прав і свобод осіб та їх груп [1, с. 15]. Правове забезпечення, як вважає І.Д. Ваньчук, має розглядатися як специфічна система нормативного впливу на суспільно значущі, свідомо-вольові, повторні та стійкі суспільні відносини з метою їх упорядкування, що реалізується через визначення базових складників зазначених відносин з використанням спеціальних юридичних засобів [2, с. 10]. Досліджуючи механізми правового регулювання органів поліції,

О.І. Безпалова виокремлює дві складові частини – статичну та динамічну. Статичний складник включає в себе правові норми, які регламентують специфіку управління. Інші ж елементи правового механізму управління (інституційна складова частина, принципи, форми й методи, правовідносини та ресурсна складова частина) виступають динамічним складником. Без належним чином налагодженого статичного складника ефективність усього механізму буде мінімальною. Статичний показник вчена пов'язує з правовим забезпеченням, зміст якого полягає у формуванні необхідної правової бази, яка б створювала необхідні умови для функціонування системи, всебічно регламентувала б особливості розподілу функцій між окремими її елементами, а також специфіку виконання ними покладених на них обов'язків [3]. Саме в наведеному значенні ми будемо аналізувати правове забезпечення публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту в даній статті.

Норми, які є підставою здійснення публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту, були включені до Конституції України [4]. Відповідно до Основного Закону громадяни України мають право займатися фізичною культурою і спортом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, віросповідання, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин. Україна гарантує надання в порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України, безкоштовних і пільгових фізкультурно-оздоровчих послуг дітям, у тому числі й дітям-сиротам та дітям, що залишилися без піклування батьків, дітям, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, дітям-інвалідам тощо. Пріоритети державної політики втілюються у відповідних законодавчих та нормативно-правових актах – законах, указах Президента, постановах Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, наказах та нормативно-методичних документах [5, с. 95–96]. При цьому всі акти, які у сукупності становлять підстави правового забезпечення публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту, належать до джерел різних галузей права.

С.В. Ліщук стверджує: «Традиційними актами, які регулюють фізкультурно-оздоровчі і спор-

тивні відносини, є Цивільний і Господарський кодекси України» [6]. С.В. Нікітенко звертає увагу на виокремлення декількох підходів щодо питання регулювання відносин у сфері професійного спорту за участю спортсменів-професіоналів. Перший з них полягає в тому, що відносини, які виникають у спортсмена-професіонала з фізкультурно-спортивною організацією, регулюються законодавством про працю, норми якого доповнюються нормами вітчизняного і міжнародного права. Другий підхід ґрунтується на тому, що вказані відносини можуть регулюватися як нормами законодавства про працю, так і нормами чинного цивільного законодавства [5, с. 97–98]. Як бачимо, правове забезпечення відносин у сферах фізичної культури і спорту охоплює норми цивільного, господарського, трудового права.

Однак у досліджуваних сферах складаються і відносини, які будуються на засадах влади та підпорядкування, передбачають застосування примусу, імперативність методу регулювання та інші ознаки, які не притаманні предметам і методам перерахованих вище галузей права. Такі відносини, наприклад, виникають у зв'язку з порушенням прав спортсменів, при визначенні та впровадженні державної політики у сферах фізичної культури та спорту, при наданні чи зміні дитячо-юнацьким спортивним школам певної категорії тощо. Відповідні відносини є адміністративними за своєю правовою природою, тому їх правове забезпечення здійснюється на основі норм адміністративного права.

До числа таких відносин входять і ті, що виникають за участю суб'єктів публічного адміністрування. Однак значення адміністративного права в механізмі правового регулювання відносин у сферах фізичної культури та спорту не обмежується правовим забезпеченням публічного адміністрування. Наприклад, у взаємодії професійних спортсменів зі спортивними клубами та федераціями часто нехтуються права професійних спортсменів, оскільки, як правило, саме вони є слабшою ланкою в цих взаємовідносинах, тому вони потребують правового захисту [5, с. 99]. Захист професійних спортсменів забезпечується нормами адміністративного права як щодо статусу суб'єктів захисту, форм, методів тощо, так і в аспекті визначення підстав та порядку захисту. Кодекс України про адміністративну відповідальність визначає ті дії чи бездіяльність суб'єктів чи об'єктів управлінської системи, які становлять склади адміністративних правопорушень у сферах фізичної культури та спорту, а також санкції за вчинення адміністративних правопорушень, підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності.

Повернемось до виділення норм, які є основою публічного адміністрування у сферах фізичної культури і спорту. Зокрема, це норми, які визна-

чають статус, межі та форми участі суб'єктів публічного адміністрування у формуванні державної політики, її реалізації та при виконанні інших функцій у сферах фізичної культури та спорту, а також методи управління, доступні даним суб'єктам.

Це норми, якими визначаються пріоритети державної політики в галузях фізичної культури і спорту. Їх, наприклад, включає Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року [7]. Указом Президента України від 9 лютого 2016 року № 42/2016 затверджена Національна стратегія з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація» [8, с. 172].

Загалом державні програми та стратегії розвитку фізичної культури і спорту в Україні, спрямовані на практичну реалізацію Закону України «Про фізичну культуру і спорт», розкривають основні напрями державної політики в галузі фізичної культури і спорту, визначають їх роль у житті суспільства, показують тенденції розвитку фізкультурно-спортивного руху та окреслюють практичні заходи щодо впровадження фізичної культури в побут громадян, а також основні засади організаційного, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного забезпечення на певних етапах суспільного розвитку. На основі Державної програми розвитку фізичної культури і спорту Кабінет Міністрів України передбачає відповідний розділ у програмах економічного і соціального розвитку України [6]. С.В. Нікітенко визначає основні переваги вирішення проблем публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту за допомогою програмно-цільового методу. По-перше, комплексний підхід до вирішення проблеми – формування мети, завдань і основних напрямів реалізації програми – дозволяє врахувати всі аспекти розвитку фізичної культури і спорту в Україні, визначити пріоритетність тих чи інших заходів (видів спорту) в ході реалізації програми. По-друге, в межах програми проводиться чіткий розподіл повноважень між органами виконавчої влади на центральному, регіональному і муніципальному рівнях, передбачається участь у програмі громадських організацій, комерційних структур тощо. По-третє, ефективне планування і моніторинг результатів реалізації програми можливі завдяки розробці показників ефективності та цільових індикаторів, які дозволяють щорічно оцінювати результати [5, с. 98–99].

Адміністративними нормами врегульовано контроль та нагляд у сферах фізичної культури та спорту не тільки в аспекті статусу суб'єктів, про який ми зазначили вище, але і стосовно тих вимог, які беруться за основу під час порівняння норм, якими встановлюються певні вимоги до об'єктів сфер фізичної культури та спорту, їх діяльності.

Наприклад, Кабінет Міністрів України 15 січня 1996 р. затвердив Положення «Про державні тести і нормативи оцінки фізичної підготовленості населення України». Цей документ є основою нормативних вимог до фізичної підготовленості громадян нашої країни як критерію фізичного здоров'я, дає змогу визначити рівень фізичної підготовленості всіх груп і категорій населення, здійснювати державний контроль за ефективністю фізичного виховання [5, с. 98]. Аналізуючи положення Закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», С.В. Ліщук підкреслив, що фізкультурно-оздоровча і спортивна діяльність (певні її види) розглядаються як види господарської діяльності і належать до обмежувальних видів господарської діяльності, для здійснення яких потрібне отримання спеціального дозволу – ліцензії. Даний Закон визначає загальне поняття ліцензії, ліцензійних умов, називає органи, які здійснюють ліцензування, документи, необхідні для отримання ліцензії, і регламентує весь процес видачі ліцензій [6].

Провідне місце у правовому забезпеченні сфер фізичної культури і спорту належить нормам адміністративного права, які становлять основу публічного адміністрування вказаних сфер, визначаючи статус суб'єктів публічного адміністрування, принципи, підстави, форми і методи їх службової діяльності, пріоритети та шляхи формування державної політики в галузях фізичної культури і спорту, засоби та процедури її впровадження, регулюють контроль та нагляд у вказаних сферах.

Література

1. Костюченко О.Є. Визначення поняття «правове забезпечення». *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України*. 2015. № 1 (68). С. 11–16.
2. Ваньчук І.Д. Поняття й сутнісні ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 32 (1). С. 7–10.
3. Безпалова О.І. Правове забезпечення управління органами поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 111–115.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.
5. Нікітенко С.В. Особливості нормативно-правового регулювання фізичного виховання і спорту в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1. С. 95–100.
6. Ліщук С.В. Система державного регулювання у сфері фізичної культури та спорту в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=794> (дата звернення: 25.10.2018).

7. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.12.2015 р. № 1320-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 102. С. 163. Ст. 3529. Код акта 79963/2015.

8. Базенко В.А. Механізм підтримки розвитку фізичної культури та спорту в умовах децентралізації. *Молодий вчений*. 2017. № 1 (41). С. 172–178.

Анотація

Моргунов О. А. Правове забезпечення публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту в Україні. – Стаття.

Метою даної статті є встановлення місця і ролі адміністративно-правового забезпечення сфер фізичної культури і спорту в Україні через визначення галузевої належності норм, які складають основу правового забезпечення публічного адміністрування вказаних сфер, а також з'ясування значення таких норм в механізмі правового регулювання сфер фізичної культури і спорту в Україні. У статті встановлені місце і роль адміністративно-правового забезпечення сфер фізичної культури і спорту в Україні через визначення галузевої належності норм, які складають основу правового забезпечення публічного адміністрування вказаних сфер. Визначено, що захист професійних спортсменів забезпечується нормами адміністративного права як щодо статусу суб'єктів захисту, його форм, методів тощо, так і в аспекті визначення підстав та порядку захисту. Кодекс України про адміністративну відповідальність визначає ті дії чи бездіяльність суб'єктів чи об'єктів управлінської системи, які становлять склади адміністративних правопорушень у сферах фізичної культури та спорту, а також санкції за вчинення адміністративних правопорушень, підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності. З'ясовано, що у сферах фізичної культури і спорту складаються відносини, які будуються на засадах влади та підпорядкування, передбачають застосування примусу, імперативність методу регулювання та інші ознаки, які не притаманні предметам і методам перерахованих вище галузей права. Такі відносини, наприклад, виникають у зв'язку з порушенням прав спортсменів, при визначенні та впровадженні державної політики у сферах фізичної культури та спорту, при наданні чи зміні дитячо-юнацьким спортивним школам певної категорії тощо. Зроблено висновок, що провідне місце у правовому забезпеченні сфер фізичної культури і спорту належить нормам адміністративного права, які складають основу публічного адміністрування вказаних сфер, визначаючи статус суб'єктів публічного адміністрування, принципи, підстави, форми і методи їх службової діяльності, пріоритети та шляхи формування державної політики в галузях фізичної культури і спорту, засоби та процедури її впровадження, регулюють контроль та нагляд у вказаних сферах.

Ключові слова: правове забезпечення, правове регулювання, публічне адміністрування, публічне управління, управління спортом, управління у сфері фізичної культури.

Summary

Morhunov O. A. Legal support of public administration in the area of physical culture and sports in Ukraine. – Article.

The purpose of this article is to establish the place and role of administrative and legal support of physical culture and sports in Ukraine by determining the sectoral affiliation of the norms that form the basis of legal support for the public administration of these areas, and the importance of such norms in the mechanism of legal regulation of physical culture and sports in Ukraine. In the article is established the place and role of administrative law for regulation on the sphere of physical culture and sports in Ukraine through the definition of the sectoral affiliation of the norms that form the basis of the legal support of public administration of these areas. It is determined that the protection of professional athletes is ensured by the rules of administrative law, both in terms of the status of the subjects of defense, its forms, methods, etc., as well as in terms of defining the grounds and the order of protection. The Code of Administrative Liability defines the actions or omissions of the subjects or objects of the administrative system that constitute the administrative offenses in the fields of physical culture and sports, as well as sanctions for committing administrative offenses, grounds and procedure for bringing to this type of legal responsibility. It has been found out that

in the fields of physical culture and sports, relations are formed, which are based on the principles of power and subordination, imply the use of coercion, imperativeness of the method of regulation and niches, signs that are not inherent in the subjects and methods of the above fields of law. It is emphasized that in the spheres of physical culture and sports relations are formed, which are based on the principles of power and subordination, imply the use of coercion, imperativeness of the method of regulation and niches, signs that are not inherent in the subjects and methods of the above mentioned branches of law. Such relationships, for example, arise from the violation of the rights of athletes, when defining and implementing state policies in the fields of physical culture and sports, when granting or changing children's and youth sports schools of a certain category, etc. It is concluded that the leading place in the legal support of the physical education and sports spheres belongs to the rules of administrative law, which form the basis of public administration of these spheres, determining the status of public administration entities, principles, grounds, forms and methods of their official activity, priorities and ways of formation state policies in the fields of physical culture and sports, the means and procedures for its implementation, regulate control and supervision in these areas.

Key words: legal support, legal regulation, public administration, public management, management of sports, management in the field of physical culture.

УДК 342.951
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).365](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).365)

Д. Г. Мулявка
кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри оперативно-розшукової діяльності
Університету державної фіскальної служби України

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕДЕРЖАВНОЇ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Кардинальне оновлення національної правової систем вимагає перегляду існуючих в теорії адміністративного права підходів до сутності адміністративно-правового забезпечення недержавної охоронної діяльності в Україні. Складністю у цьому контексті є те, що вона поєднує у собі одночасно адміністративно-правові, господарсько-правові та цивільно-правові аспекти. Адміністративно-правовий аспект проблем удосконалення правового забезпечення недержавної охоронної діяльності вважається сьогодні найбільш важливим, оскільки ідеться про нове розуміння публічного інтересу у досліджуваній сфері. Вказане зумовлює актуальність та важливість дослідження проблем недержавної охоронної діяльності за допомогою засобів адміністративного права.

Проблеми, пов'язані із адміністративно-правовим забезпеченням охоронної діяльності, розглядали у своїх роботах О.М. Бандурка, М.В. Голуб, М.В. Завальний, С.В. Зюбаненко, О.М. Музичук, О.П. Угровецький та інші автори. Проте реформування правоохоронних органів і масштабні зміни національного законодавства вимагають оновлення підходів до адміністративно-правових аспектів здійснення охоронної діяльності.

Мета статті – визначення напрямів удосконалення адміністративного законодавства у сфері правового забезпечення недержавної охоронної діяльності.

Сьогодні в Україні здійснюється масштабна законотворча робота, спрямована на подолання тих суперечностей, які виникли за період існування нашої держави. Це амбітне і давно назріле завдання потребує продуманої реалізації, щоб поспіхом не ліквідувати ті правові механізми, які вже довели свою ефективність та відповідність конституційним принципам і міжнародним зобов'язанням нашої держави. Однак наявність проблем, які не вирішувалися протягом десятиліть, потребує рішучих дій, спрямованих на підвищення рівня захисту прав і законних інтересів учасників суспільних відносин. У сукупності сказане означає необхідність дотримуватися так званого середнього шляху, не роблячи поспішних кроків, але одночасно постійно рухаючись уперед, до побудови цивілізованої правоохоронної системи.

Слід сказати, що Закон України «Про охоронну діяльність» був прийнятий 22 березня 2012 року,

а чинності він набрав 18 жовтня 2012 року. Цей правовий акт визначив особливості здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян. У вказаному Законі містилися дефініції понять «охоронна діяльність», «об'єкт охорони», «суб'єкт охоронної діяльності», «охорона майна фізичної особи», «персонал охорони», «фахівець з організації заходів охорони» тощо.

Прийняття вказаного законодавчого акта слід розцінювати як позитивний крок на шляху до побудови цивілізованого ринку охоронних послуг. Водночас у вказаному Законі відзначалася велика кількість суперечностей та прогалин. Вони були пов'язані з тим, що система контролю за здійсненням господарської діяльності у сфері надання охоронних послуг у вказаному правовому акті була прописана фрагментарно. Це не давало можливості усвідомити сутність, принципи і засоби такого контролю. Однією з проблем, на якій наголошують вчені протягом багатьох років, є те, що організація, яка входить до сфери управління МВС України (поліція охорони Національної поліції України) надає охоронні послуги, а Міністерство внутрішніх справ України як центральний орган виконавчої влади, до сфери управління якого входить поліція охорони Національної поліції України, є суб'єктом контролю за здійсненням охоронної діяльності суб'єктами господарювання. МВС видає ліцензію на здійснення охоронних послуг.

Крім того, протягом кількох десятиліть поліція охорони (до створення Національної поліції України – Державна служба охорони при МВС України) залишається єдиною в Україні охоронною структурою, працівники якої на підставі закону мають повноваження на озброєну охорону, а також право застосовувати владні функції щодо правопорушників.

Слід сказати, що Державна служба охорони при МВС України, яка діяла на основі самофінансування, була створена 10 серпня 1993 року постановою Кабінету Міністрів України № 615 «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності». Вказана Служба спочатку здійснювала переважно охорону державних особливо важливих об'єктів. Однак наприкінці 90-х років минулого століття відбулася суттєва реорганізація структури і змісту діяльності Держ-

жавної служби охорони при МВС України. Була активізована співпраця з органами господарювання в аспекті надання їм охоронних послуг. У цей час було створено спецпідрозділ міліції охорони «Титан», службу інкасації й інші структурні підрозділи, які надавали охоронні послуги. 14 лютого 2000 р. наказом МВС України № 96 було оголошено рішення колегії МВС України від 31 січня 2000 р. № 1км/1 «Про основні напрямки реформування Державної служби охорони при МВС України».

Згідно з Концепцією реформування Державної служби охорони при МВС України проводяться організаційні та практичні заходи зі звільнення працівників міліції охорони від виконання невластивих завдань, реорганізації воєнізованої та сторожової охорони Державної служби охорони у підрозділи цивільної охорони «Варта» та «Захист». Було створене Управління ліцензування та сертифікації технічних засобів охоронної та охоронно-пожежної сигналізації. Реалізуючи вимоги Концепції за визначеними напрямками і термінами, Головне управління і підпорядковані йому підрозділи на місцях здійснили низку організаційних і практичних заходів. Скоротилася кількість співробітників адміністративно-управлінського апарату, зникли непотрібні ланки управління, ліквідувалися збиткові підрозділи [1, с. 52–54; 2, с. 83–84].

Ринок охоронних послуг, які надавалися недержавними суб'єктами господарювання, мав свої тенденції розвитку, до яких слід віднести підвищення професіоналізації, технічної оснащеності, проте і періодичну тінізацію трудових відносин з персоналом, що була викликана переважно змінами податкової політики України. Так, після прийняття Закону України № 1233 від 12 грудня 2019 року, яким був скасований штраф у розмірі 30 мінімальних зарплат, що накладався на роботодавця за допуск до роботи без оформлення трудового договору, а замість нього встановилося адміністративне стягнення у вигляді попередження, можна прогнозувати, що тінізація трудових відносин на ринку охоронних послуг знову зросте. Втім, окрім непродуманої податкової політики, описані вище тенденції нерівної конкуренції на досліджуваному ринку роблять ситуацію ще більш важкою для недержавних охоронних підприємств.

З огляду на сказане інтерес становить Звіт про результати дослідження впливу постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» на економічну конкуренцію на ринку охоронних послуг, схвалений Антимонопольним комітетом України 23.05.2016 року (протокол № 35). У ньому зазначається, що Комітетом у зв'язку з надходженням численних скарг суб'єктів господарювання – учасників ринку надання охоронних

послуг – проведено дослідження впливу положень постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» (далі – ПКМ № 937) на економічну конкуренцію у вказаній сфері. У ПКМ № 937 був затверджений перелік об'єктів державної та інших форм власності (далі – Перелік), охорона нерухомого майна яких здійснюється виключно органами поліції охорони. Крім того, ПКМ № 937 доручено міністерствам, іншим суб'єктам управління об'єктами державної власності вжити вичерпних заходів для переукладення з органами поліції охорони договорів про надання послуг з охорони, укладених з Державною службою охорони при Міністерстві внутрішніх справ. Отже, метою дослідження є визначення Комітетом стану конкурентного середовища на ринку охоронних послуг, оцінка впливу на нього ПКМ № 937 та внесення пропозицій щодо здійснення заходів, спрямованих на захист економічної конкуренції у разі, якщо дія положень ПКМ № 937 матиме на неї негативний вплив. У висновках вказаного документа визначено, що відсутність конкурентних умов у певних сегментах ринку, як правило, має негативні наслідки для споживачів послуг, які пов'язані зі зниженням якості послуг та зростанням їх вартості при незмінному попиту, який завдяки рішенням державних органів (ПКМ № 937) для органів поліції охорони залишається стабільним. При цьому відсутність конкурентної боротьби на окремому сегменті ринку між поліцією охорони та іншими учасниками ринку за споживача неодмінно призведе до порушення балансу на загальному ринку охоронних послуг, пов'язаного з розміром вартості послуг [3]. Хоча з моменту затвердження вказаної постанови минуло чотири роки, ситуація з конкуренцією на ринку охоронних послуг залишається проблемною і не сприяє справедливому суперництву між приватними охоронними підприємствами та поліцією охорони.

На підставі вказаного вище можна переконатися, що ринок охоронних послуг в Україні дестабілізований. Ця ситуація триває вже багато років. Окремо її ускладнює відсутність в Україні вільного обігу зброї, безуспішні спроби запровадити який також тривають вже багато років. Способи вирішити ситуацію, що склалася, охоплюються двома такими основними напрямками: передаванням функцій ліцензування недержавної охоронної діяльності від МВС України іншому центральному органу виконавчої влади, а також позбавленням Національної поліції України і її структурного підрозділу – поліції охорони – права надавати охоронні послуги. На нашу думку, кожен з цих шляхів має свої вади, які не дозволяють визнати їх бездоганними. Проте окремої уваги заслуговує пропозиція щодо легалізації в Україні

вільного обігу зброї. Ні система професійної підготовки правоохоронців, ні організація роботи з кадрами в Національній поліції України (як і в міліції України) жодним чином не може забезпечити від того, що табельна зброя може бути незаконно застосована (як у випадку з загибеллю п'ятирічного хлопчика у Переяславі-Хмельницькому Київської області у травні 2019 року). Отже, намагання держави залишити за собою монополію на обіг зброї постає недостатньо аргументованим. Однак вказане питання потребує подальших наукових досліджень з метою визначення умов, за яких легалізація вільного обігу зброї сприятиме підвищенню рівня законності та правопорядку, у тому числі й у сфері недержавної охоронної діяльності.

Література

1. Мазепа М.М. Становлення та розвиток Державної служби охорони при МВС України на сучасному етапі. *Право і безпека*. 2011. № 2 (39) С. 51–55.
2. Шаповал В.І. Місце та призначення міліції охорони: доцільність її функціонування. *Право України*. 2004. № 3. С. 82–85.
3. Звіт про результати дослідження впливу постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» на економічну конкуренцію на ринку охоронних послуг, схвалений Антимонопольним комітетом України 23.05.2016 року, протокол № 35. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=125326&schema=main> (дата звернення: 11.11.2019).
4. Організаційно-правові засади професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посіб. / В.С. Венедиктов, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський ; за заг. ред. проф. В.С. Венедиктова. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 212 с.

Анотація

Мулявка Д. Г. Напрями вдосконалення адміністративного законодавства у сфері правового забезпечення недержавної охоронної діяльності. – Стаття.

Стаття присвячена питанням удосконалення адміністративно-правового забезпечення недержавної правоохоронної діяльності. Кардинальне оновлення національної правової системи вимагає перегляду існуючих в теорії адміністративного права підходів до сутності адміністративно-правового регулювання недержавної охоронної діяльності в Україні. Дана проблема поєднує у собі одночасно адміністративно-правові, господарсько-правові та цивільно-правові аспекти. Автор обґрунтовує, що адміністративно-правовий аспект проблеми удосконалення правового забезпечення недержавної охоронної діяльності вважається сьогодні найбільш важливим, оскільки мова йде про нове розуміння публічного інтересу у досліджуваній сфері. Вказане зумовлює актуальність та важливість дослідження проблем недержавної охоронної діяльності за допомогою засобів адміністративного права.

Автор доводить, що ситуація з конкуренцією на ринку охоронних послуг залишається проблемною і не сприяє справедливому суперництву між приватними охоронними підприємствами та поліцією охорони.

Ринок охоронних послуг в Україні дестабілізований. Ця ситуація триває вже протягом багатьох років. Ситуацію ускладнює відсутність в Україні вільного обігу зброї, безуспішні спроби запровадити який також тривають вже протягом багатьох років. Автор розглядає два основних способи вирішити ситуацію. Автор вважає, що неефективно буде передача функції ліцензування недержавної охоронної діяльності від МВС України іншому центральному органу виконавчої влади. Проте окремої уваги заслуговує пропозиція щодо легалізації в Україні вільного обігу зброї. Автор вважає, що намагання держави залишити за собою монополію на обіг зброї постає недостатньо аргументованим. Однак вказане питання потребує подальших наукових досліджень з метою визначення умов, за яких легалізація вільного обігу зброї сприятиме підвищенню рівня законності та правопорядку, у тому числі й у сфері недержавної охоронної діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, охоронна діяльність, охоронні послуги, ліцензування, обіг зброї, адміністративне законодавство.

Summary

Muliavka D. G. Directions for improving administrative legislation in the field of legal support of non-state security activities. – Article.

The article is devoted to improving the administrative and legal support of non-state law enforcement. The purpose of the article is to find the best ways to develop administrative legislation in the field of private security activities. A radical update of the national legal systems requires a review of the approaches to the essence of administrative regulation of non-state security activities in Ukraine that exist in the theory of administrative law. This issue combines at the same time administrative and legal, economic and civil aspects. The author substantiates that the administrative-legal aspect of the problems of improving the legal support of non-state security activities seems to be the most important today, since we are talking about a new understanding of public interest in the studied area. The above determines the relevance and importance of the study of urgent problems of private security activities by means of administrative law.

The author argues that the situation with competition in the security services market remains problematic and does not contribute to fair competition between private security companies and the security police. The market for security services in Ukraine is destabilized, and this situation has been going on for many years. The situation is complicated by the absence in Ukraine of free circulation of weapons, unsuccessful attempts to introduce which have also been going on for many years. The author considers two main ways to resolve the situation. The author believes that the transfer of the licensing function of private security activities from the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to another central executive authority will be ineffective. At the same time, the proposal on the legalization of free circulation of weapons in Ukraine deserves special attention. The author believes that the state's attempts to leave behind its monopoly on arms trafficking are not sufficiently substantiated. However, this issue requires further scientific research in order to determine the conditions under which the legalization of free circulation of weapons will increase the level of law and order, including in the field of non-state security activities.

Key words: administrative and legal support, security activities, security services, licensing, arms trafficking, administrative legislation.

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).366](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).366)*С. С. Мусаєва*
ад'юнкт*Одеського державного університету внутрішніх справ**О. М. Заєць**кандидат юридичних наук, доцент,**професор кафедри криміналістики та психології**Одеського державного університету внутрішніх справ*

ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ ВУЛИЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ ТА ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ І БЕЗПЕКИ НА ТЕРИТОРІЇ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Питання злочинності в кожній країні, зокрема і в нашій державі, було і залишається актуальним. Вулична злочинність завжди турбувала громадськість і викликала негативні реакції населення. Кожен житель нашої держави і регіону має страх стати жертвою вуличних злочинців, тому посилюється психологічне напруження в районі, місті, області та в країні в цілому.

Регламентация та реалізація заходів запобігання та протидії вуличній злочинності, а також забезпечення та підвищення рівня публічної безпеки є вагомими проблемами, що потребують негайного вирішення. Саме протидія вуличній злочинності та забезпечення рівня безпеки громадян є пріоритетними напрямками діяльності органів поліції.

Велика стурбованість через вчинення вуличної злочинності виникає у зв'язку із її масовістю. Значені злочини здебільшого вчиняються раптово, в темну пору доби, переважно у великих населених пунктах із великою щільністю населення. Значна кількість правопорушень даної категорії вчиняється групами осіб, особами, які перебувають в алкогольному або ж наркотичному сп'янінні.

Виокремлення категорії злочинів, вчинених у громадських місцях, як самостійного виду правопорушень було здійснене як у кримінологічній науці, так і на практиці. Різні аспекти цієї злочинності висвітлювались у працях таких науковців, як В.М. Дрьомін, О.М. Джужа, В.В. Василевич, О.Г. Кулик, Д.В. Петров, В.І. Шакур.

Метою статті є розкриття поняття вуличної злочинності, виявлення причин та умов, що їй сприяють, та здійснення аналізу об'єктивних і суб'єктивних факторів, що впливають на стан публічної безпеки і порядку на території оперативного обслуговування Одеської області.

Більшість вуличних насильницьких і майнових злочинів вчиняється в умовах темного часу доби, що суттєво ускладнює їх розкриття та покарання винних.

Визначення вулиці дається у Положенні про порядок ведення Єдиного реєстру досудових роз-

слідувань, затвердженому Наказом Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 року № 139, яке визначає порядок включення до Реєстру кримінальних правопорушень, що були вчинені на вулицях, площах, у парках, скверах. Так, у підпункті 23 пункту 2 розділу II зазначеного Положення сказано, що вулицею вважається відкрита частина території міста чи населеного пункту (крім приміщень та будівель), на якій перебувають громадяни, рухається транспорт, до якої є вільний доступ у будь-яку пору року та час доби.

Відповідно до підпункту 24 пункту 2 розділу II Положення до кримінальних правопорушень, вчинених в умовах вулиці, належать такі діяння: крадіжки з ресторанів, кафе, закладів громадського харчування, магазинів, кіосків, транспортних засобів, інших об'єктів, якщо проникнення в них було здійснене безпосередньо з вулиці; незаконні заволодіння транспортними засобами, якщо вони перебували на вулиці, біля будинків, на стоянках, які не охороняються [1].

Поточна криміногенна обстановка на території Одеської області зумовлюється складною політичною, економічною та соціальною ситуацією, яка склалася в нашій державі та у цьому регіоні протягом останніх років. Крім цього, на стан публічної безпеки та порядку значно впливає географічне розташування та наявність значної кількості соціально-етнічних меншин.

Проаналізувавши злочини, скоєні на вулицях та в інших публічних місцях за останні три роки (2017, 2018 та 9 місяців 2019 року), ми дійшли висновку, що завдяки вжитим правоохоронними органами заходам вдалося дещо поліпшити стан криміногенної ситуації в публічних місцях.

Так, згідно зі статистичними даними на території Одеської області у 2017 році всього було зареєстровано 30 887 кримінальних правопорушень, з яких було розкрито 13 007, що становить 42,2%. У публічних місцях у 2017 році було скоєно 3 191 кримінальне правопорушення, що становить 10,33% від загальної кількості вчинених злочинів, з яких було розкрито 1 680, тобто 52,6%.

У 2018 році на території Одеської області всього було скоєно 1 410 кримінальних правопорушень, що становить 5,05% від загальної кількості вчинених правопорушень, з яких було розкрито 719, тобто 52,6%. Порівняно з 2017 роком зниження злочинів, вчинених в публічних місцях, становить 55,8%.

За 9 місяців 2019 року на території Одеської області всього було зареєстровано 18 382 кримінальних правопорушення, з яких було розкрито 5 633, що становить 30,6%. Порівняно із аналогічним періодом 2018 року зниження загальної кількості зареєстрованих злочинів склало 20,6%.

У публічних місцях за 9 місяців 2019 року було скоєно 741 кримінальне правопорушення, що становить 4,03% від загальної кількості вчинених злочинів, з яких було розкрито 325, тобто 43,9%. Порівняно з аналогічним періодом 2018 року зниження злочинів, скоєних в публічних місцях, становило 41,1%.

З метою виконання визначених у ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [2] правоохоронних завдань щодо покращення та забезпечення публічної безпеки і порядку, запобігання правопорушенням та протидії злочинності Головним управлінням Національної поліції в Одеській області вживається та виконується низка організаційних та практичних заходів.

Так, для належного забезпечення публічної безпеки і порядку на території Одеської області, попередження та розкриття кримінальних правопорушень, оздоровлення криміногенної обстановки, виявлення осіб, які перебувають у розшуку, незаконно зберігають і перевозять наркотичні речовини та прекурсори, було забезпечене позмінне та цілодобове несення служби працівниками структурних і територіальних підрозділів як Головного управління Національної поліції в Одеській області, так і інших регіональних органів поліції.

Усього до забезпечення публічної безпеки і порядку на території Одеси та Одеської області в середньому щоденно заступає понад 1300 правоохоронців у складі більше 400 нарядів, а саме:

- поліцейські територіальних відділів та відділень поліції (190 працівників);
- працівники групи реагування патрульної поліції (200 працівників);
- поліцейські батальйону поліції особливого призначення (45 працівників);
- поліцейські батальйону патрульної служби поліції особливого призначення «Шторм» (10 працівників);
- поліцейські управління «КОРД» (13 працівників);
- поліцейські Управління патрульної поліції в Одеській області Департаменту патрульної поліції (260 працівників);

– поліцейські Управління поліції охорони в Одеській області (358 працівників);

– військовослужбовці в/ч Національної гвардії України (250 військовослужбовців).

Забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності на території Одеської області є однією із найбільш актуальних проблем, що вирішуються органами поліції. Особливої уваги зазначені питання потребують з урахуванням демографічних, культурних, економічних, адміністративно-територіальних особливостей регіону.

Серед основних факторів, які впливають на загальний стан публічної безпеки і порядку, а також сприяють вчиненню правопорушень та інших суспільно-небезпечних дій, є такі:

– **суспільно-політичні** (продовження військових дій в окремих районах областей, діяльність окремих політичних сил, які використовують фінансово-економічні проблеми держави для критики влади з метою досягнення протестних настроїв середнаселення та невдоволення урядових структур);

– **економічні** (недостатньо ефективні заходи щодо розвитку виробництва та промисловості, велика кількість збиткових підприємств тощо);

– **соціальні** (низький рівень заробітної плати, безробіття, недостатня кількість робочих місць для працездатного населення, тіньовий ринок праці, суттєве зростання цін на комунальні послуги, низький показник ефективності системи заходів щодо соціальної адаптації раніше засуджених осіб, які повернулися з місць позбавлення волі);

– **культурні** (недостатній рівень культури та правосвідомості громадян, що водночас з іншими факторами сприяє поширенню алкоголізму, наркоманії, домашнього насильства, побутових конфліктів) [3].

Ефективність реалізації правоохоронними органами заходів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності на території Одеської області зумовлена системністю їх проведення на основі детального аналізу криміногенної ситуації та застосування комплексних заходів для вирішення проблемних питань шляхом планування дієвих превентивних та інших заходів.

Досить часто злочинцями, які вчиняють майнові злочини в громадських місцях, є безробітні особи, наркозалежні та особи, які ведуть аморальний спосіб життя, котрі шукають легких способів заробітку за рахунок інших громадян [5]. Найчастіше в публічних місцях злочинці заволодівають золотими виробами, мобільними телефонами, сумками, гаманцями та іншим майном, яке можна без особливих зусиль здати до ломбардів або інших місць скуповування майна [4].

Для запобігання поширенню зазначених правопорушень повинні вживатися такі заходи:

– безперервний моніторинг криміногенної ситуації за рахунок соціологічних технологій

та забезпечення своєчасного реагування на негативні зміни;

- вивчення міжнародного досвіду превенції правопорушень, протидії злочинності та впровадження його у практичну діяльність правоохоронних органів;

- удосконалення взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та правоохоронних органів щодо питань забезпечення публічної безпеки та порядку, превенції правопорушень;

- удосконалення науково-методичного, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення правоохоронних та інших органів, що беруть участь у забезпеченні публічної безпеки та порядку;

- залучення до організації системи забезпечення публічної безпеки та публічного порядку науковців, представників громадських інститутів, підтримання ініціативи громадян з цих питань;

- проведення профілактичної роботи з керівниками громадських об'єднань з метою попередження радикальних та екстремістських проявів, усунення причин і умов, що сприяють тероризму, екстремізму, роз'яснення руйнівних та негативних наслідків цих проявів;

- здійснення заходів поліцейського піклування, запобігання домашньому насильству, превенція правопорушень на побутовому ґрунті, на ґрунті зловживання алкогольними напоями;

- здійснення посиленого контролю за ситуацією у публічних місцях, зокрема при проведенні заходів за участю значної кількості громадян;

- системна реалізація заходів щодо патріотичного, культурного, морального, духовного, спортивного виховання громадян, зокрема дітей, підлітків та молоді, залучення до процесів виховання представників громадськості, підвищення рівня обізнаності щодо заходів особистої безпеки та запобігання правопорушенням [3].

З огляду на зазначене можна зробити висновки, що сьогодні забезпечення публічної безпеки і порядку, забезпечення безпеки громадян є головними функціями будь-якої держави. Із загальної кількості вчинених злочинів 64,1% становлять злочини, вчинені на вулицях та в громадських місцях, тому для реалізації комплексу заходів, спрямованих на протидію вчиненню кримінальних правопорушень і забезпечення належного рівня публічного порядку і безпеки громадян, важлива тісна взаємодія усіх підрозділів поліції, основним завданням яких є охорона прав та свобод людини та громадянина. Саме при здійсненні профілактичних та інших оперативних заходів та за підтримки органів державної влади й місцевого самоврядування у особі громадських формувань, які спільно із органами поліції виконують превентивну діяльність з попередження та припинення кримінальних правопорушень у громадських місцях, вдається стабілізувати криміногенну ситуацію.

Література

1. Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань : Наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 р. № 139. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16#n14>.

2. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

3. Про затвердження Програми забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності на 2018 рік. URL: <https://stsaltiv.gov.ua/storage/documents/documents/984bd19e89e32a0a8f73411d103f9347>.

4. Головкін Б.М. Злочинність на вулицях та в інших громадських місцях. *Питання боротьби зі злочинністю* : зб. наук. пр. Харків : Право, 2013. Вип. 26. С. 87–98.

5. Кулик О.Г. Злочинність в Україні на початку XXI століття. Київ : Юрінком Інтер, 2013.

Анотація

Мусаєва С. С., Зайєць О. М. Питання протидії вуличній злочинності та підвищення рівня публічного порядку і безпеки на території Одеської області. – Стаття.

У статті здійснено дослідження та надано поняття вуличної злочинності, охарактеризовано причини та умови, що їй сприяють. Здійснено аналіз об'єктивних та суб'єктивних факторів, що впливають на стан публічної безпеки і порядку на території оперативного обслуговування Одеської області. Наведено статистичні дані, що показують рівень боротьби із вуличною злочинністю на території Одеської області. Виокремлено сили та засоби, які виділяються для забезпечення належного рівня публічної безпеки (кількість працівників правоохоронних органів, які залучаються до щоденної охорони публічного порядку). Зосереджено увагу на пріоритетних завданнях, реалізація яких допоможе зорієнтувати як суспільство, так і правоохоронні органи на більш чітку взаємодію та покращення рівня публічної безпеки і порядку на території оперативного обслуговування. Наведено основні фактори, які негативно впливають на загальний стан публічної безпеки і порядку, а також сприяють вчиненню правопорушень та інших суспільно небезпечних дій. Визначено, що регламентація та реалізація заходів щодо запобігання та протидії вуличній злочинності і забезпечення та підвищення рівня публічної безпеки є вагомою проблемою і потребує негайного вирішення. Протидія вуличній злочинності та забезпечення високого рівня безпеки громадян є пріоритетними напрямками діяльності органів поліції. Зазначено, що на стан публічної безпеки та порядку значно впливає географічне розташування та наявність значної кількості соціально-етнічних меншин, тому поточна криміногенна обстановка на території Одеської області зумовлюється складною політичною, економічною та соціальною ситуацією, яка склалася в нашій державі та у даному регіоні останнім часом.

Ключові слова: публічний порядок, публічна безпека, суспільство, вулична злочинність, профілактика.

Summary

Musaieva S. S., Zaiets O. M. Issues of combating street crime and increasing the level of public order and security in the Odessa region. – Article.

The article investigates and introduces the concept of street crime, describes the reasons and conditions that will prevent them. At the same time, the analysis of objective

and subjective factors affecting the state of public security and order in the territory of the operational service of the Odessa region is carried out. Provided statistics showing the level of fight against street crime in the Odessa region. The forces and means allocated to ensure an adequate level of public security are highlighted, namely the number of law enforcement agencies involved in the daily protection of public order. The focus is on priority tasks, the realization of which will help focus both society and law enforcement agencies on closer interaction and improvement of public safety and order in the operational service area. The main factors that influence the overall state of public security and order, as well as contribute to the commission of offenses and other socially dangerous actions. At the same time, it was determined that the

basic regulation and implementation of measures to prevent and combat street crime and thereby ensure and increase the level of public safety is a major problem and needs immediate solution, where the fight against street crime and ensuring the level of citizens' safety is a priority area of police activity. Thus, it is noted that the state of public security and order is significantly influenced by the geographical location and the presence of a significant number of socio-ethnic minorities, which makes the current criminogenic situation in the territory of Odessa region due to the difficult political, economic and social situation that has developed in our country and the region last years.

Key words: public order, public security, society, street crime, prevention.

УДК 347.73

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).367](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).367)**В. М. Прасюк***здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету***ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ: ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ**

Теоретичний складник дослідження питань у сфері адміністративно-правового регулювання державного фінансового контролю вимагає зацікавленого і цілеспрямованого розгляду, а також передбачає визначення певної системи основних категорій, тому вважаємо за доцільне проаналізувати поняття «державний фінансовий контроль».

Безумовно, перш ніж розглядати державний фінансовий контроль, насамперед слід зосередити увагу на понятті «контроль» та його походженні. Історично первинним є роз'яснення змісту контролю як перевірки правдивості та достовірності документів, згодом контроль визначався як перевірка відповідності дій, поставлених цілей, завдань чинним законам, і, нарешті, до контролю було включено аналіз відхилень, розкриття їх причин.

Термін «контроль» не є простим за значенням і найчастіше асоціюється з системою спостереження і перевірки чого-небудь. Поширене доктринальне положення про те, що зміст слова «контроль» має французьке коріння “controle” – перевірка, яке своєю чергою утворилося від латинського “contra” і полягає у визначенні таких понять: «протилежний», «проти», «протидія», «протилежність» [1, с. 447]. Тому у більш правильному розумінні контроль можна тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою протистояння чомусь небажаному для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки. Варто зазначити, що поняття контролю у діючому законодавстві не закріплено, це спричинило постійні дискусії між позиціями вчених. Вітчизняні науковці по різному підходять до визначення поняття «контроль», підкреслюючи ті або інші риси та властивості контролю. Проте велика кількість із них погоджується з думкою, що контроль є однією з функцій управління і представляє собою систему спостереження за діями керованого об'єкта для оцінки ефективності прийняття управлінських рішень.

На думку С.В. Ківалова, контроль є «важливою ознакою змісту державного управління (використовує саме цей термін) та полягає у спостереженні за діяльністю об'єкта і в перевірці її відповідності управлінським рішенням» [2, с. 291]. Т.О. Коломоець стверджує, що контроль – це «функція управління, засіб виконання завдань управління, особливість якого полягає в тому, що він має активний характер, тобто суб'єкти контролю наділені правом втручання в

діяльність підконтрольних об'єктів» [3, с. 128]. В.К. Колпаков слушно зауважує, що контроль – це «організаційно-правовий засіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується спостереженням і перевіркою діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків зі спроможністю притягнення порушників до відповідальності» [4, с. 283]. О.М. Бандурка характеризує контроль як «своєрідну форму зворотного зв'язку, яка дозволяє побачити і виявити, наскільки точно додержуються задані параметри системи управління, тобто процес забезпечення досягнення об'єктом управління поставлених перед ним цілей» [5, с. 303]. В.В. Галуцько доводить, що контроль – це «вид діяльності публічної адміністрації щодо перевірки й обліку контрольованого об'єкта публічного управління, виконання покладених на нього завдань та реалізації своїх функцій, визначених нормами адміністративного права» [6, с. 197]. Різноманітні підходи до визначення поняття «контроль» не стільки відображають прагнення дати універсальне поняття, скільки є наслідком розгляду цієї категорії крізь призму різних наукових поглядів. Отже, у змісті поняття «контроль» чітко відображені: а) вектор певної діяльності; б) суб'єкти відповідної діяльності; в) об'єкти такої діяльності. Проте слід зауважити, що в юридичній літературі контроль розглядається здебільшого як певна діяльність, а його важливим завданням, разом із притягненням до відповідальності винних у вчиненні правопорушень, є попередження таких правопорушень у майбутньому та стимулювання усіх зацікавлених осіб до правомірної (законної) поведінки. Отже, контроль є неодмінним складником (елементом) управління, він забезпечує зворотний зв'язок між об'єктом і суб'єктом управління, надає інформацію про його фактичний стан справ на підконтрольному об'єкті, про стан виконання законів і дисципліни, про виконання відповідних рішень і рекомендацій, дозволяє усунувати несприятливі явища та попереджувати порушення. Таким чином, спираючись на фундаментальні погляди вчених-адміністративістів, поняття «контроль» можна охарактеризувати як одну із функцій управління, яка представляє собою систему спостереження та перевірки за діями керованими об'єктами.

ваного об'єкта для оцінки ефективності прийняття управлінських рішень.

Невіддільним елементом забезпечення такої функції органів владних повноважень, як публічне адміністрування, є контроль та його похідне поняття – державний контроль. Державний контроль виникає із сутності влади і держави та, як і будь-який елемент цих категорій, має своє місце в публічному адмініструванні, що визначається функціями управління, метою та ієрархією державної влади. Ефективність функціонування органів публічного адміністрування значною мірою залежить від здійснення контролю за точним виконанням законів, рішень, розпоряджень, від належної організації їх виконання. Проведення систематичного і всеосяжного контролю сприятиме забезпеченню наукової обґрунтованості рішень, положень та інших нормативних документів, своєчасної їх реалізації. Завдяки контролю відбувається вплив на дисципліну органів державної влади та посадових осіб, що справедливо дає можливість об'єктивно оцінювати рівень їхньої компетентності і відповідальності, позитивної практики. Контроль є необхідною умовою виявлення неправомірних вчинків у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, усунення недоліків і причин, що їх зумовлюють, та запобігання небажаних наслідків. Він не лише сприяє корегуванню управлінської діяльності, а й допомагає передбачувати перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

Дослідження особливостей державного контролю в Україні переважно проводились представниками різних галузей права на основі застосування діалектичного, історичного, статистичного, порівняльно-правового, формально-логічного, соціологічного підходів, а також спеціальних юридичних методів граматичного розгляду та тлумачення правових норм. Досить важливий висновок щодо сутності державного контролю надав В.А. Ліпкан. Зокрема, дослідником зазначено, що «державний контроль спрямований передусім на досягнення цілей функціонування державних інституцій, створення умов для реалізації прав і законних інтересів людини і громадянина. Це досягається внаслідок організації ефективного контролю за виконанням вимог законів та інших нормативно-правових актів, а також вжиття адекватних заходів з усунення порушень, запобігання їх у майбутньому» [7, с. 7]. В.М. Гаращук зазначає, що «державний контроль включає дії контролю всіх без винятку державних структур та контроль у сфері державного управління, основна мета якого полягає в дослідженні взаємовідносин суб'єктів державного управління з метою підтримання законності та дисципліни в державному управлінні» [8, с. 204]. Тобто державний контроль, безумовно, є функцією публічної адміністрації, яку

здійснює держава в особі уповноважених органів з метою перевірки дотримання й виконання поставлених завдань, прийнятих рішень, їх законності і правомірності. Державний контроль дає змогу отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичний стан справ на підконтрольному об'єкті, про стан виконання законів і державної дисципліни, про хід виконання відповідних рішень і рекомендацій, вживати оперативні заходи щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам [9, с. 173].

Державний контроль необхідно розуміти як багатоаспектне, багатозначне явище, з урахуванням напрямку, в якому він застосовується і на якому рівні. Виходячи з цього, він інтерпретується і як функція, і як процес, і як вид суспільних відносин. Поняття «державного контролю» можна розглядати у широкому та вузькому значеннях. «Вузьке» поняття використовується для позначення державного контролю як функції держави, одного з напрямів її діяльності, тоді як «широке» – розкриває зміст цього поняття, характеризуючи його як певні суспільні відносини, що виникають між певними суб'єктами стосовно певного об'єкта з приводу дотримання норм права, котрі регулюють такі відносини. На думку В.Б. Авер'янова, у «широкому» значенні державний контроль – це «сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, яким належить забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість, у вузькому – певну діяльність державних органів, які за допомогою притаманних їм форм, методів і визначених процедур здійснюють перевірку та нагляд підконтрольних об'єктів» [10, с. 429]. У сучасній адміністративно-правовій доктрині поняття «державний контроль» розглядається як функція, принцип, форма, метод діяльності. С.Г. Стеценко вважає державний контроль «функцією публічного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними органами публічної адміністрації» [11, с. 196]. О.Ф. Андрійко визначає сутність державного контролю як «функцію держави, що полягає у спостереженні та аналізі відповідності діяльності усіх суб'єктів суспільних відносин установленим державою параметрам, а також у певному «коригуванні» відхилень від цих параметрів» [12, с. 2]. Державний контроль як принцип, за твердженням О.М. Бандурки, несе у своєму змісті «вимогу підтримання законності, дисципліни, порядку, організованості, забезпечення прав і свобод громадян у процесі діяльності держави» [13, с. 215]. Отже, автори, розкриваючи значення державного контролю, визнають його як невіддільний функ-

цію публічного адміністрування, а тому можна стверджувати, що правова природа державного контролю полягає в тому, що він здійснюється конкретними державними органами та їх посадовими особами у чітко визначених рамках закону і призводить до певних юридичних наслідків.

Огляд наукової літератури свідчить про те, що для ґрунтовного вивчення державного фінансового контролю необхідно звернутись до аналізу поняття «фінансовий контроль». Фінансовий контроль є універсальним явищем і має місце у всіх сферах суспільного відтворення. Суть фінансового контролю розкривається у взаємозв'язку зі сферою застосування й сферою функціонування фінансів.

Щодо визначення поняття «фінансовий контроль», то здебільшого його сутність розкривається у теорії фінансового права, де воно трактується по-різному. Кожен з науковців під час визначення змісту цієї правової категорії намагається наголосити на тих чи інших її особливостях. Деякі вчені у своїх дослідженнях розглядають фінансовий контроль як «цілеспрямовану діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, спрямовану на додержання законності, фінансової дисципліни і раціональності у забезпеченні реалізації фінансової діяльності держави, тобто мобілізації, розподілу й використання централізованих та децентралізованих фондів коштів з метою виконання завдань і функцій держави та ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин» [14, с. 52]; як «діяльність державних органів і недержавних організацій по забезпеченню законності, фінансової дисципліни і доцільності під час мобілізації, розподілу, перерозподілу та використання грошових коштів та пов'язаних із цим матеріальних цінностей» [15, с. 9]; як «законодавчо врегульовану діяльність уповноважених органів держави та органів місцевого самоврядування й недержавних організацій, спрямовану на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності під час формування (мобілізації), розподілу та використання грошових фондів і пов'язаних із цим матеріальних цінностей держави та місцевого самоврядування, задля найефективнішого соціально-економічного розвитку суспільства» [16, с. 76]; як «законодавчо врегульовану діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання із спостереження за рухом фінансових ресурсів в межах публічних фондів та додержанням законності, раціональності і фінансової дисципліни в процесі здійснення фінансової діяльності» [17, с. 96]; як «невід'ємну складову частину фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування; спеціальну галузь контролю, що здійснюється як на державному, так і на

місцевому рівнях [18, с. 44]; як «систему активних дій, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування, громадянами України, за стеженням та функціонуванням будь-якого об'єкта управління у частині утворення, розподілу й використання ним фінансових ресурсів з метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення і блокування у ній відхилень, що перешкоджають законному й ефективному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб, а також удосконаленню управління економікою» [19, с. 4]. Також є цікавою думка про те, що фінансовий контроль – це «одна із важливих функцій держави, яка контролює легальність доходів фізичних та юридичних осіб, які частково, у вигляді обов'язкових платежів, податків та зборів, надходять до бюджетів і державних позабюджетних фондів, а також діяльність державних органів щодо виконання повноважень, які пов'язані з рухом фінансових ресурсів [20, с. 20]. Під фінансовим контролем розуміється також «особлива сфера контролю, що становить собою діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів з виявлення порушень законності, фінансової дисципліни й доцільності під час формування, розподілу й використання державних і муніципальних грошових фондів» [21, с. 19]. М.П. Кучерявенко поняття «фінансовий контроль» розуміє як спеціальний державний контроль, діяльність фінансових органів та їх посадових осіб із забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності під час мобілізації, розподілу і використанні централізованих і децентралізованих грошових фондів та пов'язаних з ними матеріальних ресурсів [22, с. 53]. Таким чином, фінансовий контроль є універсальною категорією, що регулюється як публічним, так і приватним правом, це підтверджується головними завданнями фінансового контролю: підтримкою фінансової дисципліни, запобіганням фінансових правопорушень, застосуванням заходів примусу за їх вчинення. Сутність фінансового контролю полягає в контролі за фінансово-господарською діяльністю об'єкта контролю, що акумулює і витрачає кошти в публічних цілях або використовує публічне майно чи інші фінансові ресурси. Отже, враховуючи вищезазначене, фінансовий контроль можна охарактеризувати як законодавчо врегульовану діяльність спеціально уповноважених суб'єктів публічного адміністрування, недержавних організацій, спрямовану на забезпечення законності, фінансової дисципліни й раціонального формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів суб'єктами фінансових правовідносин.

Поняття «фінансовий контроль» та «державний контроль» за обсягом і змістом певним чином перетинаються. Похідним від цих двох категорій є поняття «державний фінансовий контроль», який є видом державного контролю і різновидом фінансового контролю за його суб'єктним складом. Державний фінансовий контроль здійснюють органи державної влади й управління, а також спеціалізовані державні органи фінансового контролю.

Державний контроль охоплює різноманітні сфери, зокрема, особливе місце займає фінансова діяльність держави. Державний фінансовий контроль є невіддільним складником системи управління державними фінансами. Реалізація зовнішніх і внутрішніх функцій держави неможлива без наявності і використання фінансових ресурсів, що створюють фінансову основу для існування самої держави. Предметом державного контролю у сфері суспільних відносин, які розглядаються, є публічні фінанси, що належать державі, а також управлінські дії, які вчиняються при формуванні, розподілі, володінні, та використанні зазначених ресурсів. Згідно з Лімською декларацією керівних принципів контролю «організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими коштами, оскільки таке управління спричиняє відповідальність перед суспільством» [23].

Наявність великого розмаїття тлумачень поняття «державний фінансовий контроль» у науковій літературі, які іноді суперечать один одному, призводять до неоднозначного розуміння цієї категорії, що в кінцевому випадку ускладнює вибір форм, методів та інструментів контролю під час здійснення контрольно-ревізійних заходів. Невирішеною частиною загальної проблеми є формування єдиної термінологічної бази або понятійно-категоріального апарату державного фінансового контролю, які б відповідали його базовим процесам і явищам.

Слід зауважити, що у чинному вітчизняному законодавстві відсутнє офіційне закріплення поняття «державний фінансовий контроль». Так, наприклад, спеціальний Закон України від 26.01.1993 р. «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» регламентує, що державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки державних закупівель та моніторингу закупівлі [24], але взагалі не містить його дефініцію, не оперує поняттями «зовнішній», «внутрішній» державний фінансовий контроль. Наслідком стає проблема нечіткості використовуваного в теорії та практиці понятійного апарату, що призводить до певного нерозуміння і двозначності.

Л.В. Гуцаленко розглядає державний фінансовий контроль як «різновид фінансового контр-

олю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю і полягає у встановленні фактичного стану справ щодо дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об'єкті, спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі, а також використання коштів, що залишаються у суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів та кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України» [25, с. 6]. А.В. Хмельков констатує, що державний фінансовий контроль є «синтезом різновидів фінансового контролю, що здійснюється відповідними суб'єктами державного фінансового контролю для досягнення цілей і забезпечення життєвих інтересів, визначених державою. Він полягає в установленні фактичного стану справ та дотриманні вимог чинного законодавства об'єктом контролю щодо законності, фінансової дисципліни, раціональності під час формування, розподілу, володіння, використання та відчуження предмета контролю, тобто активів, що належать державі, а також використання коштів, що залишаються у суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів та кредитів, отриманих під гарантії держави. Державний фінансовий контроль є однією з важливих функцій державного управління, яка полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування й ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених нею цілей у сфері фінансів» [26, с. 12]. Л.М. Овсянников доводить, що державний фінансовий контроль – це «реалізація права держави правомірно захищати власні фінансові інтереси та фінансові інтереси громадян за допомогою системи законодавчих, організаційних, адміністративних і правоохоронних заходів» [27]. О.Ю. Грачова стверджує, що «державний фінансовий контроль є діяльністю уповноважених державою органів і організацій за дотриманням законності у процесі збирання, розподілу, перерозподілу й використання грошових фондів держави та муніципальних утворень з метою здійснення ефективної фінансової політики в суспільстві для забезпечення прав і свобод громадян» [28]. Г.В. Дмитренко визнає державний фінансовий контроль як «регламентовану нормами права діяльність державних органів влади та управління з контролю за своєчасністю та точністю фінансового планування, обґрунтованістю та повнотою надходжень та руху державних фінансових і матеріальних ресурсів, правильності та ефективності їх використання» [29].

Таким чином, аналізуючи питання визначення державного фінансового контролю, можна стверджувати, що, незважаючи на наявну неоднозначність розуміння, його розглядають: а) як одну з найважливіших функцій управління суспільними фінансовими ресурсами; б) як систематичну діяльність органів державної влади і управління. Безумовно, що такий поділ є формальним, і обидва ці аспекти мають існувати в діалектичній єдності, що дозволяє вивчати державний фінансовий контроль з позицій системного підходу. Отже, державний фінансовий контроль є складовою частиною фінансового контролю і одним з видів державного контролю, його варто розглядати як одну із форм управлінської діяльності, як самостійну функцію управління, яка має цільову спрямованість, певний зміст і способи його здійснення.

За результатами узагальнення існуючих підходів щодо визначення змісту понять «контроль», «державний контроль», «фінансовий контроль», «державний фінансовий контроль», слід зазначити, що в теорії адміністративного права, фінансового права, публічного адміністрування багато авторів їх ототожнюють. Проте варто підтримати тих науковців, якими запропоноване співвідношення зазначених понять, що дає змогу встановити чіткий розподіл повноважень на кожному рівні управління, зрозуміти організацію раціональної взаємодії між суб'єктами контролю та межі відповідальності. Таким чином, відповідно, пропонуємо розуміти державний фінансовий контроль як регламентовану спеціальними нормами права публічну діяльність, здійснювану органами публічного адміністрування, в тому числі спеціалізованими державними органами фінансового контролю, спрямовану на забезпечення законності, раціональності, ефективності управління (формування, розподілу, використання, розпорядження) публічними фінансовими ресурсами, з метою виявлення, усунення та запобігання фінансових правопорушень у найбільш дієвий спосіб.

Література

1. Словарь иностранных слов / [гл. ред. Ф. Н. Петров]. Москва : Русский язык, 1989. 624 с.
2. Кивалов С.В. Административное право Украины : учебник. Харьков : Одиссей, 2004. 880 с.
3. Коломоець Т.О. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Істина, 2008. 216 с.
4. Курс адміністративного права України : підручник / [Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін.]; за ред. В.В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
5. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. Харків, 2004. 780 с.
6. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2 т. / [Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.]; за ред. В. В. Галунька. Херсон : ПАТ Херсонська міська друкарня, 2011. 320 с. (Т. 1 : Загальне адміністративне право).
7. Ліпкан В.А. Контрольне право як атрибутний елемент української системи права. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 8. С. 7–10.
8. Гаращук В.М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. *Правова доктрина України – основа формування правової системи держави* : матеріали між. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню 5-ти том. монографії «Правова доктрина України», Харків, 20-21 лист. 2013. Нац. акад. прав. наук України. Харків. 2013. С. 201-207.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2007. 992 с.
10. Авер'янов В.В. Виконавча влада і адміністративне право. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2011. 624 с.
12. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 42 с.
13. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес. Київ : Літера ЛТД, 2001. 336 с.
14. Орлюк О.П. Фінансове право : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
15. Фінансове право України : навч. посіб. / за заг. ред. д.ю.н., проф. Шкарупи В.К. Київ : Істина, 2007. 148 с.
16. Берлач А.І. Фінансове право України : навчальний посібник. Київ : Університет «Україна», 2008. 328 с.
17. Сарана С.В. Фінансове право України : навчальний посібник. Полтава: Полтавський інститут економіки і права Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», 2008. 567 с.
18. Фінансове право України (альбом схем) : навч. посіб. / [Л.М. Касьяненко, А.В. Цимбалюк, Ю.О. Фоменко]; за заг. редакцією Л. М. Касьяненко. Київ : Алерта, 2014. 270 с.
19. Стефанюк І.Б. Фінансовий контроль: визначення поняття і системи. *Економіка, фінанси, право*. 2001. № 7. С. 3-6.
20. Фінансове право : підручник / за заг. ред. О.П. Гетманець ; [Бандурка О.М., Гетманець О.П., Жорнокуй Ю.М. та ін.]; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 392 с.
21. Фінансове право : навч. посіб. / М.Г. Волощук, Т.О. Карабін, М.В. Менджул. Ужгород : Видавництво Олександрі Гаркуші, 2017. 244 с.
22. Воронова Л.К., Кучерявенко М.П. Финансовое право: учеб. пособие для студентов юрид. вузов и ф-тов. Харьков : Легас, 2003. 359 с.
23. Лімська декларація керівних принципів контролю від 01.01.1977 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/604_001.
24. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.
25. Гуцаленко Л.В., Дерій В.А., Коцупатрий М.М. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. / Л.В. Гуцаленко. Київ : ЦУЛ, 2009. 424 с.
26. Хмельков А.В. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2013. 549 с.
27. Овсянников Л.Н. Государственный финансовый контроль: подходы к стандартизации. *Финансы. Ежемесячный теоретический и научно-практический журнал*. № 2. 2007. С. 71.
28. Грачева Е.Ю., Толстопятенко П.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль : учеб. пособ. Москва : Изд. дом – Камерон, 2004. 272с.

29. Дмитренко Г.В. Організація і здійснення державного контролю в Україні (фінансово-економічні аспекти) : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. К., 2011. 36 с.

Анотація

Прасюк В. М. Державний фінансовий контроль: визначення поняття. – Стаття.

Стаття присвячена визначенню поняття «державний фінансовий контроль». Зауважено, що теоретичний складник дослідження питань у сфері адміністративно-правового регулювання державного фінансового контролю вимагає детального аналізу, а тому передбачає визначення певної системи основних категорій. На підставі довідникової, енциклопедичної, словникової літератури досліджено сутність і зміст понять «контроль», «державний контроль», «фінансовий контроль», «державний фінансовий контроль». Поняття «контроль» охарактеризовано як одну із функцій управління, яка представляє собою систему спостереження та перевірки за діями керованого об'єкта для оцінки ефективності прийняття управлінських рішень. Доведено, що правова природа державного контролю полягає в тому, що він здійснюється конкретними державними органами та їх посадовими особами у чітко визначених рамках закону і призводить до певних юридичних наслідків.

Підтримано позицію тих науковців, якими запропоноване співвідношення зазначених понять, що дає змогу встановити чіткий розподіл повноважень на кожному рівні управління, зрозуміти організацію раціональної взаємодії між суб'єктами контролю та межі відповідальності. Обґрунтовано, що часто державний фінансовий контроль розглядають: як одну з найважливіших функцій управління суспільними фінансовими ресурсами; як систематичну діяльність органів державної влади і управління. Доведено, що державний фінансовий контроль є складовою частиною фінансового контролю і одним з видів державного контролю, тому його варто розглядати як одну із форм управлінської діяльності, як самостійну функцію управління, яка має цільову спрямованість, певний зміст і способи його здійснення. Запропоновано

авторську дефініцію поняття «державний фінансовий контроль».

Ключові слова: контроль, державний контроль, державний фінансовий контроль, публічні фінанси, фінансові ресурси.

Summary

Prasiuk V. M. State financial control: definition of the concept. – Article.

The article is devoted to the definition of the concept of “state financial control”. It is noted that the theoretical component of the study of issues in the field of administrative and legal regulation of public financial control requires a detailed analysis, and therefore requires the definition of a certain system of major categories. On the basis of reference, encyclopedic, vocabulary literature, the nature and content of the concepts of “control”, “state control”, “financial control”, “state financial control” were investigated. The term “control” is described as one of the management functions, which is a system of monitoring and checking the actions of a managed object to evaluate the effectiveness of management decisions. It is proved that the legal nature of state control lies in the fact that it is exercised by specific state bodies and their officials within clearly defined frameworks of the law and leads to certain legal consequences.

We support the position of those scholars who, by the proposed correlation of these concepts, make it possible to establish a clear division of powers at each level of management, to understand the organization of rational interaction between the subjects of control and the limits of responsibility. It is substantiated that public financial control is often considered: as one of the most important functions of managing public financial resources; as a systematic activity of public authorities and management. It is proved that state financial control is an integral part of financial control and a type of state control, so it should be considered as a form of management activity, as an independent function of management, which has a purpose, specific content and ways of its implementation. The author defines the concept of “state financial control”.

Key words: control, state control, state financial control, public finances, financial resources.

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).368](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).368)

Ю. С. Ромашов
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

У теорії і практиці адміністративного права провідне місце займає категорія інструментів публічного адміністрування. Не є винятком із цього правила й адміністративно-правові відносини, які виникають у сфері публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції.

Національна поліція вносить великий вклад у систему забезпечення правопорядку в державі, щоб громадяни могли безпечно і комфортно працювати, відпочивати та подорожувати. Проте ці функції безпосередньо виконують не безособові суб'єкти, а реальні працівники поліції, які повинні мати високий рівень правової культури, належний освітній рівень та практичні навички, а також бути упередженими щодо корупції, тортур, зневажливого ставлення до громадян тощо.

Інакше кажучи, без належного кадрового забезпечення не можна стверджувати, що органи поліції виконують завдання, що їм поставив Український народ та Уряд України. Проте у цій царині є як організаційні, так і нормативні прогалини, які вимагають виявлення та усунення.

Проблематику адміністративних процедур кадрового забезпечення Національної поліції України вивчали такі вчені, як В. Авер'янов, Л. Біла, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Галунько, І. Голосніченко, Є. Зозуля, Е. Демський, М. Дивак, С. Дубенко, Н. Дубина, Т. Желюк, Ю. Іщенко, Л. Кацалап, Д. Козачук, В. Кікінчук, А. Ключко, І. Коруля, В. Кудря, О. Лагода, М. Логвиненко, Н. Матюхіна, Л. Романюк, К. Рудой, Ю. Римаренко, І. Рукотайніна, В. Сокуренько, Н. Нижник, В. Петков, С. Шатрава та інші. Однак ці вчені торкалися цього питання лише опосередковано, досліджуючи аналізовану проблематику або в загальному аспекті, або як кадрове забезпечення органів внутрішніх справ.

Мета статті – на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства розкрити поняття та зміст інструментів публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції.

У теорії адміністративного права зазначається, що інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічно-

го адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації та здійснюються винятково шляхом реалізації їх адміністративних прав; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності. Загалом інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз одиниць за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції меті досягнення бажаного публічного результату [1, с. 143].

Однак у юридичній літературі є вузьке і широке розуміння змісту інструментів публічного адміністрування. Зокрема, прихильниками вузького розуміння є професори Р. Мельник і С. Мосьондз, які вважають, що для виконання поставлених перед органами публічної адміністрації завдань вони використовують такі інструменти діяльності органів публічної адміністрації, як юридичні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії. Юридичні акти, які ухвалюються органами публічної адміністрації, поділяються на нормативні та адміністративні акти. Нормативні акти органів публічної адміністрації характеризуються такими певними ознаками: вони видаються в установленому законом порядку органами публічної адміністрації та їх посадовими особами; вони встановлюють адміністративно-правові норми (загальнообов'язкові правила поведінки), вони є неперсоніфікованими, тобто обов'язковими до невизначеного кола осіб і розраховані на багаторазове застосування [2, с. 52–56]. В аналізованій нами сфері спеціалізовані суб'єкти владних повноважень приймають чисельні нормативно-правові акти. Передусім це нормативні накази Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції. Наприклад, Наказ МВС України від 17 вересня 2012 р. № 808 «Про затвердження Положення про порядок формування кадрового резерву на керівні посади в Міністерстві внутрішніх справ України, його територіальних органах та підрозділах» [4]. Хоча інколи нормативні акти, які стосуються кадрового забезпечення Національною поліцією, затверджуються Кабінетом

Міністрів України, прикладом цього є Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [5].

Адміністративний акт – будь-яке рішення органу публічної адміністрації, яке має зовнішню спрямованість і приймається з метою врегулювання конкретного випадку у сфері публічної адміністрації. Наприклад, Наказом МВС України від 24 квітня 2019 р. № 420 начальником головного управління Національної поліції в Одеській обл. був назначений генерал поліції третього рангу Олег Бех [6].

При цьому слід звернути увагу на те, що деякі рішення органів публічної адміністрації не можуть уважатися адміністративними актами. Зазначене стосується таких актів-дій органів публічної адміністрації: інструктаж патрульної поліції перед несенням служби; проміжні рішення органу публічної адміністрації, наприклад, проходження психологічного тестування претендентами на службу в Національній поліції; офіційні документи, що спрямовані на засвідчення певних фактів, наприклад, подача працівником поліції заяви про можливу провокацію хабаря; юридично значуще волевиявлення органу публічної адміністрації, яке не має регуляторного характеру, наприклад, установлення строків для здачі заповнених протоколів про адміністративні правопорушення патрульними поліцейськими. Такі рішення не викликають настання певних юридичних наслідків; не мають кінцевого регуляторного впливу; не можуть викликати настання юридичних наслідків, а тому не вважаються адміністративними актами [3].

За теорією адміністративного права адміністративний договір – це згода сторін, спрямована на виникнення, зміну та припинення правовідносин у сфері публічної адміністрації. Проте в аналізованій нами сфері такі договори не використовуються, принаймні ми не змогли знайти такого прикладу.

Акт-план визначається як офіційний документ органу публічної адміністрації, ухвалений в межах його компетенції, який містить перелік певних заходів та строків їх виконання і спрямований на виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин. Основним призначенням планів є реалізація завдань щодо забезпечення виконання і належності застосування законів, тобто реалізацію на практиці політичних рішень політичної влади у різних сферах і галузях суспільного життя. Прикладом акту-плану є Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, в якій, зокрема, пріоритетом визначено розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників [7].

Акти-дії – це дії, які вчиняються органами публічної адміністрації у межах своєї компетенції

на підставі адміністративно-правових норм для вирішення конкретної ситуації і не спрямовані на виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин. Наприклад, публічне патрулювання працівниками патрульної поліції на автомобілях із включеними пробісковими маячками [2, с. 52–56].

У широкому розумінні професор В. Галунько та доцент О. Єщук вважають, що суб'єкти публічної адміністрації в процесі надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою забезпечення публічного інтересу відповідно до своєї компетенції можуть застосовувати такий основний арсенал інструментів публічного адміністрування: 1) форми публічного адміністрування (видання нормативно-правових актів; видання адміністративних актів (індивідуальних адміністративних актів), укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих дій, здійснення матеріально-технічних операцій); 2) плани як інструменти публічного адміністрування; 3) фактичні дії (інформування населення, проведення перевірки, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів, адміністрування реєстрів); 3) методи публічного адміністрування (методи заохочення, методи переконання, методи адміністративного примусу: адміністративно-запобіжні заходи; заходи адміністративного припинення; адміністративні стягнення; 5) адміністративно-правові режими; 6) контроль (нагляд); 7) електронне врядування. При цьому вчені зазначають, що види інструментів публічного адміністрування не є сталою конструкцією. Спеціальними законами та підзаконними нормативними актами можуть бути визначені й інші види інструментів публічного адміністрування. У процесі розвитку публічного адміністрування можуть виникати нові й скасовуватися застарілі інструменти публічного адміністрування [1, с. 144].

В аналізованій нами сфері учинення інших юридично значущих дій полягає у сукупності адміністративних дій, які створюють нове юридичне положення або стають умовою для настання зазначених правових наслідків. Класичним прикладом вчинення юридично значущої дії є прийняття працівником поліції присяги. Згідно із ст. 64 Закону України «Про Національну поліцію» особа, яка вступає на службу в поліції, складає Присягу на вірність Українському народові такого змісту: «Я, (прізвище, ім'я та по батькові), усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права і свободи людини, честь держави, з гідністю нести високе звання поліцейського та сумлінно виконувати свої службові обов'язки» [8].

Вагоме місце в системі публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції займають такі методи публічного адміністрування, як заходи заохочення, методи переконання, методи адміністративного примусу, адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення, адміністративні стягнення [1, с. 190]. Прикладом методу заохочення є занесення на Дошку пошани МВС України імен кращих працівників [9].

Загалом до поліцейських можуть застосовуватися такі види заохочень: дострокове зняття дисциплінарного стягнення; занесення на дошку пошани; заохочення грошовою винагородою; заохочення цінним подарунком; надання додаткової оплачуваної відпустки тривалістю до п'яти днів; заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України; заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Міністерства внутрішніх справ України; дострокове присвоєння чергового спеціального звання; присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою; заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя»; заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Холодна зброя» [10].

Методом переконання є різноманітні навчальні та культурно-просвітні заходи, що проводяться із співробітниками поліції. До методів примусу в аналізованій сфері можна віднести систему спеціальних дисциплінарних засобів, які можуть бути застосовані до працівників поліції. Дисциплінарне стягнення є засобом підтримання службової дисципліни, що застосовується за вчинення дисциплінарного проступку з метою виховання поліцейського, який його вчинив, для безумовного дотримання службової дисципліни, а також з метою запобігання вчиненню нових дисциплінарних проступків. Дисциплінарне стягнення має індивідуальний характер та не застосовується до поліцейського, вина якого у вчиненні дисциплінарного проступку не встановлена у визначеному порядку або який діяв у стані крайньої необхідності чи необхідної оборони. До поліцейських можуть застосовуватися такі види дисциплінарних стягнень: зауваження; догана; суворо догана; попередження про неповну службову відповідність; пониження у спеціальному званні на один ступінь; звільнення з посади; звільнення із служби в поліції [10].

Вибір належного інструмента публічного адміністрування в діяльності суб'єкта публічної адміністрації базується на двох основних чинниках: по-перше, суворо дотримуватися принципу законності (суб'єкт публічної адміністрації має

діяти винятково в порядку й у спосіб, передбачений Конституцією та законами України), іншими словами – обирати серед інструментів публічного адміністрування винятково ті, використання яких дозволяє законодавчо прописана компетенція; по-друге, вибрати із них ті, що забезпечують найбільш ефективно відновлення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, публічного інтересу суспільства. При цьому під час вибору інструмента публічного адміністрування суб'єкт публічної адміністрації має враховувати низку чинників із певними суперечностями. Суб'єкт публічної адміністрації в другому випадку має оптимально поєднати найвищу ефективність щодо відновлення порушених цінностей особи, яка цього потребує, з мінімальними незручностями для інших осіб і мінімальним витрачанням людських і матеріальних ресурсів та часу. Підкреслюємо, що позитивні види інструментів публічного адміністрування, які розширюють можливості приватних осіб, можуть установлюватися як законами України, так і підзаконними нормативними актами. Негативні, що обмежують права, свободи і законні інтереси приватних осіб та/або мають своїм наслідком накладення адміністративних стягнень, – винятково законами України [1, с. 146].

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновки, що до системи інструментів публічного адміністрування, які застосовуються під час здійснення публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції слід віднести: а) інструменти публічного адміністрування, які можуть бути оскаржені в системі адміністративних судів – нормативно-правові та адміністративні акти (індивідуальні), акти плани та акти-дії; б) прийняття присяги працівника поліції як юридично значима дія; в) заходи заохочення, переконання і примусу.

Отже, інструмент публічного адміністрування під час здійснення публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій спеціальних кадрових суб'єктів публічної адміністрації Національної поліції та МВС України, реалізованих у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою забезпечення Національної поліції якісними поліцейськими кадрами, не допущення ними юридичних правопорушень та мінімізація їх негативних наслідків.

Література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
2. Адміністративне право для громадян України: науково-популярне видання / за ред. В. Галуцька. Київ : НДПП. 2019. 114 с.

3. Мельник Р. та ін. 100 відповідей на 100 питань по загальному адміністративному праву : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 206 с.

4. Положення про порядок формування кадрового резерву на керівні посади в Міністерстві внутрішніх справ України, його територіальних органах та підрозділах. Затверджено Наказом МВС України від 17 вересня 2012 р. № 808.

5. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р. № 114. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-91-п>.

6. Наказ МВС України від 24 квітня 2019 р. № 420 «Про призначення начальником головного управління Національної поліції в Одеській обл. був назначений генерал поліції третього рангу Олега Беха». Єдиний портал органів МВС України. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/20219_Oleg_Beh_ocholiv_policiyu_Odeskoi_oblasti_.htm.

7. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. Затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 693-р. Єдиний портал органів МВС України. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm.

8. Про Національну поліцію. Закон України 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/print>.

9. Про занесення на Дошку пошани Міністерства внутрішніх справ України імен кращих працівників. Наказ МВС від 18 серпня 2016 р. № 839. Єдиний портал органів МВС України. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/Nakaz_MVS_vid_18082016_839_os_Pro_zanesennya_na_Doshku_poshani_Ministerstva_vnutrishnih_sprav_Ukraini_imen_krashchih_pracivnikiv.htm.

10. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України. Закон України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>.

Анотація

Ромашов Ю. С. Інструменти публічного адміністрування кадрового забезпечення національної поліції. – Стаття.

У статті розкрито зміст та сформовано поняття інструментів публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції. Доведено, що це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій спеціальних кадрових суб'єктів публічної адміністрації Національної поліції та МВС України. Вони реалізуються у межах визначеної законом компетенції з метою забезпечення Національної поліції якісними поліцейськими кадрами, не допущення ними юридичних правопорушень та мінімізації їх негативних наслідків. Визначено, що до системи інструментів публічного адміністрування, які застосовуються під час здійснення публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції слід віднести: а) інструментів публічного адміністрування, які можуть бути оскаржені в системі адміністративних судів – нормативно-правові та адміністративні акти (індивідуальні), акти плани та акти-дії; б) прийняття присяги працівником поліції, як юридично значима дія; в) заходи заохочення, переконання і примусу. З'ясовано, що вибір належного інструмента публічного адміністрування в діяльно-

сті суб'єкта публічної адміністрації базується на двох основних чинниках: по-перше, суворо дотримуватися принципу, тобто обирати серед інструментів публічного адміністрування винятково ті, використання яких дозволяє законодавчо прописана компетенція; по-друге, вибрати із них ті, що забезпечують найбільш ефективне відновлення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, публічного інтересу суспільства. Зроблено висновок, що інструмент публічного адміністрування під час здійснення публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій спеціальних кадрових суб'єктів публічної адміністрації Національної поліції та МВС України, реалізованих у межах визначеної законом компетенції з метою забезпечення Національної поліції якісними поліцейськими кадрами, не допущення ними юридичних правопорушень та мінімізації їх негативних наслідків.

Ключові слова: адміністративні дії, інструменти публічного адміністрування, кадрове забезпечення, Національна поліція, поліцейський, публічна адміністрація.

Summary

Romashov Yu. S. Tools for public administration of staffing of the National Police of Ukraine. – Article.

In the article, the concept and tools of public administration of personnel of the National Police personnel are disclosed, content and formed. It has been proved that this is an external expression of homogeneous groups of administrative actions of the specialized personnel of public administration of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, which are homogeneous in nature and legal nature. They are implemented within the limits of the competence defined by the law in order to provide the National Police with quality police personnel to prevent them from committing legal offenses and to minimize their negative consequences. It is determined that the system of public administration tools used in the public administration of personnel of the National Police should include: a) public administration tools that can be challenged in the system of administrative courts – regulatory and administrative acts (individual), plans and acts-actions; b) taking the oath of a police officer as a legally significant act; c) measures of encouragement, persuasion and coercion. It is found that the choice of the proper public administration tool in the activity of a public administration entity is based on two main factors: first, to strictly adhere to the principle, that is, to choose only those instruments of public administration which are legally prescribed competence; secondly, to choose from them those that ensure the most effective restoration of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals, the public interest of society. It is concluded that the tool of public administration in the implementation of public administration of personnel of the National Police is an external expression of homogeneous groups of administrative actions of special personnel of public administration of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, implemented in accordance with the law for the purpose of providing the National Police with quality police personnel to prevent them from committing legal offenses and mines minimization their negative consequences.

Key words: administrative actions, National Police, policeman, public administration tools, public administration, staffing.

УДК 342.98
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).369](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).369)

К. С. Свіріна
аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

КОМПЕТЕНЦІЯ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ

Збройна агресія Російської Федерації на сході України поставила на порядок денний питання щодо вдосконалення функціонування системи виконавчої влади для того, щоб остання могла виконувати свої функції. Інститут військово-цивільних адміністрацій, який сьогодні є дієвим інструментом забезпечення управління на територіях, що постраждали і страждають від наслідків ведення бойових дій [1], потребує постійного вдосконалення своєї діяльності і правового забезпечення. Найвагомішу роль у структурі правового забезпечення діяльності військово-цивільних адміністрацій відіграють акти адміністративного права, що зумовлює необхідність визначитися з розумінням компетенції військово-цивільних адміністрацій. У поєднанні із численними прогалинами адміністративно-правового регулювання функціонування військово-цивільних адміністрацій вказане обумовлює актуальність теми цієї статті.

Питання діяльності військово-цивільних адміністрацій та її адміністративно-правового забезпечення розглядали у своїх роботах М. Ануфрієв, Р. Раїмов, О. Муза, А. Назар, В. Шевченко й інші автори. Водночас питання компетенції військово-цивільних адміністрацій не знайшли достатнього відображення у правових джерелах, у яких було розглянуто властивості їхнього адміністративно-правового статусу [2, с. 75], гарантування цими органами безпеки життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції (далі – АТО) [3, с. 161], роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО [4, с. 122]. Однак питання компетенції військово-цивільних адміністрацій ще потребує подальших наукових розвідок.

Мета статті полягає у визначенні компетенції військово-цивільних адміністрацій та її закріплення в актах адміністративного законодавства.

Компетенція військово-цивільних адміністрацій, як і компетенція будь-якого іншого органу держави, має розглядатися в нерозривному взаємозв'язку з його повноваженнями, тобто правом, наданим кому-небудь для здійснення чогось [5, с. 684]. У теорії права повноваження розуміються як система прав і обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами й органами місцевого

самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин із метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства загалом [6]. Додамо, що повноваження військово-цивільних адміністрацій виступають більш широкою категорією щодо їхньої компетенції, яка являє собою сукупність їхніх прав і обов'язків.

Компетенцію військово-цивільних адміністрацій можна представити як сукупність таких напрямів діяльності: 1) компетенція у сфері планування і соціально-економічного розвитку; 2) компетенція у сфері бюджету та фінансів; 3) компетенція у сфері управління майном; 4) компетенція у сфері містобудування, житлово-комунального господарства, торгівлі, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку і телекомунікацій; 5) компетенція у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, соціального захисту населення; 6) компетенція у сфері регулювання земельних відносин, охорони довкілля та пам'яток історії або культури; 7) компетенція у сфері оборони, національної безпеки та цивільного захисту; 8) компетенція щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 9) компетенція щодо вирішення організаційно-представницьких питань та у сфері адміністративно-територіального устрою.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», ці державні органи здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені цим Законом [1]. Що стосується останніх, то необхідно зазначити, що до них належать норми, які містяться у ст. 5 цього Закону. Саме вони є винятком порівняно з повноваженнями органів місцевих рад і державних адміністрацій, що діють згідно з нормами, передбаченими законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] та «Про місцеві державні адміністрації» [8]. Ці виключні повноваження (наприклад, право порушувати в порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань; встановлювати обмеження щодо перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів (п. п. 1,

4 ст. 5 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації») [1] тощо) зумовлені специфікою цього державного органу, особливими умовами його організації та діяльності.

Що ж стосується загальних норм (з урахуванням положень ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (зокрема, вищенаведеного)), то можна припустити, що вони спільні для військово-цивільних адміністрацій із відповідними повноваженнями місцевих, районних, обласних рад або державних адміністрацій. Проте їх порівняльний аналіз свідчить про наявність прогалів і неоднозначностей у нормах останнього.

Так, наприклад, Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» не містить жодної норми, яка регламентує повноваження військово-цивільних адміністрацій у галузі зовнішньоекономічної діяльності (на відміну від законів України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 26) [8] та «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 35) [7]). Як свідчать дані Департаменту інвестиційно-інноваційного розвитку і зовнішніх відносин Донецької обласної військово-цивільної адміністрації, зовнішньоторговельний оборот товарів Донецької області, наприклад, за 2017 р. становив 6 466,6 млн дол. Сполучених Штатів Америки (далі – США) (збільшився порівняно із 2016 р. на 42,4%) і мав позитивне сальдо 2 398,9 млн дол. США, зокрема експорт – 4 432,8 млн дол. США, імпорт – 2 033,8 млн дол. США [9]. Це також стосується таких сфер, як: зайнятість населення (ст. 24 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), реєстрація місця проживання фізичних осіб та відзначення державними нагородами України (ст. ст. 37–1, 39 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Повертаючись до визначення терміна «повноваження», наданого І. Голосніченком і Д. Голосніченком, звернемо увагу на «легітимний спосіб» їх набуття. Щодо цього останній пояснює, що «загальним правилом визнання легітимності повноважень за органом законодавчої або виконавчої влади чи посадовою особою є те, що вони набувають повноважень на основі дотримання всіх вимог законодавства і діють у спосіб, визначений у ньому» [10, с. 95; 11; 12]. Тобто повноваження повинні бути визначені в належному нормативному акті для їх легітимізації і легітимності діяльності відповідного державного органу. Відсутність чітко викладеної норми у правовому акті створює відповідну прогалину в законодавстві і стає підґрунтям для можливих зловживань, ігнорувань виконання покладених функцій із боку посадових осіб, загалом є проявом правового нігілізму.

Безумовно, ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» містить такі положення: «Військово-цивільні адміністрації району, області <...> здійснюють на відповідній території

повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій <...>»; «<...> повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів <...>» [1].

Проте подальший аналіз законодавчих актів свідчить про тотожність майже всіх положень ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» і відповідних нормам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, наприклад, норма п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» ідентична положенню, викладеному в п. 2 ч. 1 ст. 27 «Про місцеве самоврядування в Україні» (забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів); норма п. 16 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» – нормі п. 5 ст. 30 «Про місцеве самоврядування в Україні» (забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення й очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води) [1; 7] та ін.

Тобто, з одного боку, є загальне посилання на законодавчий акт, що регламентує діяльність «сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів», з іншого – дублювання норм.

Щоб прояснити таке становище, необхідно звернутись до етапів розвитку Закону України «Про військово-цивільні адміністрації».

Так, у першій редакції від 3 лютого 2015 р. вищезазначені положення щодо здійснення військово-цивільними адміністраціями (далі – ВЦА) повноважень місцевих рад і державних адміністрацій відсутні. Водночас норми, які регламентують повноваження ВЦА (ст. ст. 4, 5), містились майже в тому ж обсязі, як і зараз. Законом України від 17 липня 2015 р. № 650–VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій» ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» було, зокрема, доповнено положеннями про повноваження (цитовані нами вище) [13]. Отже, правові прогалини, що мали місце стосовно повноважень військово-цивільних адміністрацій, були нібито усунені. Водночас замість викладення положень, передбачених ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», у формі бланкетних норм (з відсиланням до відповідних статей Законів України «Про місцеві державні адміністрації»

ції» та «Про місцеве самоврядування в Україні») або взагалі вилучення ідентичних норм із цього законодавчого акта законодавець залишив попередній перелік. Таке нагромадження норм у законодавчому акті викликає плутанину і неоднозначне трактування у правозастосовній практиці.

На наш погляд, у законотворчості необхідно додержуватись правил нормотворчої техніки, відповідно до яких: закон має бути викладений у доступній формі, а його положення мають трактуватись однозначно, що дозволить запобігти їх довільному тлумаченню.

Компетенцію військово-цивільних адміністрацій можна представити як сукупність напрямів діяльності, які включатимуть компетенцію у сферах планування і соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном; містобудування, житлово-комунального господарства, торгівлі, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку і телекомунікацій; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту та соціального захисту населення; регулювання земельних відносин, охорони довкілля та пам'яток історії або культури; оборони, національної безпеки та цивільного захисту; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; вирішення організаційно-представницьких питань та у сфері адміністративно-територіального устрою. Закріплення вказаної компетенції в актах адміністративного законодавства характеризується певною суперечливістю і прогалинами, які, на наш погляд, мають бути усунені шляхом доповнення Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» низкою банкетних норм, які відсилають до норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Література

1. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.
2. Ануфрієв М. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в зоні проведення антитерористичної операції. *Наукові праці Міжнародної Академії управління персоналом*. 2016. № 50. С. 73–76.
3. Сікорський О. Військово-цивільні адміністрації як спосіб забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія «Право»*. 2017. № 1. С. 160–164.
4. Шевченко В. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 120–127.
5. Словник української мови : в 11-ти т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні / ред. : А. Лагутіна, К. Ленець. Київ : Наукова думка, 1975. Т. 6 : П. 832 с.
6. Голосніченко І., Голосніченко Д. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право* : збірник наукових праць. № 1 (9). URL: <http://afgp.kpi.ua/sites/default/files/11%20-%2019%20-%2025.pdf>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586–XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.
9. Стан зовнішньоекономічної діяльності Донецької області за 2017 р. URL: <http://dn.gov.ua/stan-zovnishnoekonomichnoyi-diyalnosti-donetskoyi-oblasti-za-2017-roku/>.
10. Голосніченко Д. Набуття повноважень органами законодавчої та виконавчої влади. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2014. Вип. 1 (21). С. 92–95.
11. Грінь А. Дискреція як особливий елемент повноважень органів виконавчої влади. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 97–100. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_3_24.
12. Алексеев С. Право и перестройка. Вопросы, раздумья, прогнозы. Москва : Юрид. лит. 1987. 174 с.
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій : Закон України від 17 липня 2015 р. № 650–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 382.

Анотація

Свіріна К.С. Компетенція військово-цивільних адміністрацій: адміністративно-правові підходи. – Стаття.

Стаття присвячена питанням удосконалення адміністративно-правового забезпечення компетенції військово-цивільних адміністрацій. Інститут військово-цивільних адміністрацій є дієвим інструментом забезпечення управління на територіях, що постраждали і страждають від наслідків ведення бойових дій, і потребує постійного вдосконалення своєї діяльності і правового забезпечення. Найвагомішу роль у структурі правового забезпечення діяльності військово-цивільних адміністрацій відіграють акти адміністративного права, що зумовлює необхідність визначитися з розумінням компетенції військово-цивільних адміністрацій.

Компетенція розглядається як сукупність прав і обов'язків військово-цивільних адміністрацій, які є складовою частиною категорії «повноваження». Компетенцію військово-цивільних адміністрацій представлено як сукупність таких напрямів діяльності: 1) компетенція у сфері планування і соціально-економічного розвитку; 2) компетенція у сфері бюджету та фінансів; 3) компетенція у сфері управління майном; 4) компетенція у сфері містобудування, житлово-комунального господарства, торгівлі, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку і телекомунікацій; 5) компетенція у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, соціального захисту населення; 6) компетенція у сфері регулювання земельних відносин, охорони довкілля та пам'яток історії або культури; 7) компетенція у сфері оборони, національної безпеки та цивільного захисту; 8) компетенція щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 9) компетенція щодо

вирішення організаційно-представницьких питань та у сфері адміністративно-територіального устрою.

Автор обґрунтовує, що закріплення вказаної компетенції в актах адміністративного законодавства характеризується певною суперечливістю і прогалинами. Такі прогалини мають бути усунені шляхом доповнення Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» низкою бланкетних норм, які відсилають до норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Ключові слова: компетенція, адміністративно-правове забезпечення, військово-цивільні адміністрації, повноваження, адміністративне законодавство, бланкетні норми.

Summary

Svirina K. S. The competence of civil-military administrations: administrative and legal approaches. – Article.

The article is devoted to the improvement of administrative and legal support of the competence of civil-military administrations. The Institute of Civil-Military Administrations is an effective tool for ensuring management in territories affected by the consequences of military operations, and requires constant improvement of its activities and legal support. A significant role in the structure of legal support for the activities of civil-military administrations is played by acts of administrative law, which makes it necessary to determine the understanding of the competence of civil-military administrations.

Competence is considered as a set of rights and obligations of civil military administrations, which are an integral category of “authority”. The competence of civil-military administrations is presented as a combination of the following areas of activity: 1) competence in the field of planning and socio-economic development; 2) competence in the field of budget and finance; 3) competence in the field of property management; 4) competence in the field of urban planning, housing and communal services, trade, consumer services, transport, communications and telecommunications; 5) competence in the field of education, health, culture, physical education and sports and social protection of the population; 6) competence in the field of regulation of land relations, environmental protection and historical or cultural monuments; 7) competence in the field of defense, national security and defense; 8) competence to ensure the rule of law, law and order, protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens; 9) competence in solving organizational and representative issues in the field of administrative-territorial structure.

The author substantiates that the consolidation of this competence in acts of administrative legislation is characterized by a certain inconsistency and gaps. Such gaps should be addressed by supplementing the Law of Ukraine “On Civil-Military Administrations” with a number of banquet rules referring to the norms of the Laws of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” and “On Local State Administrations”.

Key words: competence, administrative and legal support, civil-military administrations, powers, administrative legislation, blanket norms.

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).370](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).370)

Ю. Г. Севрук
*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ПРАВОВІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Реформа органів прокуратури, яка розпочалась з ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 р. № 113–ІХ, покликана створити якісно нову систему прокуратури України. Конституція України чітко визначає функції прокуратури, які деталізовані в Законі України «Про прокуратуру», проте на практиці їх реалізація потребує ще більшої правової деталізації, що зумовлює необхідність ухвалення Генеральною прокуратурою України цілого масиву підзаконних нормативно-правових актів, зокрема наказів. Наказами Генеральної прокуратури України регламентується порядок здійснення окремих повноважень прокурорів у межах визначених функцій, тому значення таких відомчих нормативних актів важко переоцінити і вони потребують окремого науково аналізу з метою виявлення прогалин, колізій і формулювання конкретних пропозицій щодо їх удосконалення відповідно із принципами права, нормами ратифікованих міжнародних актів та положеннями чинних законів України.

Вищезазначене зумовлює актуальність, а також теоретичну та практичну значущість дослідження правових основ адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури.

Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, серед яких праці О. Бандурки, В. Бевзенка, М. Віхляєва, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломосьця, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'яця, Д. Лученка, П. Лютикова, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Стеценко, М. Тищенко, А. Школика й інших вчених-адміністративістів. Проте питання правових засад адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури досліджено фрагментарно, більшою мірою в рамках більш загальних тем, що актуалізує проведення даного дослідження.

Методологія даного дослідження ґрунтується на комплексному поєднанні філософських, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів дослідження (метод юридичної догматики, ме-

тод юридичного моделювання тощо), принципів об'єктивності й історизму.

Метою наукової публікації є дослідження правових основ адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України в умовах реформування системи органів кримінальної юстиції.

Конституція України містить вичерпний перелік функцій прокуратури, як-от: підтримання публічного обвинувачення в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними й іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру покладаються такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та гл. 12 р. III Цивільного процесуального кодексу України; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

У ч. 3 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» прямо визначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України [2]. Отже, нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, органи прокуратури здійснюють тимчасово, до утворення відповідних органів нагляду Кримінально-виконавчої служби України.

Діяльність прокуратури, згідно зі ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», здійснюється на засадах (принципах): верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; законності, справедливості, неупере-

дженості й об'єктивності; територіальності; презумпції невинуватості; незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо ухвалення ним рішень під час виконання службових обов'язків; політичної нейтральності прокуратури; недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження в порядку, передбаченому процесуальним законом; прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [2].

Організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» й іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Серед новел законодавства України, що регламентує діяльність органів прокуратури, варто зазначити Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» [3].

До адміністративно-правових засобів організації та діяльності органів прокуратури належать накази Генеральної прокуратури України. «Базовим» наказом є наказ Генеральної прокуратури України № 15 від 19 січня 2017 р. «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» [4].

У вказаному наказі для забезпечення ефективного виконання покладених на органи прокуратури функцій із метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави першочергова увага приділяється вдосконаленню організації роботи, управління та контролю виконання, упровадженню їх новітніх форм і методів, зокрема з використанням сучасних інформаційних технологій. Відповідальність за цей напрям роботи покладається безпосередньо на керівників органів прокуратури. Керівники та прокурори прокуратур усіх рівнів зобов'язані забезпечувати періодичне, не менш як двічі на рік, інформування суспільства про діяльність прокуратури шляхом повідомлень у засобах масової інформації з додержанням вимог законодавства, що регламентує правовий статус інформації з обмеженим доступом [4].

Керівники регіональних та місцевих прокуратур повинні не менш як двічі на рік на відкритому пленарному засіданні місцевої ради за участі

представників засобів масової інформації інформувати населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності прокуратур шляхом надання узагальнених статистичних і аналітичних даних.

Відповідно до вказаного наказу, робота структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур організується за територіальним та функціональним (предметним) принципами, з урахуванням теоретичної підготовки та практичного досвіду працівників, використовуючи їхню спеціалізацію, закріплення за ними прокуратур нижчого рівня та конкретних напрямів. Обов'язки між керівництвом органів прокуратури розподіляються наказами Генерального прокурора, керівників регіональних і місцевих прокуратур. Розподіл функціональних обов'язків між працівниками структурних підрозділів здійснюється їх керівниками і затверджується в керівництва Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур відповідно до компетенції. Обов'язки між працівниками місцевих прокуратур з урахуванням їх структури розподіляються наказами керівників цих прокуратур або їх перших заступників чи заступників згідно з компетенцією [4].

Отже, адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності органів прокуратури всіх рівнів здійснюється за допомогою наказів Генерального прокурора України, керівників регіональних і місцевих прокуратур, що відповідає принципу єдиначальності.

Не менш важливий для загального адміністративно-правового забезпечення реалізації всіх функцій прокуратури наказ Генеральної прокуратури України № 1/1гн від 16 січня 2013 р. «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» [5].

З метою підвищення ефективності координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, відповідно до положень законів України «Про запобігання корупції» та «Про прокуратуру», координація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції визначена одним із головних пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів. Організація зазначеної роботи здійснюється з урахуванням норм Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції.

Відповідно із зазначеним наказом, для прокурорів усіх рівнів основною формою координації діяльності правоохоронних органів є проведення координаційних нарад під особистим головуванням їхніх керівників. На координаційні наради запрошуються керівники органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування для заслуховування інформації щодо їхньої діяльності

з питань попередження і протидії злочинності та корупції. Зазначені повноваження використовуються для вирішення питань протидії і попередження злочинності та корупції, які потребують застосування повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування [5].

Однією з основних функцій прокуратури є функція організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Правовою основою для адміністративно-правового забезпечення реалізації даної функції є Кримінальний процесуальний кодекс України, Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Безпосереднім адміністративно-правовим засобом забезпечення реалізації вказаної функції є наказ Генеральної прокуратури № 51 від 28 березня 2019 р. «Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні» [6].

З метою забезпечення належної організації діяльності прокурорів у кримінальному провадженні в Генеральній прокуратурі України функціонує Департамент нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні та координації правоохоронної діяльності Генеральної прокуратури України. Контроль за виконанням вказаного наказу покладено на першого заступника та заступників Генерального прокурора, заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора, заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівників регіональних, місцевих і військових прокуратур.

Важливий для адміністративно-правового забезпечення реалізації функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням наказ Генеральної прокуратури України № 4/1гн від 3 грудня 2012 р. зі змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України № 4/1гн-1 від 25 січня 2013 р. та № 98 від 13 листопада 2013 р., «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» [7].

Згідно із зазначеним наказом, перевірки законності проведення оперативно-розшукових заходів і ухвалених водночас рішень проводяться на підставі: планових заходів з урахуванням стану законності в цій сфері діяльності; даних про відсутність позитивних результатів щодо попередження, своєчасного виявлення і припинення злочинів, розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання, а також безвісно відсутніх осіб; інформації про неналежне виконання вказівок уповноваженого прокурора; повідомлень оперативних підрозділів про заведення чи закриття оперативно-розшукової спра-

ви, проведення оперативно-розшукових заходів, які не потребують дозволу слідчого судді або рішення прокурора; повідомлень, скарг і звернень осіб про порушення вимог законодавства під час здійснення оперативно-розшукової діяльності; інформації про неналежне виконання доручень, постанов, ухвал та інших обов'язкових рішень слідчого, прокурора, слідчого судді, суду щодо здійснення розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання.

Прокурори перевіряють додержання вимог чинного законодавства щодо: заведення оперативно-розшукових справ, підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності; наявності повноважень в осіб, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; відповідності оперативно-розшукових заходів цілям і завданням оперативно-розшукової діяльності, дотримання встановлених законодавством умов і порядку проведення оперативно-розшукових заходів, а також залучення громадян до їх здійснення на конфіденційній основі та засадах добровільності; застосування окремих обмежень прав і свобод людини, обґрунтованості клопотань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема пов'язаних із втручанням у приватне спілкування; своєчасності направлення відомостей про злочинну діяльність окремих осіб, які здобуті у процесі оперативно-розшукової діяльності, органам досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування; обґрунтованості продовження, припинення, поновлення обчислення строків ведення оперативно-розшукових справ та їх закриття, а також використання результатів оперативно-розшукової діяльності; своєчасності повідомлення про заведення та закриття оперативно-розшукових справ; відповідності відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів із питань проведення оперативно-розшукової діяльності Конституції України й іншим законам України [7].

Не менш важливий для адміністративно-правового забезпечення реалізації функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням спільний наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України та Міністерства юстиції України № 114/1042/516/1199/936/1687/5 від 16 листопада 2012 р. «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» [8].

Одним із пріоритетних напрямів діяльності прокуратури України є реалізація передбаченої Конституцією України функції представництва

інтересів держави в суді та під час виконання судових рішень. Правовою основою адміністративно-правового забезпечення реалізації вказаної функції є ст. ст. 23 та 24 Закону України «Про прокуратуру», Закон України «Про виконавче провадження», Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України. Безпосереднім адміністративно-правовим засобом реалізації вказаної функції є наказ Генеральної прокуратури України № 186 від 21 вересня 2018 р. «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та під час виконання судових рішень» [9].

Відповідно до вказаного наказу, з метою забезпечення належної організації діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та під час виконання судових рішень прокурори здійснюють представницьку діяльність шляхом: пред'явлення позовів (заяв); вступу у справи, порушення за позовами (заявами) інших осіб; ініціювання перегляду судових рішень, зокрема у справах, порушених за позовом (заявою) іншої особи; участі в розгляді справ; участі у виконавчому провадженні під час виконання рішень у справах, у яких прокурором здійснювалося представництво інтересів держави [9].

Адміністративно-правовими засобами забезпечення реалізації функції представництва інтересів держави в суді та під час виконання судових рішень є також вказівки Генеральної прокуратури України, наприклад, вказівка Генеральної прокуратури України № 35 від 6 липня 2005 р. «Щодо активізації представницької діяльності з питань земельних відносин та ефективного застосування всіх передбачених законом засобів захисту прав та інтересів держави і територіальних громад на землю».

Правовою основою реалізації функції прокуратури щодо нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, є Кримінально-виконавчий кодекс України, Закон України «Про попереднє ув'язнення» тощо. Безпосереднім адміністративно-правовим засобом забезпечення реалізації вказаної функції є наказ Генеральної прокуратури України № 161 від 20 квітня 2016 р. «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду 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» [10].

Відповідно до зазначеного наказу, основними завданнями діяльності на цьому напрямі є забезпечення нагляду за додержанням: прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держа-

ви під час виконання покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи, відповідно до законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; законодавства щодо запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню із затриманими, взятими під варту та засудженими; визначених законодавством вимог режиму, порядку й умов тримання затриманих осіб, а також осіб, до яких застосовано запобіжні заходи: тримання під вартою; поміщення до психіатричного закладу в умовах, що виключають їх небезпечну поведінку; встановлених законодавством вимог режиму, порядку й умов тримання осіб, до яких застосовано інші заходи примусового характеру; визначених законодавством вимог режиму, порядку й умов тримання, а також відбування покарань засудженими; законодавства щодо виконання покарань, які не пов'язані з позбавленням волі; законодавства під час здійснення оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України; законодавства щодо застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення [10].

Нагляд у межах компетенції здійснюють також структурні підрозділи Генеральної прокуратури України з питань нагляду у кримінальному провадженні, захисту прав і свобод дітей (ювенальної юстиції).

Отже, на рівні наказів Генеральної прокуратури України здійснюється адміністративно-правове забезпечення реалізації основних функцій прокуратури. Проаналізовані накази деталізуються на рівні відповідних наказів керівників регіональних і місцевих прокуратур.

Проведене дослідження дозволило сформулювати висновок про те, що правовою основою адміністративно-правового забезпечення реалізації функції прокуратури є Кримінальний процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, закони України «Про прокуратуру», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про запобігання корупції», «Про виконавче провадження» тощо. Основними адміністративно-правовими засобами забезпечення реалізації функцій прокуратури є накази Генеральної прокуратури України, які деталізуються в наказах керівників регіональних і місцевих прокуратур.

Загальний стан адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України задовільний через наявні прогалини в національному законодавстві щодо відсутно-

сті відповідальності суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог (запитів, вказівок) прокурора. Позбавлення прокуратури функції загального нагляду зумовило втрату реальних інструментів владного впливу прокурорів на інших представників публічної адміністрації з метою забезпечення дотримання законності та принципу верховенства права. Отже, пріоритетним напрямом удосконалення правових основ адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України є внесення змін до процесуальних кодексів України, Закону України «Про прокуратуру» (щодо повернення інституту законних вимог прокурора, які є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або в передбачені законом чи визначені прокурором строки (ст. 8 «Обов'язковість виконання вимог прокурора» Закону України «Про прокуратуру» у редакції до 2014 р.), Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) щодо посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог прокурора (ст. 185–8 КУпАП).

Окремого дослідження потребує питання доцільності внесення змін до Конституції України щодо повернення органам прокуратури функції загального нагляду та відповідних повноважень для її реалізації.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. Дата оновлення: 02.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Дата оновлення: 28.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19 вересня 2019 р. № 113-IX. Дата оновлення: 17.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/113-IX>.
4. Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України № 15 від 19 січня 2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
5. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції : наказ Генеральної прокуратури України № 1/Ігн від 16 січня 2013 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
6. Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні : наказ Генеральної прокуратури України № 51 від 28 березня 2019 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
7. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : наказ Генеральної прокуратури України № 4/Ігн від 3 грудня 2012 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

8. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні : наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України № 114/1042/516/1199/936/1687/5 від 16 листопада 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>.

9. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень : наказ Генеральної прокуратури України № 186 від 21 вересня 2018 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

10. Про організацію діяльності прокурорів з нагляду 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 : наказ Генеральної прокуратури України № 161 від 20 квітня 2016 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

Анотація

Севрук Ю. Г. Правові основи адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України. – Стаття.

У науковій публікації досліджуються правові основи адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України. Зазначається, що Конституція України чітко визначає функції прокуратури, які деталізовані в Законі України «Про прокуратуру», проте на практиці їх реалізація потребує ще більшої правової деталізації, що зумовлює необхідність ухвалення Генеральною прокуратурою України цілого масиву підзаконних нормативно-правових актів, зокрема наказів. Наказами Генеральної прокуратури України регламентується порядок здійснення окремих повноважень прокурорів у межах визначених функцій, тому значення таких відомчих нормативних актів важко переоцінити, і вони потребують окремого науково аналізу з метою виявлення прогалин, колізій та формулювання конкретних пропозицій щодо їх удосконалення відповідно до принципів права, норм ратифікованих міжнародних актів і положень чинних законів України.

Формулюється висновок про те, що правовою основою адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури є Кримінальний процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, закони України «Про прокуратуру», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про запобігання корупції», «Про виконавче провадження» тощо. Основними адміністративно-правовими засобами забезпечення реалізації функцій прокуратури є накази Генеральної прокуратури України, які деталізуються в наказах керівників регіональних і місцевих прокуратур. Загальний стан адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України є задовільним через наявні прогалини в національному законодавстві щодо відсутності відповідальності суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог (запитів, вказівок) прокурора. Пріоритетним напрямом удосконалення адміністративно-пра-

вового забезпечення реалізації функцій прокуратури України названо внесення змін до процесуальних кодексів України, Закону України «Про прокуратуру» (щодо повернення інституту законних вимог прокурора, які є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або в передбачені законом чи визначені прокурором строки (стаття 8 «Обов'язковість виконання вимог прокурора» Закону України «Про прокуратуру» в редакції до 2014 року), Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог прокурора (стаття 185–8 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Ключові слова: прокуратура, функції, публічне обвинувачення, процесуальне керівництво, представництво, інтереси держави, нагляд, адміністративно-правове забезпечення, накази, вказівки, законні вимоги, відповідальність, законність, верховенство права.

Summary

Sevruk Yu. H. Legal bases of administrative and legal support of realization of functions of prosecutor's office of Ukraine. – Article.

In the scientific publication the administrative and legal support for the implementation of the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine are analyzed.

It is noted that the Constitution of Ukraine clearly defines the functions of the prosecutor's office, which are detailed in the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office", but in practice their implementation requires even greater legal detail, which necessitates the adoption by the General Prosecutor's Office of a whole range of subordinate legal acts, in particular. The orders of the Prosecutor General's Office of Ukraine regulate the exercise of individual powers of prosecutors within certain functions, so the importance of such departmental regulations are difficult to overestimate and require separate scientific analysis to identify gaps, conflicts and formulate specific proposals for their improvement in accordance with the

principles of law international acts and provisions of applicable laws of Ukraine.

The conclusion is drawn that the legal basis of administrative and legal support for the implementation of the function of the prosecutor's office is the Criminal Procedure Code of Ukraine, Civil Procedure Code of Ukraine, Economic Procedure Code of Ukraine, Code of Administrative Judiciary of Ukraine, Laws of Ukraine: "On Prosecutor's Office", "On Organizational and Legal Basis the fight against organized crime", "On Corruption Prevention", "On Enforcement Proceedings", etc. The main administrative and legal means of ensuring the implementation of the functions of the prosecutor's office are the orders of the Prosecutor General's Office of Ukraine, which are detailed in the orders of heads of regional and local prosecutor's offices. The general state of administrative and legal support for the implementation of the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine is satisfactory due to the existing gaps in the national legislation regarding the lack of responsibility of the authorities for failure to comply with the prosecutor's legal requirements (requests, instructions). The priority direction of improving the administrative and legal support of the implementation of the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine is called to amend the procedural codes of Ukraine, the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" (regarding the return of the institution of the legal requirements of the prosecutor, which are mandatory for all bodies, enterprises, institutions, organizations, officials and citizens and are fulfilled without delay or within the deadline set by the law or specified by the prosecutor (Article 8 "Obligation to fulfill the prosecutor's requirements" of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" as amended by 2014), the Code of Ukraine on Administrative Offenses with respect to government entities for failure to fulfill legal requirements of the prosecutor (Article 185–8 Code of Ukraine on Administrative Offenses).

Key words: prosecutor's office, functions, public prosecution, procedural leadership, representation, state interests, supervision, administrative and legal support, orders, instructions, legal requirements, responsibility, legality, rule of law.

УДК 342.9:351.811.122(477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).371](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).371)

Я. О. Теслюк
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного та інформаційного права
Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

ЗМІСТ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВЛАСНИКІВ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

З появою технічних засобів, що працюють в автоматичному режимі, докорінно змінився спосіб виявлення адміністративних правопорушень у сфері дорожнього руху. Це спричинило необхідність внесення в Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новел, які передбачають притягнення до адміністративної відповідальності власників транспортних засобів. Ідеться про набрання чинності у 2008 р. ст. 14–1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, згідно з якою власники (співвласники) транспортних засобів притягуються до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері дорожнього руху в разі фіксації порушень технічними засобами в автоматичному режимі. Наявний порядок притягнення до адміністративної відповідальності є предметом полеміки в науковому середовищі та засобах масової інформації.

Проблему безпеки дорожнього руху висвітлено в наукових працях: В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Битяка, Л. Білої, А. Васильєва, М. Вербенського, Т. Гуржія, Є. Додіна, Р. Калюжного, М. Коваліва, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, Є. Курінного, В. Курила, О. Міленіна, Д. Лук'янця, В. Ортинського, О. Остапенка, С. Петкова, А. Собакаря й інших. Праці вчених мають теоретичне та практичне значення. Застосування технічних засобів автоматичної фіксації порушень у сфері безпеки дорожнього руху потребує узагальнення правозастосовної практики та теоретичних досліджень.

Мета статті – дослідити зміст інституту адміністративної відповідальності власників транспортних засобів.

Реформування у правоохоронній системі вимагає проведення фундаментальних наукових системних досліджень організаційно-правових основ діяльності поліції, вироблення теоретично обґрунтованих наукових рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання й інституційного устрою поліції в системі правоохоронних органів України, організаційно-правових форм і методів протидії злочинності й охорони правопорядку, забезпечення дорожнього руху [1, с. 239].

Для дослідження інституту адміністративної відповідальності власників транспортних засобів

необхідне розуміння того, хто є власником, які транспортні засоби мають на увазі, оскільки в будь-якій науковій галузі важлива точність термінології та її однакове застосування.

Що стосується власників (співвласників) транспортних засобів, що беруть участь у дорожньому русі, то вони є спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності, до яких належать фізична або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, якщо ж до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено відомості про належного користувача відповідного транспортного засобу – належний користувач транспортного засобу, а якщо в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відсутні на момент запиту відомості про керівника юридичної особи, за якою зареєстрований транспортний засіб, особа, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи [1].

У ст. 1 Закону України від 1 квітня 2004 р. № 1961–IV «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» визначено поняття «власник транспортного засобу» – це фізична і юридична особа, що володіє транспортним засобом на праві господарського відання чи праві оперативного управління, або на іншій законній підставі (право оренди, доручення на право керування транспортним засобом, розпорядження відповідного органу про передачу особі транспортного засобу тощо) [2].

Не є власником транспортного засобу особа, яка керує транспортним засобом під час виконання службових або трудових обов'язків, на підставі трудового або цивільно-правового договору із власником або іншим власником транспортного засобу.

Дане визначення відповідає положенням Цивільному кодексу України, згідно з яким обов'язок компенсування шкоди покладається на юридичну особу або громадянина, які володіють джерелом підвищеної небезпеки на праві власності, праві господарського відання чи праві оперативного управління, або на іншій законній підставі (на праві оренди, за довіреності на право керування транспортним засобом, щодо розпорядження відповідного органу про передачу джерела підвищеної небезпеки тощо).

Відповідно до ч. 1 ст. 14–2 КУпАП, власники (співвласники) транспортних засобів притягуються до адміністративної відповідальності в разі фіксації технічними засобами в автоматичному режимі правопорушень, учинених із використанням цих транспортних засобів. Копії постанови у справі та матеріалів, отриманих із застосуванням технічних засобів в автоматичному режимі, надсилаються поштовим відправленням або у формі електронного документа власнику транспортного засобу, оскільки він зазначений в Єдиному державному реєстрі транспортних засобів.

Закон України від 11 вересня 2019 р. № 54–ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю» конкретизував поняття власника (співвласника) транспортного засобу як спеціального суб'єкта адміністративної відповідальності. Для цього ст. 14–3 КУпАП «Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті» варто доповнити приміткою, яка встановлює, що під власником (володільцем) транспортного засобу має розумітися фізична або юридична особа, за якою зареєстровано транспортний засіб в Єдиному державному реєстрі транспортних засобів [3].

Необхідність уточнення зумовлена можливістю звернень громадян, пов'язаних з оскарженням постанов із причини передачі транспортного засобу іншій особі за договором купівлі-продажу. У разі встановлення нового власника скарга зазвичай задовольняється, оскільки, відповідно до Цивільного кодексу України, право власності в покупця за договором виникає з моменту передачі автомобіля, мотоцикла, іншого транспортного засобу, отже, призводить до припинення даного права у продавця, тоді як рішення виносяться стосовно власників (співвласників), зареєстрованих в Єдиному державному реєстрі транспортних засобів.

Коли наведені в повідомленні або заяві власника дані про те, що в момент фіксації адміністративного правопорушення транспортний засіб перебував у володінні чи користуванні іншої особи, не підтверджуються (відсутні зміни в реєстраційних даних транспортного засобу та неможливо встановити нового власника), скарга залишається без задоволення. Це пов'язано з тим, що за звернень щодо оскарження постанови як підстави для скасування постанови видаються договори купівлі-продажу (їх копії), складені у простій письмовій формі, допустимої цивільним законодавством. Дані договори не потребують реєстрації. Їхню справжність можна перевірити виключно в територіальному сервісному центрі Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України на предмет переоформлення транспортного засобу на нового власника. А за відсутності змін у реєстраційних

даних – підтвердженням даного юридичного факту новим власником.

Коли договір купівлі-продажу не підтверджується даними територіального сервісного центру МВС України (нові власники не вносять зміни до реєстраційних даних у встановлений термін), не представляється можливим отримати від набувача транспортного засобу визнання договору, скарги не можуть бути задоволені через неподання власником достовірних і достатніх доказів невинності.

Верховний Суд України постановою від 13 лютого 2018 р. встановив, що державна реєстрація транспортних засобів не впливає на виникнення або припинення права власності на транспортний засіб, водночас відсутність документів, що свідчать про виконання обов'язків зі зміни реєстраційних даних, покладених законом на власника транспортного засобу й особу, за якою транспортний засіб було зареєстровано, не ставить під сумнів перехід права власності на транспортний засіб до іншої особи [4].

Для встановлення достовірності переходу права власності, за відсутності відомостей, що свідчать про зміну реєстраційних даних, необхідною умовою залишається визнання угоди набувачем транспортного засобу. Недобросовісні власники, користуючись ситуацією, правовою невизначеністю в даному питанні, разом зі скаргою можуть представляти фіктивні договори. Отримання свідчень не завжди можливе, тому що це пов'язано з пошуком нового власника, який може мешкати в іншому регіоні, в умовах обмеженого періоду часу. Трапляються випадки ухилення від відповідальності правопорушника, коли набувачі транспортних засобів ухиляються від підтвердження факту угоди, що призводить до покарання особи, яка, відповідно до чинного законодавства, не є власником транспортного засобу.

Дана обставина ставить під сумнів виконання вимог КУпАП у частині, що стосується попередження адміністративних правопорушень, зважаючи на неможливість попередження делікту в галузі дорожнього руху, що здійснюється однією особою (водієм), якщо відповідальність буде нести інша особа (власник транспортного засобу). Необхідність законодавчої конкретизації поняття власника (співвласника) транспортного засобу підтверджується закордонним досвідом.

У законодавстві Великої Британії суб'єктом відповідальності встановлюється особа, на яку зареєстровано транспортний засіб, а Дорожній кодекс Франції однозначно визначає таким суб'єктом особу, яка зареєстрована у свідоцтві про реєстрацію транспортного засобу як власник [5; 6].

У зв'язку з конкретизацією поняття власника транспортного засобу необхідно звернути увагу на те, що дослідниками відзначається наявність

правової прогалини в адміністративному законодавстві, що стосується притягнення до відповідальності власника, коли транспортний засіб перебуває у спільній власності кількох осіб, що допускається цивільним законодавством.

Відповідно до цивільного законодавства, власники джерел підвищеної небезпеки солідарно несуть відповідальність за шкоду, завдану внаслідок взаємодії цих джерел (зіткнення транспортних засобів тощо) третім особам. Ці положення не застосовні до адміністративного законодавства в контексті принципу індивідуалізації покарання. Визначення власника (співвласника) транспортного засобу під час винесення постанови щодо правопорушень, зафіксованих технічними засобами в автоматичному режимі, здійснюється на підставі реєстраційних баз територіальних сервісних центрів МВС України.

Згідно з Типовою інформаційною картою адміністративної послуги з реєстрації, перереєстрації колісних транспортних засобів усіх категорій вітчизняного виробництва та країн Співдружності Незалежних Держав із видачею свідоцтва про реєстрацію та номерних знаків, зняття з обліку транспортного засобу з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок, реєстрація конкретного транспортного засобу проводиться за однією юридичною або фізичною особою [7].

Таке обмеження суб'єктивного права власності, згідно з позицією Конституційного Суду України, не можна розглядати як неприпустиме, оскільки воно спрямоване на захист здоров'я, прав і законних інтересів власників та інших осіб, права на забезпечення ефективної протидії злочинам та іншим правопорушенням, пов'язаним із використанням транспортних засобів, а реєстраційні дії, здійснювані територіальними сервісними центрами МВС, є формою адміністративного контролю дотримання конституційних прав громадян і гарантування майнових інтересів.

Реалізація права власності на транспортні засоби в разі використання за призначенням має особливості, які визначені специфікою правового режиму, пов'язаною з технічними параметрами предметів, що становлять підвищену небезпеку для життя, здоров'я, майна третіх осіб, підлягає регламентації нормами цивільного й адміністративного законодавства.

Неоднозначними є наслідки реєстрації транспортного засобу на особу, яка не досягла 16 років. Відповідно до ст. 12 КУпАП, адміністративної відповідальності підлягає особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення віку 16 років. У зв'язку із цим власник (співвласник) транспортного засобу, який не досяг зазначеного віку, не може бути суб'єктом адміністративної відповідальності. Створюються умови для легального ухилення від відповідальності.

Відповідно до Цивільного процесуального кодексу України та Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів і мопедів, під час реєстрації транспортного засобу, коли власником виступає особа, яка не досягла 16 років, в інформаційну базу вноситься інформація про законного представника даної особи, який від імені особи, яку представляє, може здійснювати юридично значущі дії [8].

Рішенням даної проблеми може стати доповнення ст. 14-3 КУпАП положенням про те, що коли власником транспортного засобу є особа, яка не досягла шістнадцятирічного віку, до відповідальності притягується її законний представник.

Важливим дискусійним питанням є вилучення принципу презумпції невинності стосовно адміністративних деліктів у галузі дорожнього руху, що фіксуються технічними засобами в автоматичному режимі. У науковій літературі, засобах масової інформації висловлюються думки про невідповідність реалізованого в положеннях ст. 14-3 КУпАП виключення принципу презумпції невинності положенням ст. 62 Конституції України.

Не можна не погодитися з тим, що презумпція невинуватості є одним з основоположних правових принципів, що захищають людей від свавілля влади. Водночас із буквального змісту норми, закріпленої у ст. 62 Конституції України, вбачається, що зазначений принцип стосується правовідносин, пов'язаних із кримінальною юрисдикцією та кваліфікацією злочинів. Водночас наявне вилучення з нормативного змісту презумпції невинуватості положення, згідно з яким особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, не зобов'язана доводити свою невинність.

Полеміку викликає діючий порядок притягнення до адміністративної відповідальності власника транспортного засобу без встановлення його провини у скоєнні адміністративного правопорушення. Дослідники дотримуються думки про те, що закріплена законодавцем можливість притягнення до адміністративної відповідальності без встановлення вини власника транспортного засобу сприяє формуванню позиції про існування в адміністративному законодавстві інституту об'єктивного зобов'язання.

Згідно з визначенням Конституційного Суду України, притягнення до відповідальності власників в разі технічної фіксації порушення зумовлено об'єктивним характером порушення і презумпцією використання транспортного засобу власником [9]. Проте таке розуміння провини власника є непрямим і потребує уточнення.

Традиційний підхід до змісту провини, без застосування допоміжних юридичних конструкцій, не може бути повною мірою застосований для характеристики провини власників (співвласників) транспортних засобів. Необхідно ввести в КУпАП допоміжну юридичну конструкцію у вигляді презумпції керування транспортним засобом власником, яка дозволяє спростувати провину, що забезпечить можливість збереження традиційного підходу до визначення провини власника транспортного засобу. На користь цієї позиції свідчать приклади в законодавствах європейських країн, що мають значний досвід застосування технічних засобів в автоматичному режимі під час нагляду за дорожнім рухом.

Ст. 172 Закону Великобританії про дорожній рух встановлено, що особа, на яку зареєстровано транспортний засіб, вважається винною у скоєнні правопорушення, якщо нею не буде доведено протилежне. У такому разі особа зобов'язана протягом 28 днів із дня подачі скарги надати всю відому інформацію, необхідну для ідентифікації водія. У разі недотримання вимог особа, на яку зареєстровано транспортний засіб, вважається винною у правопорушенні. Особа вважається невинуватою у вчиненні правопорушення, якщо вона доведе, що вона не знала і не могла знати про те, хто керував транспортним засобом.

У національному законодавстві Франції презумпція вини власника транспортного засобу встановлюється в положеннях ст. L121–2 Дорожнього кодексу, формулюється так: особа, зареєстрована у свідоцтві про реєстрацію транспортного засобу як власник, несе відповідальність за порушення Правил дорожнього руху, якщо тільки вона не доведе, що порушення сталося внаслідок форс-мажорних обставин, або не надасть інформацію для визначення фактичного правопорушника.

Зазначені положення європейського законодавства, з урахуванням адаптації національного законодавства повинні бути використані для вдосконалення адміністративного законодавства, що регулює застосування технічних засобів автоматичної фіксації.

Принцип презумпції винності широко використовується в цивільному законодавстві, є однією із засад цивільно-правової відповідальності. Зокрема, Цивільний кодекс України встановлює відповідальність осіб, які володіють джерелом підвищеної небезпеки, за шкоду, завдану джерелом підвищеної небезпеки, якщо не доведуть, що шкода спричинена обставинами непереборної сили або умислу потерпілого, у випадках, коли джерело вибуло з володіння внаслідок протиправних дій інших осіб. Про використання за аналогією даного принципу в адміністративному законодавстві пишуть дослідники.

Викликають полеміку в науковому середовищі питання адміністративної відповідальності

юридичних осіб – власників транспортних засобів за правопорушення у сфері дорожнього руху, зафіксовані технічними засобами в автоматичному режимі. Чинне адміністративне законодавство дозволяє притягати до відповідальності керівників юридичних осіб нарівні з фізичними особами. Оскільки транспортні засоби можуть перебувати у власності фізичних і юридичних осіб, законодавець міг передбачити правову конструкцію, відповідно до якої зазначені особи визнаються спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері дорожнього руху в разі фіксації спеціальними технічними засобами, що працюють в автоматичному режимі. Дана проблематика надзвичайно велика, не може бути докладно розкрита в межах статті, розглянемо деякі аспекти.

Н. Бортник і С. Єсімов зазначають щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері дорожнього руху таке: по-перше, у ст. 14–2 КУпАП законодавець передбачив відповідальність юридичної особи, оскільки вид діяльності, у якій допущені порушення, здійснює суб'єкт, відповідальний за підтримання належного стану дорожнього руху; по-друге, інтереси організації реалізують конкретні люди; по-третє, Цивільний кодекс України наділяє юридичну особу правами набувати майнові й особисті немайнові права й обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді, що не виключає можливості й адміністративної відповідальності; по-четверте, перешкод для притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб немає, оскільки, на відміну від кримінальної, вона не передбачає суворих обмежень особистого характеру [9, с. 45].

Окремими дослідниками відзначається, що у Сполучених Штатах Америки та низці країн Європейського Союзу активно розвивається теорія соціальної відповідальності. Прихильники цієї концепції вважають, що винна відповідальність фізичної особи має психологічний зміст, а винна відповідальність юридичних осіб – соціально-етичний зміст.

Вивчення досвіду показує, що положення даної теорії знаходять своє місце не тільки в теорії права, але й у законодавстві, що встановлює відповідальність юридичних осіб – власників транспортних засобів за правопорушення, зафіксовані технічними засобами в автоматичному режимі.

Ст. L121–2 Дорожнього кодексу Франції встановлено, що за порушення Правил дорожнього руху водієм транспортного засобу юридичної особи фінансову відповідальність несе законний представник цієї юридичної особи. Ст. L121–6 зазначеного Кодексу передбачається, що коли правопорушення зафіксоване із застосуванням технічних засобів, що працюють в автоматичному режимі, учинене з використанням транспортного засобу, власником якого є юридична особа, то за-

конний представник цієї особи протягом 45 днів із моменту отримання повідомлення про порушення повинен представити інформацію про фізичну особу, яка керувала транспортним засобом, дані її посвідчення й адресу проживання. Невиконання цієї вимоги карається штрафом.

У Франції за фіксації технічними засобами, що працюють в автоматичному режимі, правопорушення, учиненого водієм транспортного засобу, що належить юридичній особі, до відповідальності притягуються водій і законний представник юридичної особи.

Це дозволить підвищити рівень відповідальності (у соціальному сенсі) юридичних осіб за дотриманням норм і правил у сфері гарантування безпеки дорожнього руху, що є однією зі складових частин успішного функціонування та розвитку системи забезпечення руху на дорогах і стосується встановлення принципу презумпції винності власника транспортного засобу в разі фіксації правопорушення технічними засобами в автоматичному режимі. Відповідне положення може бути органічно вписано у ст. 14–3 КУпАП.

Підбиваючи підсумок аналізу інституту адміністративної відповідальності власників транспортних засобів, варто визнати, що він є визначальним щодо норм про застосування технічних засобів, які працюють в автоматичному режимі, щодо виявлення адміністративних правопорушень у сфері дорожнього руху. Пропонується в КУпАП передбачити положення, що встановлюють принцип презумпції винності юридичної особи – власника транспортного засобу; притягнення до відповідальності законного представника власника (співвласника) транспортного засобу, який не досяг шістнадцятирічного віку. Зазначені положення пропонується врахувати у процесі кодифікації адміністративного законодавства.

Література

1. Ковалів М., Єсімов С., Лозинський Ю. Правове регулювання правоохоронної діяльності : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073–Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
3. Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів : Закон України від 1 квітня 2004 р. № 1961–ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 1. Ст. 1.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю : Закон України від 11 вересня 2019 р. № 54–ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 40. Ст. 213.
5. ВС висловився щодо підтвердження права власності на транспортний засіб. Судова Практика. Українське право : сайт. 19 лютого 2018 р. URL: https://www.ukrainepravo.com/law-practice/practice_court/vs-vyslovyvsa-shhodo-pidtvrdzhennya-prava-

[vlasnosti-na-transportnyy-zasib/](#) (дата звернення: 30.11.2019).

6. Road Traffic Act 1988. Section 172. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/52/section/172> (дата звернення: 30.11.2019).

7 Code Delaroute – Article L212–3. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074228&idArticle=LEGIARTI000006840921&dateTexte=&categorieLien=cid> (дата звернення: 30.11.2019).

8. Про затвердження типових інформаційних карток адміністративних послуг, які надаються територіальними органами з надання сервісних послуг МВС : наказ МВС України від 27 вересня 2016 р. № 976. URL: <http://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Nakaz-MVS.pdf> (дата звернення: 30.11.2019).

9. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2009 р. № 1371. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1371-2009-%D0%BF> (дата звернення: 30.11.2019).

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 14–1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху). Справа № 1–34/2010 від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10/print> (дата звернення: 30.11.2019).

11. Бортник Н., Єсімов С. Зміст адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 855. С. 38–47.

Анотація

Теслюк Я. О. Зміст інституту адміністративної відповідальності власників транспортних засобів. – Стаття.

У статті досліджено зміст інституту адміністративної відповідальності власників транспортних засобів. Розглянуто поняття власників транспортних засобів відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо адміністративно-юрисдикційної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані технічними засобами, що працюють в автоматичному режимі, у контексті сучасних поглядів українських науковців. Досліджено юридичну сутність інституту адміністративної відповідальності власників транспортних засобів із погляду на цивільне та цивільне процесуальне законодавство. Охарактеризовано конструкцію правового впливу на суспільні відносини в галузі безпеки дорожнього руху за вчинення адміністративних правопорушень, зафіксованих технічними засобами в автоматичному режимі, за допомогою певних заходів процесуально-правового й адміністративно-організаційного характеру, що здійснюються різними суб'єктами, фізичними і юридичними особами цих правових відносин. Розглянуто досвід країн-членів Європейського Союзу (Великої Британії та Франції) у регулюванні адміністративної відповідальності власників транспортних засобів за вчинення правопорушення у сфері дорожнього руху, зафіксованого технічними засобами в автоматичному режимі. Зазначено, що специфіка змісту інституту адміністративної відповідальності власників транспортних засобів заснована на базових

принципах адміністративного права з метою забезпечення публічних інтересів, інтересів особи, суспільства та держави у сфері безпеки дорожнього руху щодо експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки. Охарактеризовано недоліки нормативно-правового визначення власника транспортного засобу та правопорушника, який учинив адміністративне правопорушення, зафіксоване в автоматичному режимі, та запропоновано внесення змін у чинне законодавство.

Ключові слова: власник, транспортний засіб, адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, безпека дорожнього руху, технічний засіб, що працює в автоматичному режимі.

Summary

Tesliuk Ya. O. The content of the institute of administrative responsibility of vehicle owners. – Article.

The article investigates the content of the institute of administrative responsibility of vehicle owners. The concept of vehicle owners in accordance with the Code of Administrative Offenses on Administrative and Jurisdiction Activities for Offenses in the Field of Road Safety has been considered, fixed by technical means operating in the automatic mode in the context of modern views of Ukrainian scientists. The legal nature of the institute of admin-

istrative liability of vehicle owners has been investigated in the light of civil and civil procedural legislation. The construction of the legal influence on public relations in the field of road safety for committing administrative offenses recorded by technical means in automatic mode is characterized by certain measures of procedural and legal and administrative-organizational character, carried out by different subjects of natural and legal persons of these legal relations. The experience of the Member States of the European Union (United Kingdom and France) on the legislation on administrative liability of vehicle owners for committing road traffic offenses fixed by technical means in automatic mode is considered. It is stated that the specific content of the Institute of Administrative Liability of vehicle owners is based on the basic principles of administrative law in order to ensure the public interests, interests of the individual, society and the state in the field of road safety in the operation of high-risk objects. The shortcomings of the regulatory and legal definition of the owner of the vehicle and the offender who committed the administrative offense are fixed in the automatic mode and the amendments to the current legislation are characterized.

Key words: owner, vehicle, administrative liability, administrative offenses, road safety, technical means operating in automatic mode.

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).372](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).372)**Б. В. Чернявська***orcid.org/0000-0001-8263-7483**аспірантка кафедри адміністративного права
юридичного факультету**Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
юрист Наукового центру німецького права*

ЮРИДИЧНІ ДЕФЕКТИ У ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ У ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Дефектність права сьогодні є явищем об'єктивно існуючим. На жаль, юридичні дефекти мають вкрай негативний вплив на розвиток конституційного та адміністративного права в цілому і деяких правових інститутів зокрема, але завданням науковців є не лише розуміння проблеми та аналіз законодавства на предмет недоліків і колізій, а й розроблення пропозицій, спрямованих на вирішення існуючих проблем. Так, якщо аналізувати правове регулювання права фізичних осіб на свободу об'єднання у громадські організації в Україні, то можна знайти значну кількість прикладів різноманітних за видами юридичних дефектів.

Варто зазначити, що наразі в Україні проводиться активна робота з реформування конституційного та адміністративного права: впроваджується нова термінологія, удосконалюється нормативно-правове регулювання окремих інститутів, здійснюється оптимізація системи державних та муніципальних органів тощо. Усі ці процеси пов'язані із прагненням привести національне законодавство та практику його застосування до міжнародних стандартів. Реалізація права на свободу об'єднання у громадські організації значною мірою залежить від належного нормативно-правового регулювання, у структурі якого важливе місце належить нормам адміністративного права. Проте необхідно зазначити, що ці норми наразі недосконалі. У їхньому змісті є чимало суперечливих положень, які негативно позначаються на рівні реалізації громадянами названого права.

З огляду на це метою даної статті є аналіз нормативно-правового регулювання права фізичних осіб на свободу об'єднання у громадські організації на предмет виявлення наявних колізій та прогалин і вироблення відповідних рекомендацій, спрямованих на нейтралізацію цих негативних чинників.

Для початку звернемось до теорії права та визначимо, що ми розуміємо під поняттям «юридичний дефект», або «дефект правового регулювання», та на підставі якої класифікації юридичних дефектів ми будемо аналізувати досліджуване нами право. Професор Т.О. Коваленко визначає юридичні дефекти як об'єктивно притаманні сис-

темі позитивного права юридичні явища, що виявляються в недоліках, вадах засобів правового регулювання, а також у відсутності чи недостатності зв'язків між ними, які справляють негативний вплив, мають своїм наслідком деформацію правового регулювання відносин, виключають або значно ускладнюють досягнення мети такого регулювання [1, с. 237–238].

Розкриття специфіки юридичних дефектів зумовлює необхідність проведення їх класифікації за різними критеріями. Для аналізу досліджуваного права на свободу об'єднання ми обрали класифікацію за критерієм особливості прояву юридичних дефектів у механізмі правового регулювання, залежно від його елементів.

Першими є *юридичні дефекти правових норм*, які залежно від їхнього змісту поділяють на логіко-структурні, зокрема це колізії, антиномії (суперечності права), прогалини у праві, зайве (надмірне) дублювання, логічна недосконалість правових конструкцій, незбалансованість законодавчого регулювання окремих правових інститутів; суто технічні помилки та техніко-юридичні, до яких відносяться: дефекти правової термінології, невиправдане використання бланкетних та відсилочних норм, невизначеність та декларативність правових норм, надмірна конкретизація [2, с. 778; 2, с. 7; 2, с. 12].

Отже, перейдемо до аналізу правового регулювання права на свободу об'єднання на предмет наявності юридичних дефектів правових норм. Так, стаття 36 Конституції України закріплює право громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [3]. Процитоване конституційне положення деталізовано на рівні Закону України «Про громадські об'єднання», який, на наш погляд, не повною мірою узгоджується із приписами Основного Закону. Так, Конституцією України закріплено право громадян України «на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації». Як впливає зі змісту статей 36 та 37 Конституції України, тер-

мін «громадська організація» вживається для позначення будь-якого об'єднання громадян, за винятком політичної партії. Отже, існує загальна категорія – «об'єднання громадян», формами (видами) якого можуть бути політичні партії чи громадські організації. Останні є похідними від загальної категорії та не можуть розглядатися окремо від неї. У свою чергу, громадська організація – це родове поняття щодо конкретних видів громадських організацій, у тому числі для професійних спілок.

Законом України «Про громадські об'єднання», який було прийнято пізніше, вводиться нехарактерне для вітчизняної юридичної науки поняття «громадські об'єднання», що включає два типи утворень – «громадська організація» та «громадська спілка». Це дає нам право стверджувати, що не всі об'єднання громадян потрапляють у розряд громадських об'єднань у розумінні даного Закону. Якщо дія попереднього Закону України «Про об'єднання громадян» поширювалась на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення і політичних партій, і громадських організацій, то нині політичні партії виключено з-під сфери його регулювання. Попередній закон визначав будь-яке об'єднання громадян як громадське формування і як таке, що незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) являє собою політичну партію або громадську організацію [4].

У цій частині не можна не погодитись із думкою Н.П. Гаєвої, яка стверджує, що закони та підзаконні нормативні акти повинні прийматися на основі Конституції та мають відповідати її змісту і термінології, інакше вона просто втрачає цінність свого існування [5, с. 91]. У свою чергу, на думку Н.В. Богашевої, неприпустимою є відмова від конституційної доктрини об'єднань громадян (одна з доктринальних новел вищезгаданого Закону) [6, с. 22–26], оскільки це призвело до фактичного виведення з юридичного обігу терміна «об'єднання громадян», який закріплено у статті 36 Конституції України.

Отже, як ми бачимо, дефініція, закріплена в Законі України «Про громадські об'єднання», є дещо вужчою: «Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи». Громадським об'єднанням, у свою чергу, законодавець вважає «добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів» [7]. Відтак робимо висновок, що змістовне наповнення категорії «громадська організація» за умови збереження терміна, який її позначає, кардинально змінює традиційний підхід до неї та потребує пе-

реосмислення. Тим не менш, вважаємо за необхідне привести категоріальний апарат, який вживається в законі, у відповідність до Конституції України, де чітко зазначено, що право громадян на свободу об'єднання реалізується через утворення та членство саме у громадських організаціях, а не інших формах об'єднань: формуваннях, асоціаціях тощо.

Ще одне поняття, яке існувало раніше в Законі України «Про об'єднання громадян» (втратив чинність), наразі знову введено законодавцем і має безпосереднє відношення до об'єднань громадян – термін «громадське формування» [4]. Воно з'явилося у новій редакції Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» і охоплює своїм змістом політичні партії, структурні утворення політичних партій, громадські об'єднання, місцеві осередки громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, професійні спілки, їх об'єднання, організації профспілки, передбачені статутом профспілки та їх об'єднання, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, постійно діючі третейські суди, організації роботодавців, їх об'єднання, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, представництва, філії іноземних благодійних організацій (пункт 3 частини першої статті 1 Закону) [8]. Отже, громадська організація, відповідно до даного закону – також різновид громадського формування, яке є, по суті, тотожним поняттю об'єднання громадян. При цьому, звертаючись до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», ми зустрічаємо поняття громадського формування [9], але в розумінні цього закону воно ніяк не співвідноситься з категорією громадської організації, хоча також являє собою громадське об'єднання, створене фізичними особами.

Надмірна конкретизація та невиправдана деталізація моделей поведінки як вид техніко-юридичного дефекту проявляється у формулюванні положення статті 36 Конституції України. Так, на нашу думку, необхідно змінити положення даної статті в частині «захисту своїх прав і свобод», замінивши на формулювання «захисту законних прав і свобод», оскільки це дозволяє створювати громадські організації для захисту інтересів не лише членів даної громадської організації, а й інших осіб, які цього потребують.

Отже, у продемонстрованих вище випадках ми спостерігаємо як логіко-структурні дефекти у вигляді колізій, суперечностей права, так і техніко-юридичні дефекти, що виявляються в дефектах правової термінології, невизначеності правових норм, їхній надмірній конкретизації. Суперечності та розбіжності мали місце в наповненні дефініцій «об'єднання громадян», «громадське об'єд-

нання», «громадська організація» та «громадське формування».

До другого виду юридичних дефектів відносять *дефекти джерел права* як форми об'єктивації правових норм. Їх можна визначити як недоліки, вади похідних від держави або визнаних нею офіційних документальних способів вираження і закріплення правових норм, спрямованих на регулювання певних відносин. Дефекти джерел права проявляються у: а) юридичних дефектах змісту нормативно-правового акта, б) юридичних дефектах форми нормативно-правового акта.

Однак повернемося до проблеми термінології в досліджуваному нами праві. Неузгодженість виникає через наявність юридичних дефектів змісту джерел права, тобто суперечностей між приписами нормативно-правових актів як різної юридичної сили, так і однакових за розташуванням у ієрархії. Закон України «Про громадські об'єднання», що має деталізувати статті 36–37 Конституції України, замість того, щоб визначити дефініцію «об'єднання громадян», вводить у законодавство новий термін – «громадське об'єднання», ніяк не пояснюючи зв'язок між ними.

Як правило, коли приймається закон, особливо той, що безпосередньо спрямований на регулювання та забезпечення реалізації конкретного права, закріпленого Основним Законом, здійснюється повний аналіз законодавства на предмет необхідності внесення змін та доповнень із метою узгодження приписів нормативно-правових актів. Проаналізувавши законодавство, ми виявили той факт, що зміни торкнулись не всіх законів. Так, Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [10] визначає громадські наукові організації (громадські академії наук, наукові товариства, наукові асоціації, спілки, об'єднання тощо) як об'єднання вчених для цілеспрямованого розвитку відповідних напрямів науки, захисту фахових інтересів, координації науково-дослідної роботи, обміну досвідом. Це суперечить визначеному в законі терміну «громадські організації», «громадські спілки», вводить такі форми, як асоціації, об'єднання. Безумовно, наявність цієї статті не призведе до реєстрації «неправильної» форми об'єднання, але вводить в оману та заплутує і без того неузгоджену термінологію. Тому вважаємо за необхідне привести приписи вищезгаданого закону у відповідність до чинного Закону України «Про громадські об'єднання».

Окремого аналізу потребує Закон України «Про організації роботодавців, їхні об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [11], який, на нашу думку, потребує повного перегляду на предмет застарілості. Варто зазначити, що, хоча цей закон визначає організацію роботодавців як неприбуткову громадську організацію, яка об'єднує роботодавців, він пасивно виключає розповсюдження

на відносини, що регулюються ним, Закону України «Про громадські об'єднання», навіть не згадуючи його у статті 3, що містить перелік законодавства, яке регулює питання створення, діяльності організацій роботодавців, їхніх об'єднань. Варто зазначити, що цей закон було прийнято пізніше, ніж Закон України «Про громадські об'єднання». Об'єднання організацій роботодавців, яке мало б за усіма законами логіки бути спілкою, визначається як неприбуткова громадська організація, яка об'єднує організації роботодавців, їхні об'єднання. У даному випадку ми можемо спостерігати, по-перше, неузгодженість, по-друге, неточність, по-третє, невизначеність приписів нормативно-правових актів. Як варіант вирішення проблеми: законодавцю варто надати особливий статус цим утворенням, оскільки навіть порядок їх створення відрізняється від процедури реєстрації громадської організації.

Третім видом юридичних дефектів залежно від елементів механізму правового регулювання є *юридичні дефекти правовідносин*. З урахуванням структури правовідносин виділяють:

- юридичні дефекти суб'єктного складу правовідносин;
- юридичні дефекти об'єкта правовідносин;
- юридичні дефекти змісту правовідносин.

Так, одним із колізійних питань досліджуваного нами права є суб'єктний склад. Відповідно до статті 36 Конституції України право на свободу об'єднання належить громадянам України. Інакше кажучи, конституційна свобода об'єднання є правом фізичних осіб. На таких самих вихідних позиціях сформульовано і положення статті 314 Цивільного кодексу України, згідно з якою право на свободу об'єднання віднесено до особистих немайнових прав, що забезпечують соціальне буття фізичної особи.

При цьому, як свідчить досвід зарубіжних держав, у конституційних законах окремих країн, зокрема статті 9 Конституції Естонії [12], зафіксовано положення про те, що права, свободи та обов'язки людини і громадянина поширюються на юридичних осіб настільки, наскільки це узгоджується із загальними цілями юридичних осіб та сутністю, природою прав, свобод і обов'язків, оскільки це лише правова конструкція, через діяльність якої реалізуються воля і дії тих самих фізичних осіб.

Згідно з німецькою доктриною та відповідно до положень німецького законодавства основні права поширюються на юридичних осіб тією мірою, якою вони «за своєю суттю» підлягають щодо них застосуванню. Під час тлумачення цих слів слід виходити з таких міркувань: основні права повинні забезпечувати однакове ставлення до людей і просторів їхньої свободи, гарантуючи «вільний від держави» саморозвиток соціальних

підсистем. І «юридична особа» є не що інше, ніж схема для спрощення того, як, хто та за що несе відповідальність, регулюючи обов'язки і повноваження людей, що живуть в організованій спільноті [13, § 13П]. Відповідно до цього юридичні особи повинні бути включені у сферу, захищену основними правами, якщо їхня поява та діяльність є вираженням індивідуальної свободи людей, які їх створили. Також з огляду на ризик, який несуть типові наявні загрози для основних прав, видається необхідним «проникнення» захисної функції основних прав та поширення її на тих, хто стоїть за юридичною особою (персональний субстрат) [14, с. 517].

Подібну ідею «підхопив» і український законодавець (на рівні закону), надавши також і юридичним особам право на об'єднання та деякі інші конституційні права. Так, у частині 2 статті 7 Закону України «Про громадські об'єднання» зазначено, що «засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, в тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи». Відповідно до статті 21 юридичні особи можуть бути учасниками цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права, проводити мирні зібрання, реалізовувати право на звернення, здійснювати інші права, не заборонені законом. Проте існує рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99 справа № 1-7/99, в якому була сформульована позиція, що положення розділу II Конституції України «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина», де закріплені фундаментальні права, свободи і обов'язки насамперед людини і громадянина та їх гарантії, стосуються лише фізичних осіб, а отже, не поширюються на юридичних осіб [15]. Деякі судді все ж таки висловили протилежне бачення, оприлюднивши його в окремій думці. Так, на погляд судді Скоромохи В.Є., суд у цій справі мав інтерпретувати статтю 58 Конституції України щодо поширення її положень також на юридичних осіб, оскільки до них можуть застосовуватися основні права, передбачені розділом II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України. Помилка Конституційного Суду України, на мій погляд, полягає в текстуальному слідуванні визначення сфери дії через назву розділу Конституції України. Функціонування юридичних осіб безпосередньо пов'язано зі становищем фізичних осіб, тому приписи розділу II треба тлумачити в поєднанні з положеннями розділу I, зокрема статтями 1, 3 Конституції України та ін.

Висловлюючи власне ставлення до наведених вище роздумів суддів Конституційного Суду України, зазначимо, що, дійсно, права юридичної особи є похідними від прав людини. Але варто згадати мету, заради якої створюються громад-

ські об'єднання, а саме: для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Мета об'єднання визначає особливості прав та обов'язків, якими наділяється юридична особа в конкретних правовідносинах. Безумовно, юридичні особи є активними учасниками різноманітних конституційних правовідносин. Однак, як зазначає О.В. Олькіна, «конституційно-правова регламентація їхньої діяльності здійснюється нерівномірно, що негативно впливає на функціонуванні приватноправових юридичних осіб. Конституційні права юридичних осіб є похідними від прав людини, в основі їхньої правової природи лежить діалектична єдність об'єктивного і суб'єктивного права індивіда, і в цій якості зазначені права мають властивості публічності, невідчужуваності, рівної юридичної сили, гарантованості та захищеності» [16, с. 122–123]. Урегулювання питання щодо суб'єктного складу досліджуваного нами права дозволить виробити механізми ефективної взаємодії юридичних осіб з іншими учасниками правовідносин у межах правової держави.

Юридичний дефект суб'єктного складу правовідносин проявляється також у наявній колізії між положеннями статті 36 Конституції України та положеннями Закону України «Про громадські об'єднання» щодо того, хто може бути засновником та членом громадської організації. Виходячи з положень Конституції України, це громадяни України, а вищезгаданий закон визначає засновниками і членами також іноземців та осіб без громадянства. Нинішнє формулювання статті 36 Конституції пояснюється тим, що в теорії право на свободу об'єднання вважається політичним. Однак варто розділяти право на створення політичної партії та громадської організації. Останні створюються для реалізації й захисту прав осіб та не беруть участі у виборах, а отже, не обмежені суб'єктним складом. Вирішення описаної вище колізії, на наш погляд, частково може бути здійснено шляхом уточнення положення статті 36 Основного Закону із приводу можливості створення та вступу до громадських організацій також іноземців та осіб без громадянства, за умов дотримання ними чинного законодавства.

Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що у правовому регулюванні права фізичних осіб на свободу об'єднання у громадській організації в Україні мають місце різні види юридичних дефектів: *логіко-структурні* у вигляді колізій, суперечностей права, прогалин; *техніко-юридичні дефекти*, що проявляються в недоліках форми права внаслідок недотримання вимог нормотворчої техніки під час підготовки проектів нормативно-правових актів та включають у себе дефекти термінології, невизначеність правових

норм, надмірну конкретизацію; *юридичні дефекти джерел права*, а саме: дефекти їхньої змістовної частини; *юридичні дефекти правовідносин* у вигляді дефекту суб'єктного складу. Безумовно, це невичерпний перелік можливих дефектів, адже Україна знаходиться на етапі формування законодавства щодо інститутів громадянського суспільства.

На підставі виявлених недоліків робимо такі висновки:

– вважаємо нагальним приведення чинного законодавства до єдиних стандартів та норм, у тому числі міжнародних, щодо яких Україна взяла зобов'язання;

– вважаємо необхідним розроблення єдиного категоріального апарату, який би давав чітке розуміння різниці понять «об'єднання громадян», «громадське об'єднання», «громадське формування», «громадська організація»;

– вважаємо за необхідне визначити суб'єктний склад досліджуваного права, адже в даному питанні норми закону суперечать нормам Конституції України;

– невизначеним законодавчо вважаємо питання щодо належності юридичним особам конституційних прав, хоча юридична доктрина та законодавство зарубіжних країн давно розглядає юридичних осіб як носіїв деяких прав та обов'язків, адже головною метою їх створення і є реалізація прав та обов'язків;

– вважаємо за необхідне привести уточнюючі закони, зокрема Закон України «Про організації роботодавців, їхні об'єднання, права і гарантії їх діяльності», Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність», інші закони, що врегульовують правовідносини, які стосуються різних видів об'єднань громадян, до відповідних положень Конституції України, Закону України «Про громадські об'єднання», адже певні невизначеності та суперечності можуть стати корупціогенним фактором або приводом для зловживань;

– наголошуємо на необхідності перегляду всіх нормативно-правових актів, що стосуються реалізації права приватних осіб на об'єднання на предмет дублювань, розбіжностей, нераціонального розміщення норм.

Література

1. Коваленко Т.О. Юридичні дефекти у правовому регулюванні земельних відносин: поняття та види. *Вісник Академії адвокатури України*. 2011. Число 2. С. 237–240. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2011_2_42.
2. Головина С.Ю. Дефекты трудового кодекса РФ и способы их устранения. *Научные труды. Российская академия юридических наук*. Вып. 8. В 3 томах. Т. 2. Москва, 2008.
3. Погребняк С.П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2001. 19 с.

4. Незнамова З.А. Коллизии в уголовном праве. Екатеринбург : Издательство «Cricket», 1994. 284 с.

5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

6. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 № 2460-ХІІ. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2460-12>.

7. Гаєва Н.П. Критичний аналіз Закону України «Про громадські об'єднання»: деякі міркування. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 91–95.

8. Богашева Н.В. Деякі міркування щодо Закону України «Про громадські об'єднання». *Юридичний журнал*. Київ, 2012. С. 22–26. URL : http://lib.rada.gov.ua/DocDescription?doc_id=209461.

9. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

10. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/282/95-вр>.

11. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

12. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13.12.1991 № 1977-ХІІ. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19/ed20190716>.

13. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22.06.2012 № 5026-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17/ed20140906#n11>.

12. Конституция Эстонской Республики от 28.06.1992 RT. URL : <https://goo-gl.su/512Fb>.

13. Vgl. R. Zippelius AStL. § 13II. 143 f.

14. BVerfG, Entscheidung vom 2. Mai 1967 - 1 BvR 578/63 BVerfGE 21, 362, 369. BVerfG, Entscheidung vom 31.10.1984 - 1 BvR 35/82, 1 BvR 356/82, 1 BvR 794/82, BVerfGE 68, 193, 205 f; Tonikidis, S., Die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen nach Art. 19 III GG, Jura, 2012. 517–521 f.

15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) № 1-рп-99 від 09.02.1999. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99>.

16. Олькіна О.В. Юридичні особи як суб'єкти конституційний правовідносин. *Вісник Харківського національного унів-ту ім. В.Н. Каразіна*. 2012. № 12. Серія «Право». С. 120–123.

Анотація

Чернявська Б. В. Юридичні дефекти у правовому забезпеченні реалізації права на свободу об'єднання у громадські організації в Україні. – Стаття.

У статті автор досліджує питання дефектності права на свободу об'єднання громадян в Україні. Метою є аналіз нормативно-правового регулювання права фізичних осіб на свободу об'єднання у громадські організації на предмет виявлення наявних колізій та прогалин і вироблення відповідних рекомендацій, спрямованих на нейтралізацію цих негативних чинників.

Для початку автором було розкрито поняття «юридичний дефект» та обрано класифікацію, на підставі

якої здійснювався подальший аналіз. Критерієм класифікації було взято особливості прояву юридичних дефектів у механізмі правового регулювання, в залежності від його елементів.

Першим видом юридичних дефектів були юридичні дефекти правових норм, а саме: логіко-структурні та техніко-юридичні. Автор загострив увагу на недосконалість категоріального (термінологічного) апарату та необхідності приведення його до єдиних стандартів, адже навіть норми Конституції та Закону «про громадські об'єднання» суперечать у цьому плані. Також автор звернув увагу на надмірну конкретизацію та не виправдану деталізацію деяких норм, що регулюють досліджувані правовідносини.

До другого виду юридичних дефектів можна віднести дефекти джерел права. Автор знаходить певні суперечності між приписами нормативно-правових актів. Автор дійшов висновку, що потребують перегляну як норми Конституції, так і норми законів, що регулюють питання реалізації права на об'єднання.

Третім видом юридичних дефектів у залежності від елементів механізму правового регулювання є юридичні дефекти правовідносин. Так, зокрема, багато колізійних питань щодо суб'єктного складу досліджуваних правовідносин. По-перше, невирішеним є питання належності деяких конституційних прав громадським об'єднанням. По-друге, існують суперечності між положеннями нормативно-правових актів щодо того, хто має право на свободу об'єднання у громадські організації.

Зроблено узагальнюючі висновки про те, що нагальним є приведення чинного законодавства до єдиних стандартів та норм, у тому числі міжнародних, по відношенню до яких Україна взяла зобов'язання, а також наголошено на необхідності перегляду усіх нормативно-правових актів, що стосуються реалізації права приватних осіб на об'єднання на предмет дублювань, розбіжностей, нераціонального розміщення норм.

Ключові слова: юридичний дефект, свобода об'єднання, громадська організація, правове регулювання, суперечності.

Summary

Cherniavska B. V. Legal defects in legal regulation of the right of individuals to freedom of association in civil-society organizations in Ukraine. – Article.

The central idea of the presented article is to make an in-depth investigation of the deficiencies that arise in the sphere of citizens' right to freedom of association in Ukraine. Against this backdrop, the overall purpose of the paper is to analyze the normative framework in outlined domain in order to identify legal conflicts and gaps existing in domestic law. The aforementioned made it possible to develop appropriate recommendations designed to eliminate these normative inconsistencies.

The author reveals the essence of the concept of "legal defect". This enables her to decide which option should

serve as the basis for appropriate classification criterion necessary for the identification of concrete types of legal defects. In its turn, such criterion will play a crucial role in the author's further academic quest as it provides the possibility to define the features peculiar for the legal defects that prevail today. Under this circumstances, considering the legal defects from the prism of the mechanism of legal regulation, the central criterion is the certain type of the structural element of legal defect. In view of the aforesaid, three main types of legal defects were marked out.

The first type of legal defects is the legal defects of legal norms, namely the logical-structural and technical legal defects. The author draws a special attention to the imperfections that exist in terminological and conceptual framework, illustrating once again the need for the harmonization and universalization of Ukrainian legislation (especially given the fact that there are some contradictions between the provisions stipulated in Ukrainian Constitution and the provisions enshrined in the Law on Public Associations). In addition, the focus is placed on the excessive specification and over-detailization of certain legal norms regulating the relationships in the sphere of freedom of association.

The second type of legal defects include the defects existing in legal sources. Consequently, the author detected certain contradictions between domestic regulatory legal acts. As an intermediate result, it is alleged that there is definitely a need to revise both the norms of the Constitution and the norms of laws that entrench the implementation of the right to association.

Depending on the elements of the legal regulation mechanism, the third type of legal defects is the legal defects that exist in legal relations. Particularly, there are numerous conflicts existing in regulation of parties involved in the legal relationships that arise from the freedom of association. Firstly, the issue regarding the catalogue of constitutional rights of public associations remains unresolved. Secondly, there are some contradictions between the provisions of regulatory legal acts concerning who has the right to freedom of association in civil-society organizations.

As a result, following conclusions were reached: considering the certain obligations of the Ukrainian state towards the international community, it is extremely important to bring the current legislation in line with the universal legal standards and norms. Additionally, it is emphasized on the necessity for domestic authorities to revise all regulatory legal acts that regulate relationships in the sphere of the citizens' right to freedom of association in civil-society organizations (specifically, with a view to eliminate legal overlapping, conflict of laws and thoroughly counterproductive legal engineering).

Key words: legal defects, freedom of association, civil-society organization, legal regulation mechanism, contradictions.

УДК 342.951

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).373](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).373)

Л. М. Чуприна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансового права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Д. Л. Мінчук
студент IV курсу
Інституту післядипломної освіти
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ПЛАТНИКА ПОДАТКУ У ВИПАДКУ ЗУПИНЕННЯ ТА ВІДМОВИ В РЕЄСТРАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ НАКЛАДНОЇ

Категорія спорів щодо правомірності зупинення та/чи відмови в реєстрації податкових накладних контролюючими органами виникла у правовідносинах щодо адміністрування податку на додану вартість, які загалом врегульовано Податковим кодексом України (далі – ПК) [1], у зв'язку з набранням чинності з 1 січня 2017 р. Законом [2], яким ст. 201 ПК [1] було доповнено низкою новел, якими запроваджено зупинення реєстрації податкових накладних (неформальна назва – «блокування податкових накладних»). Так, у п. 201.16 зазначеної статті (у первинній редакції) закріплено, що реєстрація податкової накладної/розрахунку коригування (далі – ПН/РК) в Єдиному реєстрі податкових накладних (далі – ЄРПН) може бути зупинена в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ), у разі відповідності такої ПН/РК сукупності критеріїв оцінки ступеня ризиків, достатніх для зупинення реєстрації ПН/РК в ЄРПН, установлених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику відповідно до п. 74.2 ст. 74 ПК [1]. Вказані критерії визначено в наказі Міністерства фінансів України (далі – Мінфін), яке є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику [8, п. 1], від 13 червня 2017 р. № 567 [3], який був чинним у період із 20 червня 2017 р. до 25 травня 2018 р.

У подальшому Законом [4], який набрав чинності з 1 січня 2018 р., було змінено п. 201.16 ст. 201 ПК [1], який у новій редакції вже передбачав, що реєстрація ПН/РК в ЄРПН може бути зупинена в порядку та на підставах, визначених КМУ. На виконання вказаних вимог Закону [4] КМУ лише затвердив постановою від 21 лютого 2018 р. № 117 відповідний Порядок № 117 [5], який набрав чинності із 22 березня 2018 р., але не визначив у цій постанові чи іншому нормативно-правовому акті підстав для зупинення реєстрації ПН/РК в ЄРПН, про які йдеться

в п. 201.16 ст. 201 ПК. Цим КМУ створив ситуацію правової невизначеності в суб'єктів цих правовідносин (контролюючих органів та платників податків), залишивши прогалину щодо визначення таких підстав. Водночас КМУ, удосконалюючи Порядок [5] унесенням до нього змін постановами № 936 від 24 жовтня 2018 р. [6] та № 391 від 24 квітня 2019 р. [7], у жодному із цих випадків не заповнив згадану прогалину. Отже, із 22 березня 2018 р. немає передбачених ПК [1] підстав для зупинення реєстрації ПН/РК в ЄРПН.

За приписами ст. 1 ПК [1], функції та правові основи діяльності контролюючих органів, закріплені у п. 41 ст. 41 ПК [1], визначаються цим Кодексом. Вказаною нормою передбачено, що контролюючими органами є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову та митну політику, та його територіальні органи. Названими органами є Державна фіскальна служба України (далі – ДФС) та її територіальні органи [9, п. п. 1, 7]. Рішення про реєстрацію/відмову в реєстрації ПН/РК в ЄРПН у порядку, визначеному Мінфіном, ухвалює ДФС [1, п. 20.2 ст. 201]. Зауважимо, що ні в цій, ні в інших нормах ПК не встановлено аналогічного повноваження на рівні закону територіальним органам ДФС. Лише в п. 7 Положення про ДФС [9] КМУ передбачено, що ДФС здійснює повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи. Отже, делегування КМУ таких повноважень п. п. 19, 20 Порядку [5] комісіям територіальних органів ДФС не узгоджується з наведеними вимогами ПК [1, п. 20.2 ст. 20]. Із втратою чинності 25 травня 2018 р. наказом Мінфіну № 567 [3] склалася ситуація, коли підстав (критеріїв) для зупинення реєстрації ПН/РК в ЄРПН жодним чинним нормативно-правовим актом не встановлено. У свою чергу, делегування КМУ повноваження щодо встановлення таких підстав, яке за ПК [1, п. 201.16 ст. 201], належить саме КМУ, Порядком № 117 [5, п. 10] ДФС, оприлюдненням їх на офіційному вебсайті ДФС, суперечить закри-

пленим у Конституції України [10] принципам: розподілу влади на законодавчу та виконавчу [10, ч. 1 ст. 6], законності [10, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19], визначення виключно законом обов'язків громадян [10, п. 1 ч. 1 ст. 92], встановлення системи оподаткування виключно законами [10, п. 1 ч. 2 ст. 92], реєстрації нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади в порядку, встановленому законом [10, ч. 2 ст. 117], отже, правової визначеності як складової частини верховенства права [10, ст. 8].

Як наслідок вказаних прогалин та суперечностей законодавства, із 22 березня 2018 р., коли змінилося правове регулювання вказаного питання, дії ДФС щодо зупинення реєстрації ПН/РК в ЄРПН, ДФС та її територіальних органів щодо ухвалення рішень про відмову в реєстрації ПН/РК в ЄРПН видаються протиправними, оскільки не відповідають вимогам принципів належного урядування та законності. Так, податковий кредит є певним «активом» суб'єкта господарювання, а Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ) зазначалось [25, § 35], що за певних обставин «законне сподівання» на отримання «активу» може захищатися ст. 1 Першого протоколу [24]. ЄСПЛ, розкриваючи зміст принципу належного урядування, зазначав: «У разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовний спосіб» [23, § 70]; «державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків»; «ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються» [23, § 71]. Недотримання вимог цього принципу не відповідає закріпленому у ст. 1 Першого протоколу [24] принципу законності [23, § 73].

Як свідчить судова практика вирішення спорів між платниками податків та контролюючими органами щодо визнання протиправними та скасування їхніх рішень про відмову в реєстрації ПН/РК в ЄРПН, суди здебільшого стають на бік платників податків. Так, у частині спорів, що виникли до 22 березня 2018 р., Верховний Суд займає таку правову позицію (як приклад див.: [11]). Загальними вимогами, які висуваються до акта індивідуальної дії як акта правозастосування, є його обґрунтованість та вмотивованість, тобто наведення податковим органом конкретних підстав для його ухвалення (фактичних і юридичних), а також переконливих і зрозумілих мотивів його ухвалення. Можливість надання платником податків вичерпного переліку документів на підтвердження

правомірності формування та подання податкової накладної прямо залежить від чіткого визначення фіскальним органом конкретного виду критерію оцінки ступеня ризиків. Уживання податковим органом загального посилання на п. 6 Критеріїв оцінки [3], без наведення відповідного підпункту, є неконкретизованим і призводить до необґрунтованого обмеження права платника податків бути повідомленим про необхідність надання документів за вичерпним переліком, відповідно до критерію зупинення реєстрації податкової накладної, а не будь-яких на власний розсуд. Отже, невиконання податковим органом законодавчо встановлених вимог щодо змісту, форми, обґрунтованості та вмотивованості акта індивідуальної дії призводить до його протиправності. У свою чергу, у спорах, що виникли після 22 березня 2018 р. і до 25 травня 2018 р. Верховний Суд (наприклад, див.: [12]) зазначає, що вважає безпідставним зупинення реєстрації податкової накладної з посиленням у квитанції на критерії ризиковості, визначені виключно листом ДФС, як передумови ухвалення відповідного рішення Комісії про відмову в її реєстрації в ЄРПН, з огляду на те, що листи міністерств, інших органів виконавчої влади не є нормативно-правовими актами в розумінні Конституції [10, ст. 117], тому не є джерелом права за КАС України [13, ст. 7]. Акти, що затверджують критерії ризиковості здійснення операцій, мають на меті встановити норми права, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян, отже, підлягають обов'язковій реєстрації в порядку, визначеному чинним законодавством. Верховний Суд, зважаючи на суперечливість нормативного регулювання, розглядає її як підставу застосування презумпції правомірності рішень платника податків [1, пп. 4.1.4 п. 4.1 ст. 4], вимог принципів правової визначеності та передбачуваності дій і рішень контролюючих органів. Нарешті, у цій категорії спорів, що виникли після 25 травня 2018 р., Верховний Суд дотримується здебільшого вже наведеного вище підходу.

Крім того, в аспекті вибору в цій категорії спорів належного способу захисту порушеного права та розміру судового збору Верховний Суд дійшов такого висновку [15]: системний аналіз Закону [14, ч. 1 ст. 6], КАС України [13, ч. 2 ст. 245] дає підстави для висновку, що вимога про визнання протиправними акта, дії чи бездіяльності як передумова для застосування інших способів захисту порушеного права (скасувати або визнати нечинним рішення чи окремі його положення, зобов'язати ухвалити рішення, учинити дії або утриматися від їх учинення тощо) як наслідків протиправності акта, дії чи бездіяльності є однією вимогою. Із чого зрозуміло, що Верховний Суд розглядає як одну позовну вимогу немайнового характеру вимогу платника податків про визнан-

ня протиправним рішенням органу ДФС про відмову в реєстрації ПН/РК в ЄРПН та зобов'язання ДФС зареєструвати в ЄРПН таку ПН/РК датою її отримання.

Варто зазначити, що в цій категорії спорів викликає певну складність визначення платником податків кола належних відповідачів, з огляду на особливості правового регулювання в цій сфері, що полягають у такому. Зі змісту Порядку № 117 [5, п. п. 19–20] убачається, що рішення про відмову в реєстрації ПН/РК в ЄРПН можуть ухвалюватися як комісіями регіонального рівня (комісії головних управлінь ДФС в областях, м. Києві та Офісу великих платників ДФС), так і комісіями центрального рівня (ДФС). Предметом спору в цій категорії спорів вказані рішення, ухвалені зазначеними колегіальними органами, які самі не є ні фізичною, ні юридичною особою, тоді як адміністративно процесуально правосуб'єктивністю наділені саме фізичні або юридичні особи [13, ст. 43], а суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, бере участь у справі через свого керівника [13, ч. 3 ст. 55]. Відповідачем за першою частиною позовної вимоги має бути відповідний територіальний орган ДФС або ДФС безпосередньо (залежно від того, яка саме комісія ухвалила таке рішення). У свою чергу, в іншій частині позовної вимоги про зобов'язання зареєструвати в ЄРПН таку ПН/РК датою її отримання належним відповідачем є ДФС, з огляду на приписи ПК [п. 20.2 ст. 20] та Порядку ведення Єдиного реєстру податкових накладних [16, п. 20], у яких ідеться саме про ДФС як особу, яка в разі надходження до неї рішення суду про реєстрацію ПН/РК, яке набрало чинності, такі ПН/РК реєструє після проведення перевірок, визначених п. 12 Порядку [16]. Водночас датою реєстрації вважається день, зазначений у такому рішенні, або день набрання чинності рішенням суду.

Також варто зважати на те, що з набранням чинності із 27 вересня 2019 р. постановою КМУ № 846 [17] правонаступником ДФС та її територіальних органів є Державна податкова служба, яка діє на підставі Положення [18], та її територіальні органи в частині реалізації державної податкової політики, зокрема положень Порядку № 117 [5]. Такого висновку дійшов Шостий апеляційний адміністративний суд у справі № 826/12108/18 (див. ухвалу [19] у справі про визнання протиправними п. п. 10, 20 та 21 Порядку № 115 [5]).

Істотною проблемою для платників податків є ситуація, яка склалася в судах адміністративної юрисдикції, що вирішують спори цієї категорії, із некомплектним складом суддів, що спричиняє негативні наслідки через недотримання розумних строків вирішення таких справ. Зокрема, за інформацією, наданою відділом статистики Окружного адміністративного суду м. Києва, станом на

31 жовтня 2018 р. правосуддя в цьому суді здійснювали 35 суддів [20] тоді як, згідно з наказом ДСА України від 30 липня 2014 р. № 104 [21], їх має бути 50. Залишок нерозглянутих справ та матеріалів становив 18 564. Розгляд справи цієї категорії займає 6,3 годин [22]. Виходячи з кількості робочих днів на рік: 250, 8-годинного робочого дня судді, середнього залишку справ на одного суддю: 530 справ, на ліквідацію вказаних залишків справ названому суду знадобиться 1,6 років. Викладена проблема породжена у 2016 р. унаслідок запровадженої реформи судочинства, а виявляється у практиці штучного не заповнення вакантних посад у судах. На цю проблему накладається вже згадана вище проблема, породжена як законодавцем, так і виконавчою гілкою влади в особі КМУ та ДФС/ДПС.

З наведеного можна дійти висновків про неналежне урядування з боку вказаних гілок влади, що має виправляти судова гілка влади, яка, у свою чергу, цього зробити в розумні строки не може саме через неналежне урядування інших гілок державної влади. Жертвою цієї ситуації є суб'єкти господарювання – платники податків, чий обігові кошти вимиваються в наведений спосіб з обігу на 2–3 роки, потрібні на вирішення вказаних спорів у судах. Очевидно, що таке правове регулювання не сприяє поживленню економічного розвитку країни.

Зазначені проблеми можуть і мають бути вирішені насамперед законодавцем, по-перше, визначенням на рівні закону відповідних підстав для зупинення та відмови в реєстрації податкових накладних; по-друге, розглядом питання негайного заповнення вакантних посад суддів у судах України.

Література

1. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
2. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні : Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1797-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1797-19/conv>.
3. Про затвердження Критеріїв оцінки ступеня ризиків, достатніх для зупинення реєстрації податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних та Вичерпного переліку документів, достатніх для прийняття рішення про реєстрацію податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних : наказ Міністерства фінансів України від 13 червня 2017 р. № 567. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0753-17/ed20171203#n20>.
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 р. : Закон України від 7 грудня 2017 р. № 2245-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-19/ed20171207>.

5. Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних : постанова КМУ від 21 лютого 2018 р. № 117. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-2018-%D0%BF#n18>.

6. Про внесення змін до п. 3 Порядку зупинення реєстрації податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних : постанова КМУ від 24 жовтня 2018 р. № 936. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/936-2018-%D0%BF#n2>.

7. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 117 : постанова КМУ від 24 квітня 2019 р. № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2019-%D0%BF#n2>.

8. Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>.

9. Положення про Державну фіскальну службу України, затверджене постановою КМУ «Про Державну фіскальну службу України» від 21 травня 2014 р. № 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF/conv>.

10. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / ВРУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

11. Постанова Верховного Суду від 4 грудня 2018 р. у справі № 821/1173/17. ЄДРСР. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78326524>.

12. Постанова Верховного Суду від 2 квітня 2019 р. у справі № 822/1878/18. ЄДРСР. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80894116>.

13. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

14. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.

15. Постанова Верховного Суду від 12 листопада 2019 р. у справі № 640/21330/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85613193>.

16. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку ведення Єдиного реєстру податкових накладних» від 29 грудня 2010 р. № 1246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1246-2010-%D0%BF/conv>.

17. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова КМУ від 25 вересня 2019 р. № 846. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/846-2019-%D0%BF/sp:head#n19>.

18. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#n15>.

19. Ухвала Шостого апеляційного адміністративного суду від 15 жовтня 2019 р. у справі № 826/12108/18. ЄДРСР. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84954135>.

20. Лист Окружного адміністративного суду міста Києва від 4 листопада 2019 р. №640/1647/19/16345.

21. Про визначення кількості суддів у деяких окружних адміністративних судах : наказ Державної судової адміністрації від 30 липня 2014 р. № 104. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0104750-14?lang=en>.

22. Щодо визначення коефіцієнтів навантаження на суддів : рішення РСУ № 46 від 9 червня 2016 р. URL: <http://www.rsu.gov.ua/en/events/risenna-rsu-no-46-vid-09062016-sodo-viznacenna-koeficientiv-navantazenna-na-suddiv>.

23. Рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04) від 20 жовтня 2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/974_854.

24. Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535/conv.

25. Рішення ЄСПЛ у справі «Суханов та Ільченко проти України» (заяви № № 68385/10, 71378/10) від 26 червня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a16?lang=uk.

Анотація

Чуприна Л. М., Мінчук Д. Л. Проблемні аспекти захисту прав платника податку у випадку зупинення та відмови в реєстрації податкової накладної. –

Стаття.

Стаття присвячена висвітленню актуальної теоретико-практичної проблеми захисту права суб'єкта господарювання, платника податку на подану вартість, на своєчасну реєстрацію податкової накладної в Єдиному реєстрі податкових накладних у випадках зупинення такої реєстрації контролюючими органами з подальшою відмовою в їх реєстрації, що спричиняє негативні наслідки для суб'єкта господарювання у формі вимивання його обігових коштів, в аспекті питань вибору в цій категорії спорів належних підстав для оскарження дій контролюючих органів, способу захисту порушеного права та відповідачів.

У статті зроблена спроба, на підставі аналізу судової практики застосування відповідних норм права, розглянути вказані питання крізь призму принципу верховенства права в аспекті такої його складової частини, як правова визначеність щодо передбачуваності платником податків дій чи бездіяльності контролюючих органів унаслідок реалізації їхніх повноважень щодо зупинення реєстрації та/або відмови в реєстрації податкових накладних.

Для висвітлення вказаних аспектів проблеми проаналізовано відповідні чинні судові рішення, у яких розкрито вплив темпорального чинника змін положень відповідних норм податкового законодавства на коментовані правовідносини в контексті принципів належного урядування та правової визначеності.

Актуальність вирішення зазначеної проблеми у світлі засад верховенства права зумовлена великою кількістю судових спорів цієї категорії, які зачіпають чутливі інтереси великої кількості суб'єктів господарювання – платників податку, та суперечливою практикою внесення змін до податкового законодавства, яке регулює вказані правовідносини, що породжують правову невизначеність у їх застосуванні.

Ключові слова: блокування, зупинення реєстрації, відмова в реєстрації податкових накладних, правова визначеність, належне урядування.

Summary

Chupryna L. M., Minchuk D. L. Problematic aspects of the protection of taxpayer's rights in case of stop and refusal in registration of the tax invoice. – Article.

The article is aimed to highlight current theoretical and practical problem of protection the right of a business entity, payer of value added tax, for the timely registration of a tax invoice in the Unified register of tax invoices in cases when the registration is stopped by the regulatory

authorities with its further deny, which entails negative consequences for the enterprise in the form of washing out of its working capital, in terms of the issues of choosing appropriate disputes in this category: grounds for appealing the actions of the control authorities, how to protect violated rights and defendants.

The article attempts, basing on the analysis of juridical practice of the application of relevant legal norms, to consider these issues through the prism of law supremacy in terms of its component as legal certainty regarding the predictability by the taxpayer of actions or inaction of regulatory authorities as a result of the exercise of their authority to stop registration and/or refusal in registering of tax invoices. To highlight these aspects of

the problem there were analyzed some relevant court decisions that disclose the influence of the temporal factor of changes in the provisions of the relevant tax legislation on commented legal relations in the context of the principles of “proper governance” and “legal certainty”.

The relevance of solving this problem in the light of the principles of law supremacy is caused by the large number of litigations in this category affecting the sensitive interests of a large number of business entities – taxpayers and the inconsistent practice of tax legislation amending that governs these legal relations and creates legal uncertainty in their implementation.

Key words: blocking, stop registration, refusal to register tax invoices, legal certainty, proper governance.

УДК 342.9:351.74 (477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).374](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).374)

Ю. І. Шпарага

*здобувач кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ*

НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО ДЕПАРТАМЕНТУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних і економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї. Метою реформ у сфері соціального захисту населення є формування сучасної системи захисту прав та інтересів усіх соціальних груп на основі міжнародних норм і європейських стандартів. Протягом останніх років основну увагу уряду було зосереджено на відновленні зростання реальних доходів громадян через проведення комплексних реформ у сфері пенсійного забезпечення, соціальної підтримки населення. Основою таких реформ стали нормативно-правові акти, що покликані врегулювати як уже сформовані правовідносини щодо соціального захисту населення, так і ті, що стали викликом сьогодення, зокрема впровадження інтегрованої моделі системи соціального захисту населення на рівні об'єднаних територіальних громад. У свою чергу, основою діяльності будь-якого органу публічної влади є правовий базис – нормативно-правові засади. Отже, ефективність роботи регіонального Департаменту соціального захисту населення потребує від держави своєчасного розроблення, ухвалення й оновлення нормативно-правових засад діяльності щодо захисту прав громадян на засадах загально-правових і спеціальних принципів.

На важливості вивчення нормативно-правових засад державних органів соціального захисту населення свого часу наголошували такі провідні вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.В. Батанов, В.М. Вакуленко, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова, В.М. Гаращук, В.М. Горшеньов, С.М. Гусаров, Р.А. Калюжний, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, Т.О. Коломонець, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.Ф. Опришко, А.О. Селіванов, Ю.О. Тихомиров. Незважаючи на це, комплексних досліджень, присвячених аналізу нормативно-правових засад діяльності регіонального Департаменту соціального захисту населення, немає.

Мета статті – аналіз і окреслення змісту ключових нормативно-правових засад діяльності регіонального Департаменту соціального захисту

населення з урахуванням різної юридичної сили правових актів.

Правову основу діяльності регіонального Департаменту соціального захисту населення становить досить розгалужена система як законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актів. Варто акцентувати увагу й на тому, що на офіційних сторінках органів публічної влади чи місцевого самоврядування систему законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів визначають терміном «нормативні засади», рідше як «нормативно-правові засади». Варто констатувати, що на сторінках правової літератури згаданий термін не знайшов свого закріплення. Частіше тут уживаються терміни «правова основа», «правові засади». Так, Ю.М. Фролов асоціює нормативно-правові засади вищих навчальних закладів із сукупністю чинних нормативно-правових актів, що визначають мету, принципи, завдання, функції діяльності закладів вищої освіти, окреслюють їхній правовий статус [1, с. 1079]. Аналогічну думку висловлює й О.П. Жарова [2, с. 49]. О.В. Звіздай вважає, що нормативно-правове поле функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні складається з регуляторних актів різних рівнів, які можна умовно розділити на певні групи [3, с. 244]. Отже, маючи розуміння про синонімічність термінів «нормативні засади», «нормативно-правові засади», «правова основа», окреслимо рівні нормативних засад діяльності Департаменту соціального захисту населення з урахуванням юридичної сили правових актів, що врегульовують досліджувані відносини.

Перший рівень: Конституція України – закладає конституційні основи соціального захисту населення [4].

Другий рівень: закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про соціальні послуги», що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб.

Третій рівень: нормативні акти Кабінету Міністрів України (розпорядження та постанови), міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів.

Четвертий рівень: нормативні акти місцевих державних адміністрацій та місцевих рад, що

встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування.

Ст. 46 Конституції України визначає, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням завдяки страховим внескам громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетним та іншим джерелам соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними [4]. Отже, згідно з Конституцією України, громадяни мають право на соціальний захист, з яким кореспондується обов'язок держави щодо його забезпечення. Реалізація цього обов'язку здійснюється органами державної влади відповідно до їхніх повноважень. Тому важлива для розуміння природи інституту соціального захисту і місцевого самоврядування ч. 2 ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування» [5, с. 31]. Безпосереднім органом, на який покладається проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, є Кабінет Міністрів України. Ефективне здійснення Кабінетом Міністрів України цих повноважень є основою для вжиття ним заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, проведення політики у сфері соціального захисту. Отже, Кабінет Міністрів України видає нормативно-правові акти у сфері соціального захисту, керуючись законами України. Водночас Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні виключно законами України закріплює права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основи соціального захисту [6].

Що ж стосується національного законодавства, то ст. 92 Основного закону встановлює чітку норму: виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки (п. 6 ч. 1 згаданої статті) [4]. Окреслюючи нормативні засади діяльності регіонального Департаменту соціального захисту населення, варто за-

значити, що одним із ключових є Закон України «Про соціальні послуги», який сьогодні має дві чинні редакції: від 19 червня 2003 р. [7] (втрачає свою чинність 1 січня 2020 р.; у новій редакції від 17 січня 2019 р. [8] (набирає чинності з 1 січня 2020 р.)). Уважаємо за доцільне провести їх порівняльний аналіз.

Метою Закону України «Про соціальні послуги» є визначення основних організаційних та правових засад надання соціальних послуг, спрямованих на профілактику складних життєвих обставин, подолання або мінімізацію їхніх негативних наслідків, особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Основними цілями варто визначити такі: профілактику, подолання та мінімізацію негативних наслідків складних життєвих обставин, під якими варто розуміти обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа/сім'я не може подолати самостійно (п. 15 ч. 1 ст. 1 Закону) [8]. Водночас варто зазначити досить широку сферу дії Закону: поширюється на громадян України, іноземців, осіб без громадянства, які на законних підставах проживають або перебувають на території України, зокрема на осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [9], і належать до вразливих груп населення.

Детальний аналіз змісту законів в обох редакціях дозволяє виокремити позитивні напрацювання у сфері соціального захисту населення, серед них нижчезазначені.

По-перше, чітко визначено на законодавчому рівні суб'єкти системи надання соціальних послуг: 1) уповноважені органи у сфері надання соціальних послуг; 2) отримувачі соціальних послуг; 3) надавачі соціальних послуг; 4) об'єднання працівників системи надання соціальних послуг; 5) об'єднання надавачів соціальних послуг; 6) об'єднання отримувачів соціальних послуг (ст. 8 Закону). У редакції Закону 2003 р. суб'єкти системи надання соціальних послуг поділялися виключно за принципом використання та розвитку всіх форм власності, вона складалася з державного та недержавного секторів.

По-друге, у ст. 10 Закону окреслено основні засади функціонування системи надання соціальних послуг [8]: 1) профілактичний характер; 2) відповідність соціальних послуг потребам осіб/сім'ей, які належать до вразливих груп населення чи перебувають у складних життєвих обставинах; 3) різноманітність соціальних послуг, їх безперервність надання, що забезпечуються взаємодією суб'єктів системи надання соціальних послуг; 4) забезпечення державних гарантій у сфері надання соціальних послуг та демонополізації на ринку соціальних послуг; 5) рівність прав, обов'язків

та відповідальності надавачів соціальних послуг державного і недержавного секторів.

По-третє, стали революційними положення ст. 15 Закону щодо Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг, який створюється для забезпечення: 1) реалізації права особи/сім'ї на соціальні послуги; 2) профілактики складних життєвих обставин; 3) подолання складних життєвих обставин; 4) мінімізації негативних наслідків складних життєвих обставин; 5) обліку надавачів, отримувачів соціальних послуг та послуг, що їм надаються; 6) координації діяльності в системі надання соціальних послуг. Реєстр складається з розділів про надавачів соціальних послуг, окремо – про фізичних осіб, які надають соціальні послуги з догляду відповідно до цього Закону без здійснення підприємницької діяльності, та про отримувачів соціальних послуг [8].

По-четверте, удосконалено р. III – організація діяльності з надання соціальних послуг в частині їх класифікації. Відтепер соціальні послуги за типами поділяються на: 1) прості, що не передбачають надання постійної або систематичної комплексної допомоги (інформування, консультивання, посередництво, надання притулку, представництво інтересів); 2) комплексні, що передбачають узгоджені дії фахівців з надання постійної або систематичної комплексної допомоги (догляд, виховання, спільне проживання, соціальний супровід, кризове втручання, підтримане проживання, соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція); 3) комплексні спеціалізовані соціальні послуги, що надаються певній категорії отримувачів соціальних послуг (ВІЛ-інфікованим особам, особам із залежністю від психотропних речовин, особам, які постраждали від торгівлі людьми, біженцям, особам із психічними розладами та іншим); 4) допоміжні, що надаються у вигляді натуральної допомоги (продукти харчування, предмети і засоби особистої гігієни, санітарно-гігієнічні засоби для прибирання, засоби догляду, одяг, взуття, інші предмети першої необхідності, організація харчування, забезпечення паливом) і технічних послуг [8]. Ця класифікація не є вичерпною та наведена з метою підсилення наукового припущення щодо своєчасності та нагальності ухвалення нової редакції досліджуваного Закону.

По-п'яте, на основі державного стандарту соціальних послуг деталізовано порядок їх надання, що проявляється в їх здійсненні шляхом ведення випадку, що включає такі етапи: 1) аналіз заяви/звернення про надання соціальних послуг, повідомлення про осіб/сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах або в ситуаціях, що загрожують життю чи здоров'ю особи; 2) оцінювання потреб особи/сім'ї в соціальних послугах; 3) ухвалення рішення про надання соціальних послуг з урахуванням індивідуальних потреб осо-

би/сім'ї; 4) розроблення індивідуального плану надання соціальних послуг; 5) укладення договору про надання соціальних послуг; 6) виконання договору про надання соціальних послуг та індивідуального плану надання соціальних послуг; 7) здійснення моніторингу надання соціальних послуг і оцінки їхньої якості.

Поряд із наведеним убачається й негативна тенденція до оптимізації нового законодавства в частині відповідальності за порушення вимог про соціальні послуги. Так, редакція Закону від 2019 р. встановлює, що особи, винні в бездіяльності в організації надання соціальних послуг, порушенні вимог законодавства про соціальні послуги, несуть відповідальність згідно із законом. У свою чергу, Закон від 2003 р. чітко визначав види юридичної відповідальності: особи, винні в порушенні законодавства про соціальні послуги, несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України [7].

Резюмуючи зазначені вище тези щодо аналізу Закону України «Про соціальні послуги» у редакціях від 2003 р. та 2019 р., убачається можливим дійти висновку про всебічний розвиток зазначеного нормативно-правового акта шляхом деталізації ключових положень. Наведене, безумовно, є відображенням реформ, які відбуваються в житті країни.

Наступними нормативно-правовими актами, які не можемо залишити поза увагою, є закони України «Про місцеві державні адміністрації» [10] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [11]. Аналіз положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» дозволяє виокремити питання, що безпосередньо стосуються сфери соціального захисту населення [10]: 1) до відання місцевих державних адміністрацій належить вирішення питань соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати; 2) місцеві державні адміністрації в межах, визначених законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та дітей, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; 3) у галузі бюджету місцева державна адміністрація здійснює фінансування підприємств, установ і організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» у ст. 23 [10] встановлює повноваження в галузі соціального захисту населення: 1) реалі-

зує державну політику в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян; 2) створює мережу, забезпечує зміцнення і розвиток матеріально-технічної бази центрів обліку бездомних осіб, закладів соціального захисту населення, підвищення рівня та якості обслуговування в них; 3) розробляє і забезпечує виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян, осіб та сімей із дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяє розвитку послуг.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є одним із базових законів для всієї системи органів місцевого самоврядування. Закон досить великий за обсягом і складний на предмет правового регулювання. Він містить цілу низку норм – принципів, норм матеріального та процесуального права [11]. Питанням повноважень у сфері соціального захисту населення в Законі відведена ст. 34, у якій до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі питання: встановлення власним коштом і завдяки благодійним надходженням додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ і організацій усіх форм власності, зокрема зайнятих на роботах зі шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їхньої відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг і компенсацій за роботу у шкідливих умовах. Водночас наведене вище не виключає серед делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад їхнього обов'язку щодо надання громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату [11]. Отже, доцільно зробити висновок про досить широке коло повноважень органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення.

Підбиваючи підсумок проведеного дослідження в частині нормативних засад діяльності Департаменту соціального захисту населення, варто зазначити, що на прикладі Департаменту соціального захисту населення Харківської обласної державної адміністрації наведено широку правову основу діяльності досліджуваного органу державної влади через його подвійну підпорядкованість та велике коло різного роду правовідносин, які потребують урегулювання в повсякденному житті громадян. Серед ключових і далеко не єдиних нормативно-правових актів рівня закону варто виокремити закони України «Про соціальні послуги» та «Про місцеві державні адміністрації».

Література

1. Фролов Ю.М. Правові засади діяльності вищих навчальних закладів в Україні. *Форум права*. 2013. № 1. С. 1079–1085. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_1_177.
2. Жарова О.П. Правові засади функціонування вищого навчального закладу в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2016. Вип. 19. С. 49–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2016_19_15.
3. Звіздай О.В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 242–249.
4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація : практичний посібник. *Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»*. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 120 с.
6. Рішення Конституційного Суду від № 3-рп/2012 від 25 січня 2012 р.
7. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 45. Ст. 358.
8. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 р. № 2671–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. С. 5. Ст. 73.
9. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 16. С. 702. Ст. 146.
10. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586–XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

Анотація

Шпарага Ю. І. Нормативно-правові засади діяльності регіонального Департаменту соціального захисту населення: порівняльно-правовий аналіз. – Стаття.

У статті проаналізовано етимологію правової категорії «нормативно-правові засади», окреслено рівні нормативних засад діяльності регіонального Департаменту соціального захисту населення з урахуванням юридичної сили нормативно-правових актів, що врегульовують досліджувані правовідносини. Вказано, що діяльність регіонального Департаменту соціального захисту населення вимагає від держави своєчасного розроблення, ухвалення чи оновлення нормативно-правових засад. Як орган публічної влади Департамент під час реалізації та захисту соціальних прав громадян повинен керуватися як загальноправовими, так і спеціальними принципами діяльності.

Акцентовано увагу на перевагах і недоліках нової редакції Закону України «Про соціальні послуги». Вказані автором позитивні напрацювання законодавців у сфері соціального захисту населення, а саме: 1) чітко визначені на законодавчому рівні суб'єкти системи надання соціальних послуг; 2) у статті 10 Закону «Про соціальні послуги» окреслено основні засади функціонування системи надання соціальних послуг; 3) стали революційними положення статті 15 Закону щодо Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг; 4) на основі державного стандарту соціальних

послуг деталізовано порядок їх надання. На підставі аналізу та порівняння положень Закону України «Про соціальні послуги» у редакціях від 2003 року і 2019 року вбачається можливим дійти висновку про всебічний розвиток зазначеного нормативно-правового акта шляхом деталізації ключових положень Закону в останній редакції. Автором звернута увага на наявність широкого кола повноважень органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення, що стало передумовою для подвійної підпорядкованості регіонального Департаменту соціального захисту населення. Також вказано на велике коло правовідносин у сфері соціального захисту населення, які потребують відповідного врегулювання.

Ключові слова: Департамент соціального захисту населення, нормативно-правові засади, класифікація, повноваження, соціальні послуги.

Summary

Shparaga Yu. I. Normatively legal bases of activity of regional Department of social defense of population: comparatively legal analysis. – Article.

The article analyzes the etymology of the legal category “normative and legal principles” and outlines the levels of normative principles of the activity of the regional Department of social protection of the population, taking into account the legal force of normative legal acts that regulate the studied legal relations. It is stated that the activity of the regional Department of social protection of the population requires from the state timely development, adoption or updating of legal bases. As a public

authority, the Department in the implementation and protection of social rights of citizens should be guided by both general legal and special principles of activity.

Attention is drawn to the advantages and disadvantages of the new version of the Law of Ukraine “On Social Services”. The positive developments of the legislators in the field of social protection of the population, indicated by the author, namely: 1) clearly defined at the legislative level the subjects of the system of providing social services; 2) Article 10 of Ukraine “On Social Services” outlines the basic principles of functioning of the system of provision of social services; 3) the provisions of Article 15 of the Law on the Register of Providers and Beneficiaries of Social Services became revolutionary; 4) on the basis of the state standard of social services the order of their provision is detailed. Based on the analysis and correlation of the provisions of the Law on Social Services in the 2003 and 2019 editions, it is possible to conclude on the comprehensive development of the specified legal act by detailing the key provisions of the law in the latest wording. The author drew attention to the presence of a wide range of powers of local self-government bodies in the field of social protection of the population, which became a prerequisite for the dual subordination of the regional Department of social protection of the population. There are also a large number of legal relationships in the field of social protection of the population that need to be properly regulated.

Key words: Department of social protection of population, legal framework, classification, powers, social services.

УДК 340.111.5
DOI [https://doi.org/10.32837/ryuv.v2i3\(28\).375](https://doi.org/10.32837/ryuv.v2i3(28).375)

П. О. Яковлев
кандидат юридичних наук,
докторант

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ВЗАЄМОДІЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

В умовах сьогодення для кожної розвиненої демократичної держави світу важливе гарантування інформаційної безпеки. Здатність системи публічного управління адекватно реагувати на виклики і загрози в інформаційній сфері життєдіяльності суспільства є запорукою стабільності функціонування владних інституцій, громадянської злагоди, відсутності інформаційного ґрунту для поширення антисоціальних ідей та ідеологій.

Для України гарантування інформаційної безпеки – особливо важливе завдання державної політики. Причиною цього є нестабільність військово-політичної ситуації в окремих регіонах держави і загострення геополітичної обстановки у Східній Європі. Отже, останні кілька років українське суспільство неодноразово стикалося з інформаційними диверсіями та поширенням інформації, що дискредитує діяльність владних інституцій, а також перешкоджає функціонуванню життєво важливих об'єктів інфраструктури [1]. За таких умов система державного управління, включаючи правоохоронні органи, цілеспрямовано працює над реалізацією комплексних управлінсько-правових, технічних, гуманітарно-культурних, економічних заходів гарантування інформаційної безпеки України. Навіть більше, у 2015 р. в Україні було засновано Міністерство інформаційної політики, одним з основних завдань якого стали забезпечення інформаційного суверенітету і захист інформаційного простору держави від зовнішнього інформаційного впливу [2]. Очевидним є те, що ефективність заходів гарантування інформаційної безпеки України буде вищою за умов налагодження партнерських відносин між суб'єктами публічного управління й інститутами громадянського суспільства, які часто мають у своєму розпорядженні значні інформаційні ресурси.

Беручи до уваги викладене вище, актуальним завданням юридичної науки є доктринальне розроблення аспектів участі громадянського суспільства в заходах, спрямованих на убезпечення інформаційного середовища України від шкідливих посягань.

Метою статті є висвітлення організаційно-правових форм взаємодії суб'єктів публічного управління й інститутів громадянського суспільства в питаннях гарантування інформаційної безпеки України.

На теперішній час, згідно із чинним законодавством України, забезпечення інформаційного суверенітету й інформаційної безпеки України є одним із пріоритетних напрямів діяльності держави, складовою частиною гарантування національної безпеки України [3]. Варто зазначити, що заходи з гарантування інформаційної безпеки розробляють і реалізують багато мілітарних і немілітарних суб'єктів органів влади: Президент України, Рада національної безпеки і оборони, Кабінет Міністрів України, місцеві органи влади, органи Міністерства внутрішніх справ, Служба безпеки України, Збройні сили України й ін. Здебільшого повноваження таких органів у сфері інформаційних відносин визначені на рівні законодавства. Що ж стосується участі інститутів громадянського суспільства в реалізації заходів, спрямованих на відвернення інформаційних ризиків і загроз національним інтересам України, то в цій площині є підстави констатувати фактичну неурегульованість цього аспекту.

У площині нормативного визначення в Україні не регламентовано вичерпну кількість інститутів громадянського суспільства. Зокрема, відповідно до п. 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 р., до кола інститутів громадянського суспільства віднесено: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства [4]. На сьогодні національна практика розвитку інститутів громадянського суспільства свідчить про значну їх кількість. Незважаючи на це, тривалий час у новітній історії України інститути громадянського суспільства певним чином сприяли системі публічного управління в гарантуванні інформаційної безпеки. Проте таке сприяння мало здебільшого спонтанний характер, здійснювалося в межах реалізації загального правового статусу неурядовими організаціями, засобами масової інформації, об'єднаннями громадян тощо. Так чи інакше, але інститути громадянського суспільства формували інформаційне поле держави, що,

як наголошує А. Турчак, в епоху постінформаційного суспільства багато в чому визначає економічну потужність держави та потребує особливого захисту [5, с. 47].

Ситуація з адміністративно-правовим унормуванням інформаційної взаємодії громадянського суспільства і держави докорінно змінилася у 2018 р., коли Указом Президента України було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2018 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України» (далі – Доктрина) [6]. У Доктрині визначено, що для гарантування інформаційної безпеки держава розраховує також на залучення інститутів громадянського суспільства для виконання цього завдання. У п. 3 документа встановлено, що налагодження ефективної взаємодії органів державної влади й інститутів громадянського суспільства під час формування і реалізації державної політики в інформаційній сфері є життєво важливим інтересом суспільства і держави. Зазначене положення особливо важливе, адже закладає основи для подальшого розвитку і практичної апробації адміністративно-правових форм взаємодії системи державного управління й інститутів громадянського суспільства щодо здійснення заходів, спрямованих на гарантування інформаційної безпеки України.

Доктрина також визначає кілька адміністративних форм взаємодії державного управління й інститутів громадянського суспільства у сфері інформаційної безпеки України. Зокрема, це: спільна протидія інформаційній агресії проти України та надання інформаційної підтримки Україні в реалізації комерційної, гуманітарної, просвітницької, культурної й іншої діяльності за межами України. Варто зауважити, що зазначене вище передбачає виконання складних і багатоступеневих інформаційних функцій як уповноваженими державними органами, так і неурядовими об'єднаннями громадян.

Зазначені форми взаємодії суб'єктів публічного управління й інститутів громадянського суспільства також не є чітко регламентованими. Вони втілюються у процесі реалізації правового статусу інститутами громадянського суспільства за умови фактичного управлінського діалогу із суб'єктами публічного управління, які фахово займаються гарантуванням інформаційної безпеки України. Так, громадські об'єднання, відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572–VI, є важливими суб'єктами інформаційної діяльності, ініціаторами процесів пошуку, збирання, аналізу, перетворення, зберігання, поширення інформації [7]. У порядку попередження актів інформаційної агресії проти України громадські об'єднання можуть вільно обирати засоби і способи добування і поширення інформації. Це може бути усне поширення, вико-

ристання друкованих матеріалів, використання засобів масової інформації й Інтернету, використання можливостей теле- і радіокомунікаційного зв'язку тощо. Здобуті інформаційні дані можуть бути спрямовані на спростування неправильної інформації, яка штучно була введена в інформаційний простір із метою дезінформації конкретного адресата або широких верств населення. Одним із прикладів такої взаємодії є діяльність у Львівській і Тернопільській областях неурядової громадської організації «Центр просвітництва та розвитку людини». За домовленістю з Давидівською об'єднаною територіальною громадою Львівської області зазначена вище організація взяла на себе навантаження з реалізації деяких соціальних послуг [8]. Зокрема, представники цієї організації надають молоді інформаційні послуги з різноманітних питань розвитку і реформування територій. Так, інформація базується на аналізі фактів і моніторингу громадської думки, отже, унеможливорює будь-які спроби маніпулювання інформаційними даними.

Окрім зазначеного, у межах спільної протидії інформаційній агресії проти України громадські об'єднання та їх члени мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних і особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Такі звернення громадських об'єднань до органів публічного управління є не лише одним з офіційних способів налагодження інформаційної взаємодії із системою публічного управління, а й можливістю цільовим способом донести до відома посадових осіб інформацію, яка розрахована на навмисну дискредитацію діяльності органів державної влади та їх посадових осіб.

Деякий внесок у гарантування інформаційної безпеки інститути громадянського суспільства можуть зробити і у процесі участі в розробленні проєктів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади й органами місцевого самоврядування. У цьому контексті інформаційна підтримка громадських об'єднань суб'єктів державного управління у процесі реалізації правотворчої функції буде сприяти повноцінному врахуванню інформації, що відображає справжні інтереси населення або соціальних груп у процесі розроблення нормативно-правових актів.

Інститути громадянського суспільства та система державного управління взаємодіють інформаційно у процесі роботи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади для проведення консультацій із громадськістю (громадські

наглядів ради). Цілями такої інформаційної взаємодії є підготовка рекомендацій із питань, що стосуються сфери їхньої діяльності. Консультативно-дорадчі органи формуються інституціями громадянського суспільства, які делегують своїх представників до складу дорадчого органу. Саме такі представники є носіями об'єктивної інформації про потреби суспільного розвитку на місцях. Їхня діяльність є запорукою забезпечення посадових осіб від можливої дезінформації у процесі ухвалення управлінських рішень.

Також інститути громадянського суспільства можуть надавати інформаційну підтримку Україні в реалізації комерційної, гуманітарної, просвітницької, культурної й іншої діяльності за межами України. Завдяки цьому підвищується міжнародний імідж України як привабливого партнера для подальшої міжнародної співпраці. Інститути громадянського суспільства широко представлені у складі одного з робочих органів України і Європейського Союзу (далі – ЄС), який було створено на виконання ст. ст. 469–470 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і який має назву «Платформа громадянського суспільства». До складу органа входять представники 15-ти неурядових організацій, які представляють українське суспільство у взаєминах із неурядовими організаціями держав-членів ЄС. Зокрема, це ГО «Агенція європейських інновацій», Всеукраїнська асоціація «Інформаційна безпека та інформаційні технології», Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» та ін. [9]. На зустрічах представників неурядових організацій делегати від національних інститутів громадянського суспільства доводять до відома європейських партнерів інформацію про різноманітні аспекти організації національної економіки України, політико-правової сфери, гуманітарного сектора тощо.

Отже, сьогодні в Україні спостерігається зростання темпів взаємодії суб'єктів публічного управління й інституцій громадянського суспільства в інформаційній сфері. Навіть більше, темпи взаємодії постійно зростають. В останні роки не-

урядові організації та їхні представники довели, що вони можуть бути ефективними партнерами держави у справі гарантування інформаційної безпеки. Але правовий режим їхньої взаємодії залишається неналежним чином урегульованим на рівні законодавства. Отже, перспективним напрямом дослідження вітчизняної юридичної науки є доктринальне обґрунтування оптимальних форм адміністрування спільної діяльності інститутів громадянського суспільства і держави в напрямі гарантування інформаційної безпеки України.

Література

1. Хакерські атаки в Україні: у Держцентрі кіберзахисту заявляють про можливий початок нової хвилі. *РБК-Україна*. 24.10.2017. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/hakerskie-ataki-ukrainegostsentre-kiberzashchity-1508857979.html>.
2. Положення про Міністерство інформаційної політики України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 2. *Міністерство інформаційної політики України*: офіційний вебсайт. URL: <https://mip.gov.ua/cr/documents/7.html>.
3. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. С. 5.
4. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. С. 100. Ст. 2889.
5. Турчак А. Основні складові інформаційної безпеки держави. *Аспекти публічного управління*. 2019. № 5. Т. 7. С. 44–56.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/217. *Офіційний вісник Президента України*. 2017. № 5. С. 15.
7. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
8. Надання соціальних послуг: співпраця НУО та органів місцевого самоврядування. *Гурт: ресурсний центр*: вебсайт. URL: <https://gurt.org.ua/news/resent/43120/>.
9. Що таке УС ПГС? *Українська сторона Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС*: вебсайт. URL: <https://eu-ua-csp.org.ua/what-is-eu-ua-csp/>.

Анотація

Яковлев П. О. Взаємодія суб'єктів публічного управління й інститутів громадянського суспільства в забезпеченні інформаційної безпеки України. – Стаття.

У статті, на основі аналізу положень чинного законодавства України, яке регламентує правовий статус інститутів громадянського суспільства, а також гарантування інформаційної безпеки України системою публічного управління, висвітлено організаційно-правові форми взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в питаннях гарантування інформаційної безпеки держави. Акцентовано увагу на тому, що сьогодні чинним законодавством України недостатньо регламентований механізм партнерської співпраці держави і неурядових організацій як потенційних учасників інформаційних відносин. Висвітлено основні форми взаємодії держави й інститутів громадянського суспільства в контексті гарантування інформаційної безпеки держави: спільна протидія інформаційній агресії проти України та надання інформаційної підтримки Україні в реалізації комерційної, гуманітарної, просвітницької, культурної й іншої діяльності за межами України. Обґрунтовано, що зазначені форми співпраці втілюються у процесі реалізації правового статусу інститутами громадянського суспільства за умови фактичного управлінського діалогу із суб'єктами публічного управління, які фахово займаються гарантуванням інформаційної безпеки України. Виокремлено значущість внеску неурядових громадських організацій у протидію інформаційним атакам на Україну і попередження інформаційних диверсій у національному інформаційному просторі. Також наведено і розкрито зміст інших форм сприяння, які можуть надавати інститути громадянського суспільства суб'єктам публічного управління в частині забезпечення інформаційного суверенітету України (подання інформаційних звернень, інформаційна підтримка органів влади у процесі розроблення нормативних актів, організація роботи консультативних наглядових громадських рад при органах державної влади, залучення неурядових організацій до участі в офіційних міжнародних заходах від імені України). Визначено перспективні напрями дослідження вітчизняної юридичної науки щодо доктринального обґрунтування оптимальних форм адміністрування спільної діяльності інститутів громадянського суспільства і держави в напрямі гарантування інформаційної безпеки України.

Ключові слова: Україна, публічне управління, інформаційна безпека, Доктрина інформаційної безпеки, інформаційні відносини, інформаційна агресія, інформаційна підтримка, громадянське суспільство, неурядова організація, управлінський діалог.

Summary

Yakovliev P. O. Interaction of entities of public administration and institutes of civil society in ensuring cyber security of Ukraine. – Article.

In the article, on the basis of analysis of positions of current legislation of Ukraine, that regulates legal status of institutes of civil society, and also providing of informative safety of Ukraine by the system of public management, the legal forms of cooperation of public organs and institutes of civil society are reflected in questions providing of informative safety of the state. Attention is accented on that today by the current legislation of Ukraine regulated not enough is a mechanism of partner collaboration of the state and nongovernmental organizations as potential participants of informative relations. The basic forms of cooperation of the state and institutes of civil society are reflected in the context of providing of informative safety of the state: common counteraction to informative aggression against Ukraine and grant of informative support to Ukraine in realization of commercial, humanitarian, elucidative, cultural and other activity outside Ukraine. Reasonably, that the marked forms of collaboration are incarnated in the process of realization of legal status the institutes of civil society on condition of actual administrative dialogue with the subjects of public management, that professionally engage in providing of informative safety of Ukraine. Meaningfulness of payment of nongovernmental public organizations is distinguished in counteraction to the informative attacks on Ukraine and warning of informative diversions in national informative space. Maintenance over of other forms of assistance, that can give the institutes of civil society the subjects of public management in part of providing of informative sovereignty of Ukraine (presentation of informative appeals, informative support of government bodies in a process to development of normative acts, organization of work of consultative public reviews broker's at public, bringing in of nongovernmental organizations authorities to participating in official international events on behalf of Ukraine).

Perspective directions of research of home legal science are certain in relation to the doctrine ground of the most optimal forms of administration of joint activity of institutes of civil society and state in the direction of providing of informative safety of Ukraine.

Key words: Ukraine, public management, informative safety, Doctrine of informative safety, informative relations, informative aggression, informative support, civil society, nongovernmental organization, administrative dialogue.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.2

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).376](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).376)**К. Ю. Карелов***аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін
Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди***СПЕЦІАЛЬНІ ПРАВИЛА КВАЛІФІКАЦІЇ ПРОВОКАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ, ВЧИНЕНИХ У СПІВУЧАСТІ:
ВІДМЕЖУВАННЯ ПРОВОКАЦІЇ ВІД СУМІЖНИХ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ ПОНЯТЬ**

У кримінально-правовому аспекті провокація злочину означає вчинення суб'єктом активних цілеспрямованих дій, метою яких є спонукання особи до вчинення кримінального правопорушення із подальшим її викриттям.

Погоджуємося із визначенням провокації злочину, запропонованим В. Березнер, відповідно до якого провокація будь-якого злочину є навмисною, однобічною діяльністю винного, що спрямована на моделювання такої поведінки іншої особи, яка б мала усі зовнішні ознаки злочину, з метою дискредитації, шантажу або створення штучних доказів обвинувачення, якщо при цьому діяння спровокованої особи фактично не має ознак винуватості [5].

Загалом провокація злочину як кримінально-правова категорія завжди становила значний інтерес для науковців. Зокрема, проблемам кримінально-правового аспекту провокації присвячені праці таких вчених, як О.І. Альошина, М.Б. Сакян, О.В. Ус., О.О. Мастерков, В.Ф. Кириченко, В. Березнер, О.Ф. Бантишев.

Однак, попри значну кількість наукових праць, присвячених проблемам провокації злочину, у кримінально-правовій науці не сформульовано єдиного підходу, який би дозволив визначити правову природу провокації злочину як злочину, вчиненого у співучасті.

Існує декілька підходів до розуміння досліджуваного явища. В основу розмежування поглядів покладено критерій співвідношення поняття «провокація до злочину» та «підбурювання до злочину».

Традиційний підхід передбачає, що *провокація злочину є підбурюванням* до нього, тобто його спеціальним різновидом. Таке розуміння провокації переважало в радянській кримінально-правовій думці та наразі відображене в законодавстві деяких зарубіжних країн. Таку ж позицію підтримує О.Ф. Бантишев, який стверджує: «Провокація до вчинення будь-якого злочину є лише окремим випадком підбурювання, і при будь-якій провокації хабара провокатор повинен нести кримінальну

відповідальність як підбурювач до відповідного злочину» [4]. Так, в українському кримінальному законодавстві вже не застосовується термін «хабар», однак підхід О.Ф. Бантишева демонструє розуміння природи провокації злочину загалом. Зокрема, вчений розуміє її як різновид підбурювання, тобто злочину, вчиненого у співучасті.

Існує альтернативний погляд на визначення правової природи провокації злочину, відповідно до якого провокація злочину за своїм змістом виходить за рамки інституту підбурювання як форми співучасті та являє собою залучення іншої особи у вчинення злочину, що здійснюється з метою настання негативних для цієї особи наслідків.

На наш погляд, провокація і підбурювання як форма співучасті не є тотожними поняттями. Юридична природа провокації злочину не детермінується таким різновидом співучасті, як підбурювання, адже володіє власними характеристиками. До ознак, які дозволяють відмежувати поняття провокації злочину від суміжних понять кримінального права, належать такі:

1) головною метою провокатора є настання негативних наслідків для особи, яку він провокує, наприклад, викриття особи;

2) провокація здійснюється у порядку односторонньої умисної діяльності з боку винуватця злочину, що не охоплює свідомість особи, яку провокують;

3) провокація спрямована на збудження волі особи на вчинення саме злочину [2];

4) провокація може супроводжуватися застосуванням фізичного насильства, вмовляння, запевнення в безкарності, лестощів, погроз і залякування, а також підкупом, обманом, згадкою помсти, почуттям заздрості або іншими спонуканнями, які не охоплюються передбаченими Кримінальним кодексом формами співучасті;

5) провокація завжди вчиняється із прямим умислом, який спрямований не на вид та наслідки злочину, що вчинений особою, яку провокують, а на сам факт вчинення злочину;

б) провокація може бути як одиничною, так і мати систематичний характер.

Крім того, з психологічної точки зору провокація злочину має свої особливості, відмінні від підбурювання. Так, при підбурюванні до злочину між підбурювачем та особою, яку підбурюють, існує двосторонній психологічний зв'язок – змова або згода, тобто підбурюваний усвідомлює суть наслідки вчинюваних підбурювачем дій, у зв'язку із чим таємним шляхом підбурити особу до вчинення злочину неможливо [6]. Провокація – це прихована діяльність для особи, яку провокують, тому з боку останньої особи вчинення провокації як цілеспрямована діяльність провокатора для створення чогось конкретного не сприймається. Крім того, особа, на яку здійснюється вплив, може взагалі не усвідомлювати, що вона перебуває під впливом провокатора.

Таким чином, між провокацією злочину та підбурюванням існує значна кількість відмінностей, які не надають можливості ототожнювати ці поняття, що свідчить про необхідність виділення провокації злочину як окремої форми співучасті.

Згідно з українським законодавством провокація утворює склад лише одного злочину – «Провокація підкупу», що закріплений в статті 370 КК України. Оскільки вказана стаття є єдиною правовою нормою, яка закріплює склад злочину, пов'язаний із провокацією злочину, в юридичній літературі поняття провокації розглядається у контексті саме цього кримінального правопорушення.

Однак при такому законодавчому штучному звужуванні поняття провокації злочину не враховується, що з практичної точки зору спровокувати можна не лише надання неправомірної вигоди, а й низку інших злочинів, передбачених Кримінальним кодексом. Провокація злочину як негативне правове явище має високу суспільну небезпечність, яка умовно складається з трьох компонентів – небезпеки, яку створює для суспільства провокатор, суспільної небезпеки діяння, яке вчиняє особа, яку провокують, а також суспільної небезпечності особи, яку було схилено до вчинення злочину внаслідок провокуючих дій. Проте поза полем правового регулювання залишається питання відповідальності за провокацію злочинів, спрямованих проти життя та здоров'я особи, проти власності, у сфері обігу наркотичних засобів тощо. Тобто поза правовим регулюванням Кримінального кодексу залишається фактичний співучасник, що провокує особу на вчинення злочину, як безпосередній суб'єкт злочину.

З огляду на суспільну небезпечність провокації злочину, на нашу думку, існує необхідність встановлення Кримінальним кодексом відповідальності за вчинення провокації не лише підкупу, а й будь-якого іншого, передбаченого Кримінальним кодексом, злочину. Вважаємо, що доцільно вне-

сти зміни до статті 27 Кримінального кодексу та викласти частину першу цієї статі в такому вигляді: «1. Співучасниками злочину поряд із виконавцем, є організатор, підбурювач, пособник та *провокатор*», а також додати окрему частину, де потрібно встановити поняття провокації та визначити її так: «*Провокацією злочину вважається умисне залучення особи до вчинення злочину із метою її подальшого викриття*».

Також законодавчо не врегульованим залишається здійснення так званої правомірної провокації, тобто вчинення спеціальним суб'єктом дій, які за своєю суттю мають провокативний характер, однак є правомірними, оскільки здійснюються в межах професійної діяльності такого суб'єкта та мають законну мету. Під спеціальним суб'єктом маються на увазі, зокрема, працівники правоохоронних органів, інші службові особи, які тим чи іншим чином задіяні у виявленні та розслідуванні злочинів. З огляду на це потрібно відокремлювати дії такого спеціального суб'єкта як правомірного провокатора від умисних протиправних дій, які мають бути кваліфіковані як вчинення злочину у співучасті (у формі провокації злочину).

Вважаємо, що доцільним є передбачення в кримінально-процесуальному законодавстві чітких вимог до таких слідчих та оперативно-розшукових дій, які є провокативними, однак при цьому є правомірними завдяки відповідності певним критеріям. Для формування таких критеріїв, на нашу думку, слід використовувати правові висновки Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), який значну кількість своїх рішень присвятив відмежуванню допустимої поведінки працівників правоохоронних органів від провокації. Так, ЄСПЛ виділяє два таких критерії для відмежування: змістовний, тобто наявність або відсутність суттєвих змістовних ознак, притаманих провокації правоохоронних органів; процесуальний, тобто наявність у суду можливостей перевірити відомості про ймовірну провокацію під час судового засідання з дотриманням рівності та змагальності сторін (рішення ЄСПЛ у справі «Баннікова проти Росії» від 4 листопада 2010 року, заява № 18757/06) [10].

Пропонуємо доповнити названі вище критерії для відмежування провокації від правомірної діяльності співробітників правоохоронних органів такими:

1) наявність достатніх правових підстав для проведення оперативно-розшукового заходу, а саме обґрунтованих припущень про наявність в діях особи ознак протиправної поведінки або конкретного і спрямованого умислу на вчинення злочину;

2) діяльність особи, що вчиняє злочин, має бути ініціативною, тобто вибір у бік злочинної поведінки особа має здійснити самостійно, без втручання інших осіб. Це виключає обґрунтований

сумнів у здійсненні злочину спеціальним суб'єктом у співучасті;

3) оперативні заходи мають відповідати завданням кримінального провадження, бути своєчасними та співрозмірними.

За умов дотримання вказаних вище критеріїв оперативно-розшукові заходи не матимуть ознак провокації злочину, а дії службових осіб правоохоронних органів під час здійснення таких заходів не підлягатимуть кваліфікації за ознакою «провокація злочину» як форми співучасті.

Провокація злочину передбачає вчинення суб'єктом активних і цілеспрямованих дій, метою яких є спонукання особи до вчинення кримінального правопорушення із подальшим її викриттям. У науці не існує єдиного підходу до розуміння провокації в кримінально-правовому аспекті, у зв'язку із чим у доктрині сформувалося декілька поглядів на це явище. Традиційний підхід передбачає, що провокація злочину є підбурюванням до нього, тобто його спеціальним різновидом. У процесі виділення специфічних ознак та особливостей провокації ми дійшли висновку, що провокація та підбурювання є не тотожними поняттями, а різними формами співучасті.

За результатами дослідження зроблено висновок, що в чинному Кримінальному кодексі є низка прогалин, які потребують врегулювання. Зокрема, законодавцем звужено поняття провокації злочину і передбачено відповідальність лише за провокацію підкупу, вчинену службовою особою. Однак поза полем правового регулювання залишається питання відповідальності за провокацію інших злочинів. З огляду на високу суспільну небезпечність провокаційної діяльності існує потреба виділення провокації злочину як окремої форми співучасті, для чого необхідно внести відповідні зміни до статті 27 Кримінального кодексу України.

Крім того, потрібно встановити в законодавстві критерії та вимоги, за дотримання яких заходи із виявлення та розслідування злочинів, які здійснюються спеціальними суб'єктами та мають провокативний характер, вважатимуться правомірними і виключатимуть сумнів в умисних протиправних діях як співучасті у вчиненні злочину у формі провокації.

Література

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III із змінами та доповненнями (в редакції від 18.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
2. Альошина О.І. Визначення провокації злочину в кримінальному праві України. *Право і безпека*. 2005. №4/5. С. 51–54.
3. Альошина О.І. Провокація злочину (кримінально-правове дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Дніпропетровськ, 2007. 19 с.
4. Бантишев О.Ф., Кузьмін С.А. Провокація хабара як спеціальний вид співучасті у злочині. *Боротьба з ор-*

ганізованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2008. Вип. 19. С. 105–112.

5. Березнер В. Провокація підкупу у світлі практики Європейського суду з прав людини. *Jurnalul juridic național: teorie și practică (Национальный юридический журнал: теория и практика)*. 2016. №2/1. С. 103.

6. Загодіренко П.О. Провокація злочину: кримінально-правовий аналіз та удосконалення діючого законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2013. Вип. 6-1 (2). С. 157–159.

7. Кваша О. Розгляд окремих корупційних злочинів крізь призму поняття необхідної співучасті. *Історико-правовий часопис*. 2014. № 1. С. 97–101.

8. Ус О.В. Провокація підкупу: аналіз складу злочину й питання кваліфікації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. Вип. 16 (2). С. 66–70.

9. Саакян М.Б. Провокація: кримінально-правовий аспект. *Роль та місце правоохоронних органів у розвитку демократичної правової держави* : матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 25 березня 2016 р. Одеса : ОДУВС, 2016. С. 326–327.

10. Європейський суд з прав людини. Справа «Баннікова проти Росії» (Заява № 18757/06 від 04 листопада 2010 року). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/SO001077>.

Анотація

Карелов К. Ю. Спеціальні правила кваліфікації провокації злочинів, вчинених у співучасті: відмежування провокації від суміжних кримінально-правових понять. – Стаття.

У статті розглянуто явище провокація злочину крізь призму відмежування від суміжних понять кримінального права. Автором звертається увага на те, що в українському законодавстві існують прогалини, які стосуються питань провокації злочину як форми співучасті, що потребує додаткових наукових досліджень. Наведено два діаметрально протилежних наукових погляди на поняття провокації злочину. Традиційний підхід передбачає, що провокація злочину є підбурюванням до нього, тобто його спеціальним різновидом. Альтернативний підхід передбачає, що провокація злочину за своїм змістом виходить за рамки інституту підбурювання як форми співучасті та являє собою залучення іншої особи у вчинення злочину, що здійснюється з метою настання негативних для цієї особи наслідків.

Автор підтримує альтернативний підхід і доводить, що провокація і підбурювання як форма співучасті не є тотожними поняттями, а юридична природа провокації злочину не детермінується таким різновидом співучасті, як підбурювання, адже володіє власними характеристиками. З огляду на це автор виокремлює ознаки, які дозволяють відмежувати поняття провокації злочину від підбурювання, а також поняття провокації від допустимої поведінки спеціальних суб'єктів. Крім того, аналіз правової сутності провокації зроблено з огляду на психологічні ознаки цього явища. Вважається, що провокація – це прихована діяльність для особи, яку провокують, тому з боку останньої особи діяння провокації як цілеспрямована діяльність провокатора для створення чогось конкретного не сприймається.

Автор стверджує, що в законодавстві було штучно звужене поняття провокації злочину і не враховано, що провокація злочину має високу суспільну небезпечність, а спровокувати можна не лише надання неправомірної вигоди, яке є складом злочину, передбаченого статтею 370 КК України, а й низку інших злочинів.

З огляду на це запропоновано розширити відповідальність за провокацію злочину.

У статті наведено критерії, за умов дотримання яких провокативні дії, які мають законну мету та здійснюються спеціальним суб'єктом під час здійснення оперативно-розшукових заходів, не підлягатимуть кваліфікації за ознакою «провокація злочину» як форми співучасті.

Ключові слова: кваліфікація злочину, співучасть, провокація злочину, підбурювання.

Summary

Karelov K. Iu. Special rules for the qualification of provocation of offenses against complicity: separation of provocation from related criminal concepts. – Article.

In this article is considering the problematic of such phenomenon as “crime provocation” through the prism of differentiation from the related concepts of criminal law. Author points up that Ukrainian legal system has legal deficiencies that deal with the issues of crime provocation which serves as complicity in a crime and which is needed to be additionally scientifically researched. There are two opposing one another scientific viewpoints on the crime provocation term. Traditional position says that crime provocation is an incitement, special kind of crime provocation. Alternative position says that crime provocation is grow out of incitement conception as form of the crime complicity. Due to this view crime provocation is kind of criminalization other person. And the aim of this action is negative consequences for such person.

Author supports alternative position and prove that crime provocation and crime incitement as form of the crime complicity aren't the same notions. Legal nature of crime provocation isn't defined such kind of crime complicity as crime incitement, because it poses its own definitions. Therefore, author divides signs that help to separate the crime provocation from the crime incitement and at that time to separate the crime provocation from the legal behavior of special persons. Besides, the analysis of legal nature of the crime provocation was made in compliance with psychological signs of this phenomenon. Crime provocation – is latent activity for person who is being provoked, that's why provocative act is considered to be as stable activity of the person who provokes and it is not taken into account by person who is being provoked.

Author says that legislation artificially narrowed the term of crime provocation, and legislator isn't take into consideration such fact as high public danger of this phenomenon. So, in this situation can be provoked not only providing with undue benefits which is a component elements of a crime that is mentioned in Criminal Code, but another amount of crimes. Therefore, the author has offered to increase the responsibility in our legislation for the crime provocation.

In this article the author has given a criteria that should be followed, and then, the acts of provocation which have legal goal and which are made by a special subjects during there law enforcement tactical intelligence operations, wouldn't be qualified as form of crime complicity.

Key words: crime qualification, complicity, crime provocation, incitement.

УДК 343.918.1

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).377](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).377)

О. О. Кирбят'єв
кандидат юридичних наук,
докторант

Національної академії внутрішніх справ

ПРОФЕСІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ТА ПЕРЕВИЩЕННЯ НИМИ ВЛАДИ: КРИМІНОЛОГІЧНИЙ ВИМІР

Стаття 365 КК України передбачає кримінальну відповідальність за перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу [1]. З огляду на зміст диспозиції ст. 365 КК України суб'єкт цього злочину є спеціальним. Чинний КК України у ч. 2 ст. 18 містить визначення спеціального суб'єкта злочину, яким є фізична осудна особа, що вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, злочин, суб'єктом якого може бути лише певна особа. Ним у ст. 365 КК України є працівник правоохоронного органу. Однак чинна редакція ст. 365 КК України, яка прийнята 21.02.2014 р., суттєво відрізняється від попередньої, оскільки значно звужує перелік можливих суб'єктів цього злочину (виключно працівники правоохоронних органів).

Крім того, на кваліфікацію цього злочину впливають поняття істотної шкоди та тяжких наслідків, що передбачені приміткою до ст. 364 КК України у редакції від 13.05.2014 р., яка також значно звузила ці поняття порівняно з попередньою їх редакцією.

У зв'язку з наведеним нагальною є потреба надання кримінологічної характеристики суб'єкта перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу у світлі проведених змін кримінального законодавства, а також того реформування правоохоронних органів, яке відбувається в Україні.

Кримінально-правові та кримінологічні проблеми злочинів у сфері службової діяльності досліджувались такими вченими, як П.П. Андрушко, О.Ф. Бантишев, А.В. Галахова, О.О. Дудоров, В.Ф. Кириченко, М.Й. Коржанський, Ю.І. Ляпунов, П.С. Матишевський, М.І. Мельник, А.Н. Трайнін, М.І. Хавронюк та ін. Проте ці дослідження не враховували останніх змін кримінального законодавства, пов'язаних з відповідальністю за перевищення влади або службових повноважень.

Метою статті є розгляд видів правоохоронних органів, працівники яких є суб'єктом перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу. Необхідно визначити ознаки кримінологічної характеристики його особи, а також серед цих ознак виділити найпоширеніші у цьому злочині ознаки особи злочинця.

Для надання кримінологічної характеристики особи злочинця, винного у вчиненні злочину, передбаченого ст. 365 КК України, необхідно визначити ознаки суб'єкта цього злочину.

Здебільшого ознаки спеціального суб'єкта злочину описуються безпосередньо у кримінальному законі або прямо витікають з нього. Як правило, ці ознаки безпосередньо зазначаються у диспозиції статті Особливої частини КК, тобто законодавець конкретно описує особу, яка є суб'єктом даного злочину. Іноді такі ознаки описуються в окремих нормах КК.

Ознаки спеціального суб'єкта злочину, передбаченого ст. 365 КК України, визначені у диспозиції цієї статті словосполученням «працівник правоохоронного органу». Це визначення не містить усіх ознак суб'єкта аналізованого злочину. Для їх з'ясування необхідно звертатись до інших нормативно-правових актів. Тобто диспозиція ст. 365 КК України є бланкетною.

Згідно з підпунктом 14.1.195 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України працівник – це фізична особа, яка безпосередньо власною працею виконує трудову функцію згідно з укладеним з роботодавцем трудовим договором (контрактом) відповідно до закону [2]. Тобто працівником правоохоронного органу є фізична особа, яка уклала з певним правоохоронним органом трудовий договір (контракт) відповідно до закону і безпосередньо власною працею виконує трудову функцію, передбачену цим договором (контрактом).

Поняття «правоохоронні органи» є узагальнюючим науковим поняттям, яке використовується для позначення системи органів, що поділяються залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права на: 1) органи охорони правопорядку; 2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади; 3) органи охорони Конституції. При цьому під органами охорони правопорядку розуміються органи, для яких правоохоронна функція є основною. Вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку, наділяються державно-владними повноваженнями, мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їх статусу, накладають на працівників цих органів особливі вимоги щодо

фахової підготовки, психологічних і моральних якостей [3, с. 15].

Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» у ч. 1 ст. 2 визначає, що до правоохоронних органів належать органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, органи у структурі Національного антикорупційного бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [4].

Поняття, визначення функцій та повноважень кожного правоохоронного органу надаються окремими нормативно-правовими актами.

Так, до органів прокуратури належать органи, що становлять систему прокуратури України, а саме: 1) Генеральна прокуратура України; 2) регіональні прокуратури; 3) місцеві прокуратури; 4) військові прокуратури; 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру») [5].

Стаття 1 Закону України «Про Національну поліцію» встановлює, що Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. У складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення (ч. 3 ст. 13 цього Закону), а поліцейським може бути громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідній посаді у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції (ст. 17 цього Закону) [6].

Законом України «Про Службу безпеки України» передбачено, що Служба безпеки України – це державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України (ст. 1). Систему Служби безпеки України складають Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України (ст. 9) [7].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України» Військова служба правопорядку у Збройних силах України – це спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних сил України, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних сил

України у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у Збройних силах України, їх припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних сил України, а також для захисту майна Збройних сил України від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах [8].

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначає, що Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці (ч. 1 ст. 1) [9].

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення і має таку загальну структуру: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону; територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону; Морська охорона, яка складається із загонів морської охорони; органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини; розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону. У системі Державної прикордонної служби України є також навчальні заклади, науково-дослідні установи, підрозділи спеціального призначення та органи забезпечення [10].

Указом Президента України «Про Міністерство доходів і зборів України» визначено, що Міністерство доходів і зборів України є правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України, що реорганізуються. Установлено, що до прийняття законодавчих та інших нормативно-правових актів у складі Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів мають утворюватися та діяти підрозділи податкової міліції (пп. 2, 3) [11].

До органів і установ виконання покарань Кримінально-виконавчий кодекс України відносить центральний орган виконавчої влади, що

реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, його територіальні органи управління, уповноважені органи з питань пробації. Установами виконання покарань є арештні доми, кримінально-виконавчі установи, спеціальні виховні установи, слідчі ізолятори у випадках, передбачених цим Кодексом (ст. 11) [12].

Законом України «Про попереднє ув'язнення» слідчі ізолятори віднесені до установ для попереднього ув'язнення, тобто установ для тримання осіб, щодо яких як запобіжний захід обране тримання під вартою або до яких застосований тимчасовий чи екстрадиційний арешт (ч. 1 ст. 4) [13].

Указом Президента України «Про Державну фінансову інспекцію України» встановлюється, що Державна фінансова інспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. ДФІ входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю (п. 1) [14].

Згідно з п. 1 Положення про Державне агентство рибного господарства України ним визнається центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства. Цей орган реалізує державну політику у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства [15].

Положенням про державну лісову охорону визначено, що вона діє у складі Держлісагентства, Республіканського комітету Автономної Республіки Крим з питань лісового і мисливського господарства, обласних управлінь лісового та мисливського господарства і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства. Держлісоохорона має статус правоохоронного органу (п. 1) [16].

Статистичні дані щодо зареєстрованих та направлених до суду з обвинувальним актом кримінальних проваджень, відкритих за ст. 365 КК України, свідчать про майже повну неможливість притягнення осіб до кримінальної відповідальності за цією статтею після внесених у 2014 р. змін до КК України щодо понять істотної шкоди та тяжких наслідків, передбачених приміткою до ст. 364 КК України.

Так, у 2014 р. відкрито 93 кримінальних провадження за ст. 365 КК України, а до суду з обвинувальним актом спрямовано 2 таких провадження. У 2015 р. відкрито 89 проваджень, а спрямовано до суду лише 1 провадження [17].

У кримінології особу злочинця розглядають в трьох підсистемах: 1) соціально-демографічній (стать, вік, освіта, соціальна належність, матеріальне становище, громадянство, психічне здоров'я); 2) соціально-рольовій (функціональній), до якої належить сукупність видів діяльності осіб у системі суспільних відносин як громадян, членів трудового колективу, сім'янинів тощо; 3) морально-психологічній, яка відображає ставлення особистості до соціальних цінностей і виконуваних соціальних функцій [18, с. 68].

Для особи злочинця – працівника правоохоронного органу, який перевищує владу або службові повноваження, основною характерною ознакою є приналежність до того чи іншого правоохоронного органу.

Матеріали вивчених 50 кримінальних справ та проваджень свідчать, що у 86% випадків перевищення влади або службових повноважень вчинили працівники колишньої міліції або чинної Національної поліції. Серед цих працівників 57% працювали оперуповноваженими, 34% – у підрозділах, однією з основних функцій яких була охорона громадського порядку (колишні патрульно-постова служба, лінійна міліція, чинна патрульна поліція), 9% – у інших підрозділах.

Так, В., працюючи оперуповноваженим Орджонікідзевського РВ ХМУ ГУМВС України в Харківській області, діючи умисно, шляхом перевищення службових повноважень і у порушення вимог ст.ст. 2, 10, 11 Закону України «Про міліцію» та своєї посадової інструкції, маючи намір штучного нарощування показників оперативної роботи, не складаючи будь-яких документів щодо затримання К. за скоєння злочину, у період з 22.00 год. 01.08.2012 р. до 12.35 год. 02.08.2012 р. незаконно утримував в адміністративній будівлі райвідділу К., який згідно з вимогами Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» був обмежений вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися територією України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, будь-який час [19].

Інший приклад. Близько опівночі 19.11.2012 р. Л. та Г., знаходячись при виконанні своїх службових обов'язків на зупиночному комплексі на вул. Новгородській м. Запоріжжя, підійшли до С., який стояв біля свого автомобіля «Нісан Кашкай», та дізнались, що С. зробив вимушену зупинку у зв'язку з несправністю автомобіля, на даний час шукає евакуатор та вживає алкогольні напої. Л. та Г. почали звинувачувати С. у вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 130 КУпАП, тобто у керуванні транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння. Отримавши категоричну відмову від С., Л., маючи умисел перевищення влади та своїх службових повноважень, всупереч інтересам служби, виходячи за межі наданих йому прав

та службових повноважень, в порушення вимог ст.ст. 12–14 Закону України «Про міліцію», разом з Г. застосував фізичний вплив та повалив С. на землю. Продовжуючи свої дії, реалізуючи умисел, спрямований на перевищення влади та своїх службових повноважень, Л. та Г. за відсутності загрози їх життю і здоров'ю та вчинення будь-якого опору застосували до С. спеціальний засіб – кийок гумовий ПР-73, завдавши ним останньому близько 10 ударів у голову, тулуб, руки та ноги [20].

Інші 14% злочинців, які вчинили злочин, передбачений ст. 365 КК України, згідно з матеріалами вивчених 50 кримінальних справ та проваджень, належали до інших правоохоронних органів.

Так, Ш., працюючи на посаді майстра лісу Іванівського лісництва ДП «Сокирянське лісове господарство», будучи службовою особою правоохоронного органу, усвідомлюючи своє службове становище та надані йому законом права і повноваження щодо з'ясування обставин вчинення можливого правопорушення в сфері лісокористування (незаконної вирубки ялинок), діючи з метою припинення неправомірної поведінки К., яка полягала в поведінці його як працівника правоохоронного органу та правової системи в цілому, намагаючись одержати від К. ґрунтовні пояснення з приводу незаконної вирубки, розуміючи, що явно виходить за межі наданих йому прав та повноважень, наніс К. декілька ударів долонями в різні частини тіла, чим заподіяв останньому легкі тілесні ушкодження, що призвели до короткочасного розладу здоров'я [21].

Вивчені статистичні дані щодо кримінальних проваджень, відкритих за ст. 365 КК України з 2014 р., свідчать про майже нульовий відсоток таких проваджень, направлених до суду з обвинувальним актом, після внесених у 2014 р. змін до КК України щодо понять істотної шкоди та тяжких наслідків, передбачених приміткою до ст. 364 КК України.

Ознаки спеціального суб'єкта злочину, передбаченого ст. 365 КК України, визначені у диспозиції цієї статті словосполученням «працівник правоохоронного органу». Для особи злочинця – працівника правоохоронного органу, який перевищує владу або службові повноваження, основною ознакою є приналежність до того чи іншого правоохоронного органу. Матеріали вивчених кримінальних справ та проваджень свідчать, що у 86% випадків перевищення влади або службових повноважень вчиняли працівники колишньої міліції або чинної Національної поліції.

Література

1. Кримінальний кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
2. Податковий кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид.

наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2016. 20 с.

4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

6. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

7. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

8. Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України : Закон України від 07.03.2002 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14>.

9. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

10. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.

11. Про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України від 18.03.2013 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>.

12. Кримінально-виконавчий кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>.

13. Про попереднє ув'язнення : Закон України від 30.06.1993 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3352-12>.

14. Про Державну фінансову інспекцію України : Указ Президента України від 23.04.2011 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>.

15. Положення про Державне агентство рибного господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 р. № 895. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/895-2015-%D0%BF>.

16. Положення про державну лісову охорону, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 976. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF>.

17. Статистична інформація про стан злочинності та результати прокурорсько-слідчої діяльності. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/statinfo.html>.

18. Мезенцева І. Кримінологічна характеристика особи корупційного злочинця. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3. С. 65–71.

19. Кримінальна справа № 644/5003/15-к // Архів Орджонікідзевського районного суду м. Харкова.

20. Кримінальна справа № 337/2048/13-к // Архів Хортицького районного суду м. Запоріжжя.

21. Кримінальна справа № 3722/364/15-к // Архів Сокирянського районного суду Чернівецької області.

Анотація

Кирбят'єв О. О. Професійна діяльність працівників правоохоронних органів та перевищення ними влади: кримінологічний вимір. – Стаття.

У статті розглянуті види правоохоронних органів, працівники яких є суб'єктом перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу. Визначені ознаки кримінологічної характеристики його особи. Серед цих ознак виділені найпоширеніші у цьому злочині ознаки особи злочинця.

Стаття 365 КК України передбачає кримінальну відповідальність за перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу.

Констатовано, що ознаки спеціального суб'єкта злочину, передбаченого ст. 365 КК України, визначені у диспозиції цієї статті словосполученням «працівник правоохоронного органу». Це визначення не містить усіх ознак суб'єкта аналізованого злочину. Для їх з'ясування необхідно звертатись до інших нормативно-правових актів. Тобто диспозиція ст. 365 КК України є бланкетною.

Вивчені статистичні дані щодо кримінальних проваджень, відкритих за ст. 365 КК України з 2014 р., свідчать про майже нульовий відсоток таких проваджень, направлених до суду з обвинувальним актом, після внесених у 2014 р. змін до КК України щодо понять істотної шкоди та тяжких наслідків, передбачених приміткою до ст. 364 КК України.

Для особи злочинця – працівника правоохоронного органу, який перевищує владу або службові повноваження, основною ознакою є приналежність до того чи іншого правоохоронного органу. Матеріали вивчених кримінальних справ та проваджень свідчать, що у 86% випадків перевищення влади або службових повноважень вчиняли працівники колишньої міліції або чинної Національної поліції.

Попередження та усунення професійної деформації як загального феномену передбачає зусилля на рівні держави, правоохоронних органів у цілому, їх служб та підрозділів, які за своїми функціями покликані здійснювати контроль за станом дисципліни та законності, психологічним станом працівників.

Ключові слова: особа злочинця, право, обов'язки, відповідальність, злочин, покарання, повага, працівники правоохоронних органів, професійна діяльність.

Summary

Kyrbiatiev O. O. The professional activities of law enforcement agents and the excess of power: criminological measurement. – Article.

The types of law enforcement agencies whose employees are subject to abuse of power or official authority by a

law enforcement officer are considered. Signs of the criminological characteristic of his person are determined. Among these features are the most common features of the offender in this crime.

Article 365 of the Criminal Code of Ukraine provides for criminal liability for abuse of power or authority by a law enforcement officer. It is ascertained that the signs of the special subject of crime provided for in Art. 365 of the Criminal Code of Ukraine, defined in the disposition of this article by the phrase “law enforcement officer”. This definition does not contain all the characteristics of the subject of the crime being analyzed. Please refer to other regulations to find out. That is, the disposition of Art. 365 of the Criminal Code of Ukraine is blank.

Statistics on criminal proceedings opened under Art. 365 of the Criminal Code of 2014, testify to almost zero percent of such proceedings, sent to court with an indictment after the amendments made in 2014 to the Criminal Code of Ukraine regarding the notion of material harm and grave consequences provided for in the note to Art. 364 of the Criminal Code of Ukraine.

For the offender – a law enforcement officer who exceeds his or her authority or authority, the basic characteristic is that he or she belongs to a law enforcement agency. The materials of the investigated criminal cases and proceedings show that in 86% of the excess of power or official authority were committed by the employees of the former police or the National Police.

Prevention and elimination of occupational deformity as a general phenomenon involves efforts at the level of the state, law enforcement agencies in general, their constituent services and units, which by their functions are intended to control the state of discipline and legality, psychological state of employees.

Key words: criminal person, law, duties, responsibility, crime, punishment, respect, law enforcement, professional activity.

УДК 349.2
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).378](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).378)

С. В. Клименко
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правових дисциплін
Міжрегіональної академії управління персоналом

Л. С. Абабіна
магістрант кафедри правових дисциплін
Міжрегіональної академії управління персоналом

ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ ЯК СПЕЦІАЛЬНІ СУБ'ЄКТИ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ

Кримінальна відповідальність являє собою найсуворіший вид юридичної відповідальності, а корупційні злочини належать до найбільш суспільно небезпечних корупційних правопорушень, які потребують з боку держави ефективних заходів реагування на їх вчинення.

Згідно з пп. «в» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII державні службовці є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, за які законом встановлено, зокрема, кримінальну відповідальність.

Але наявні у Кримінальному кодексі України конструкції складів корупційних злочинів передбачають як спеціальних суб'єктів корупційних злочинів службових осіб, працівників підприємств, установ чи організацій, які не є службовими особами, або осіб, які працюють на користь підприємств, установ чи організацій тощо.

Проблемам кримінальної відповідальності спеціального суб'єкта злочину присвячені роботи П.П. Андрушка, Л.В. Багрія-Шахматова, Д.В. Бараненко, В.І. Борисова, Л.А. Владімірова, Л.Д. Гаухмана, Н.О. Гуторової, А.Ф. Зелінського, І.П. Лановенка, М.І. Мельника, Н.А. Мірошніченка, А.А. Музики, В.О. Навроцького, А.А. Стрижевської, В.В. Сташиса, В.Я. Тація, С.А. Тарарухіна, В.І. Терентьєва, В.В. Устименка та інших.

Протягом існування України як незалежної держави окремі аспекти проблеми протидії корупції були предметом досліджень, які проводили Л.І. Аркуша, Л.В. Багрій-Шахматов, М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, М.В. Буроменський, В.І. Борисов, В.М. Гаращук, П.Т. Гега, В.О. Глушков, В.В. Голіна, І.М. Даньшин, О.О. Дудоров, А.П. Закалюк, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, В.А. Клименко, В.П. Корж, М.Й. Коржанський, В.С. Лукомський, П.С. Матишевський, Г.А. Магусовський, В.О. Навроцький, Є.В. Невмержицький, С.Г. Омельченко, А.І. Редька, О.Я. Светлов, І.В. Сервецький, В.В. Сташис, О.В. Терещук, І.К. Туркевич, М.І. Хавронюк, В.І. Шакун, С.А. Шалгунова та ін.

Потреба вдосконалення практики застосування антикорупційного законодавства та новітніх

положень теорії кримінального права зумовлює актуальність дослідження проблем спеціальних суб'єктів корупційних злочинів.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз положень кримінального законодавства, які регулюють кримінальну відповідальність державних службовців за вчинення корупційних злочинів.

Донедавна вітчизняне кримінальне законодавство не містило поняття корупційного злочину, яке б охоплювало усі кримінальні правопорушення цього виду і мало б пряму вказівку на відповідальність за їх вчинення.

У прикінцевих положеннях Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 року № 1698-VII законодавець передбачив доповнення змісту ст. 45 КК України приміткою, яка містить вичерпний перелік корупційних злочинів.

Так, до корупційних належать злочини, передбачені ч. 2 ст. 191, ч. 2 ст. 262, ч. 2 ст. 308, ч. 2 ст. 312, ч. 2 ст. 313, ч. 2 ст. 320, ч. 2 ст. 357, ч. 2 ст. 410 КК України, коли ці злочини були вчинені зі зловживанням службовим становищем, а також злочини, передбачені ст. 210, ст. 354, ст. 364, ст. 364-1, 365-2, ст. 368, ст. 368-2, ст. 368-4, ст. 369, ст. 369-2, ст. 370 КК України.

Як зазначає з цього приводу А.В. Савченко, законодавче визначення корупційних злочинів надане не в контексті їх широкого опису з розкриттям специфічних ознак, а шляхом перерахування конкретних статей КК України, де встановлена відповідальність за вчинення таких суспільно небезпечних посягань [1, с. 17].

Але з огляду на наведений вище перелік група корупційних злочинів сформована не на підставі зосередженості їх в межах певного розділу Особливої частини КК України, а саме на основі певних спеціальних ознак.

До цих ознак, які дають змогу відрізнити корупційні злочини від інших видів злочинів, науковці зараховують сферу вчинення, спеціальний суб'єкт, особливі ознаки суб'єктивної та об'єктивної сторони складу злочину [2, с. 5].

Суб'єкт злочину – це центральний елемент складу кримінального злочину, що впливає на

віть з самої семантики слова «суб'єкт» (від лат. "subjectum" – «те, що знаходиться в основі»).

У ч. 1 ст. 18 КК України закріплюється правило, відповідно до якого суб'єктом злочину є фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до цього Кодексу може наставати кримінальна відповідальність, а відповідно до ч. 2 ст. 18 КК України спеціальним суб'єктом злочину є фізична осудна особа, яка вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, злочин, суб'єктом якого може бути лише певна особа.

Ознаки спеціального суб'єкта злочину виявляють та відображають різноманітні особливості особи, яка вчинила злочин, характеризуючи особистість. Ці властивості підкреслюються законодавцем у конкретних складах. Вони настільки істотні, що їхня наявність з погляду кримінального закону або робить діяння суспільно небезпечним, або різко змінює характер та ступінь суспільної небезпеки [3, с. 82].

Поняття «суб'єкт корупційного злочину» є похідним від поняття «суб'єкт злочину», а з огляду на ч. ч. 1 і 2 ст. 18 КК України та теоретико-методологічні підходи до розуміння структури характеристики суб'єкта злочину до загальних особливостей розглядуваного суб'єкта слід відносити: 1) вік, що допускає можливість притягнення особи до кримінальної відповідальності; 2) осудність особи, що вчиняє суспільно небезпечне діяння, за яке передбачена кримінальна відповідальність; 3) вчинення суспільно небезпечного діяння, котре законодавець у кримінальному законі позначає як корупційне.

Особливістю корупційних злочинів є те, що їх здійснюють спеціальні суб'єкти, визначені у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Але не можна стверджувати, що ця ознака обов'язкова для усіх корупційних злочинів.

Аналіз нормативних положень Особливої частини Кримінального кодексу України, які встановлюють відповідальність за корупційні злочини, дає змогу з'ясувати, що загальні суб'єкти вчиняють такі злочини, як підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ч. 1, 2 ст. 368-3), підкуп особи, яка надає публічні послуги (ч. 1, 2 ст. 368-4), пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369), зловживання впливом (ч. 1 ст. 369-2). Злочини, вчинені загальним суб'єктом, зараховані до корупційних, оскільки вони спрямовані на порушення законного порядку здійснення службовими особами повноважень у сфері публічних послуг.

З цього приводу зазначається, що корупція як соціальне явище має дві сторони: 1) діяння тих осіб, які реалізують умисел на одержання неправомірної вигоди; 2) діяння тих осіб, які обіцяють,

пропонують або надають неправомірну вигоду [4, с. 16].

Таким чином, коло суб'єктів корупційних діянь другої сторони корупції є більш широким, ніж діянь першої сторони, оскільки включає в себе також фізичних осіб, не наділених службовими повноваженнями та можливостями.

Поняття державних службовців впливає зі ст. 1 Закону «Про державну службу», де сказано, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження.

Однак вказане законодавче положення не дозволяє чітко і однозначно визначити зміст поняття «державний службовець», що на практиці породжує істотні складнощі щодо визначення цього суб'єкта корупційних правопорушень і чисельні помилки у застосуванні Закону «Про запобігання корупції». Це положення лише надає можливість сформулювати три критерії, за якими до державних службовців можна віднести осіб, які:

1) займають посади в державних органах та їх апараті;

2) професійно займаються діяльністю щодо практичного виконання завдань і функцій держави;

3) одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Водночас Кримінальний кодекс України взагалі не оперує термінами «корупція» та «державний службовець». Кримінальний кодекс України пов'язується із Законом України «Про запобігання корупції» за допомогою категорії «корупційний злочин», а коло корупційних злочинів лише переминається із колом злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної із наданням публічних послуг.

Поняття «службова особа», яке вживається у КК України, та поняття «державний службовець», яке вживається у Законі України «Про державну службу», за змістом є суміжними поняттями, але до службових осіб належать також і особи, що здійснюють функції представника влади, а також обіймають посади, пов'язані з виконанням адміністративно-господарських обов'язків. Крім цього, статус службової особи зумовлений не тільки постійністю, але й тимчасовістю здійснення відповідних функцій чи виконання обов'язків або надання спеціальних повноважень, якщо вказані функції чи обов'язки покладені на таку особу правомочним органом (правомочною службовою особою).

У Кримінальному кодексі України існує декілька визначень службової особи.

У ч. 3 ст. 18 КК розкривається загальне поняття службових осіб. Ними є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальними повноваженнями, якими такі особи наділяються повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Згідно з п. 1 примітки ст. 364 КК службовими особами у статтях 364, 368, 368-2, 369 КК України є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальними повноваженнями здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальними повноваженнями, якими такі особи наділяються повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Що стосується злочинів, передбачених ст. 3641 та ч. 3 і 4 ст. 3683 КК України, то їх суб'єктом виступає службова особа юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми.

Аналіз законодавства показує, що державні службовці не можуть бути суб'єктами корупційних злочинів у приватній сфері управління, а з огляду на положення Кримінального кодексу України державні службовці не можуть бути віднесені до категорії осіб, які надають публічні послуги. Державні службовці у Кримінальному кодексі України є різновидом службових осіб публічного сектору управління, а ті державні службовці, які із врахуванням виконуваних ними функцій не можуть бути визнані згідно з Кримінальним кодексом

України службовими особами, належать до категорії «працівник державного підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою».

У зв'язку з цим Д.Г. Михайленко зазначає, що з погляду кримінального права державних службовців як спеціальних суб'єктів злочинів можна розділити на дві групи: 1) державні службовці, які є службовими особами публічної сфери управління (визначаються на підставі поєднання положень Закону України «Про державну службу» та п. 1 примітки до ст. 364 КК); 2) державні службовці, які не є службовими особами (визначаються на підставі поєднання положень Закону України «Про державну службу» та ч. 3 ст. 354 КК у частині опису ознак суб'єкта злочину). Державні службовці, які є службовими особами публічної сфери управління, є спеціальними суб'єктами широкого спектру злочинів, які можуть вчинятися службовими особами публічної сфери управління, а державні службовці другої групи є спеціальними суб'єктами лише такого злочину, як підкуп (ст. 354 КК) [5, с. 197].

Таким чином, з огляду на положення Закону України «Про запобігання корупції» державні службовці є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, в тому числі й кримінальні, але Кримінальний кодекс України не містить жодної прямої вказівки на державного службовця як спеціального суб'єкта корупційного злочину та не звертає уваги на специфіку підстав кримінальної відповідальності саме державних службовців, що зумовлює необхідність та доцільність подальших розвідок у контексті проблем кримінальної відповідальності державних службовців за корупційні злочини.

Література

1. Савченко А.В. Корупційні злочини в Україні: проблеми кримінально-правового розуміння. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 14–24.
2. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : навч. посіб. / С.М. Клімова, Т.В. Ковальова, М.О. Тучак. Харків : Магістр, 2012. 260 с.
3. Бараненко Д.В. Спеціальний суб'єкт злочину за новим кримінальним законодавством України. *Права держава*. 2002. № 5. С. 81–87.
4. Актуальні проблеми протидії корупції : монографія / за заг. ред. В.І. Борисова. Харків, 2012. 221 с.
5. Михайленко Д.Г. Підстави кримінальної відповідальності державного службовця за корупційні злочини. *Відповідальність за кримінальні правопорушення у сучасному вимірі* : матеріали інтернет-конференції, м. Одеса, 27 грудня 2013 р. URL: http://onua.edu.ua/downloads/crime_pravo/internet-conf-27122013.doc.

Анотація

Клименко С. В., Абабіна Л. С. Державні службовці як спеціальні суб'єкти корупційних злочинів. – Стаття.

У статті висвітлюються особливості та проблемні питання кримінальної відповідальності державних службовців як спеціальних суб'єктів корупційних злочинів.

Адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлює необхідність як переосмислення цілої низки теоретичних положень державної служби, так і вдосконалення її правового регулювання. Водночас доводиться констатувати, що спостерігається низький рівень інституційного розвитку державної служби, недосконалість нормативно-правової бази проходження державної служби, низький рівень підготовки держслужбовців, спеціалізації та підвищення їх кваліфікації.

Оскільки сучасне законодавство про державну службу не відповідає рівню зрілості суспільства, стратегічному курсу держави на впровадження європейських стандартів урядування, не забезпечує стабільності та престижності державної служби, суворого дотримання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, дотримання законодавства щодо запобігання та протидії корупції, то особливого значення набуває потреба у створенні ефективної системи нових підходів до процесів функціонування державної служби.

Проблеми, які виникають в процесі проходження державної служби в Україні, потребують невідкладного вирішення, а демократичні перетворення, що відбуваються в країні, нових підходів до державної служби, її проходження в умовах євроінтеграції та посилення відповідальності за неналежне виконання або перевищення службових обов'язків.

Корупція є негативним явищем, яке перешкоджає функціонуванню державного апарату, обмежує конституційні права і свободи людини та громадянина, порушує принципи верховенства права. Корупційні прояви знищують морально-етичні цінності суспільства, підривають авторитет країни та дискредитують державу на міжнародному рівні.

Отже, у статті розглянуто поняття «службова особа», «державні службовці», «суб'єкти корупційних злочинів», проведено теоретико-правовий аналіз положень кримінального законодавства, які регулюють кримінальну відповідальність державних службовців за вчинення корупційних злочинів.

Аналіз законодавства показує, що державні службовці не можуть бути суб'єктами корупційних злочинів у приватній сфері управління. З огляду на положення КК України державні службовці не можуть бути віднесені до категорії осіб, які надають публічні послуги, що значно звужує коло підстав їх кримінальної відповідальності за корупцію.

Ключові слова: державний службовець, службова особа, спеціальний суб'єкт злочину, класифікація, корупційний злочин.

Summary

Klymenko S. V., Ababina L. S. Civil servants as a special subjects of corruption crimes. – Article.

This article highlights particularities and issues related to characteristic and classification of public servants as specific subjects of corruption crimes.

The adaptation of the civil service to the standards of the European Union necessitates both a rethinking of a number of theoretical provisions of the civil service institute and improvement of its legal regulation. At the same time, it is necessary to state that there is a low level of institutional development of the civil service, imperfection of the legal and legal base of civil service, low level of the system of training of civil servants, specialization and improvement of their qualification.

Considering that the modern civil service legislation does not meet the level of maturity of the society, the strategic course of the state for the implementation of European standards of government, does not ensure the stability and prestige of the civil service, strict compliance with the requirements of political neutrality of civil servants, compliance with the law against the law Of particular importance is the need to create an effective system of new approaches to the processes of civil service functioning.

The problems that arise in the process of civil service in Ukraine need to be addressed urgently, and the democratic changes that are taking place in the country are new approaches to the civil service, its progress in the context of European integration, and increased accountability for improper performance or over-ex officio.

Corruption is a negative phenomenon that impedes the functioning of the state apparatus, restricts the constitutional rights and freedoms of the individual and citizen, violates the principles of the rule of law. Corrupt practices destroy the moral and ethical values of society, undermine the authority of the country and discredit the state at the international level.

Thus, the article deals with the notion of an official and public servants, subjects of corruption crimes, a theoretical and legal analysis of the provisions of the criminal legislation governing the criminal liability of public servants for committing corruption offenses.

The analysis of the legislation shows that civil servants cannot be the subjects of corruption offenses in the private sphere of management, and, based on the provisions of the Criminal Code of Ukraine, civil servants can not be classified as persons providing public services, which significantly narrows the scope of their criminal liability for corruption.

Key words: public servant, official, specific subject of crime, classification, corruption crime.

УДК 347.23

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).379](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).379)**І. В. Павленко***кандидат юридичних наук,**доцент кафедри публічного права**Національного технічного університету України**«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»***ЗАПОДІЯННЯ МАЙНОВОЇ ШКОДИ ШЛЯХОМ ОБМАНУ АБО ЗЛОВЖИВАННЯ ДОВІРОЮ:
(СТ. 192 КК УКРАЇНИ): ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ІЗ СУМІЖНИМИ СКЛАДАМИ ЗЛОЧИНІВ**

Як відомо, склад злочину, про який ідеться, розміщений в розділі «Злочини проти власності» Особливої частини Кримінального кодексу України (далі – КК України). Зауважимо, що цей розділ з моменту прийняття КК України в 2001 р. зазнав змін один раз і лише в частині покарання (у 2008 р. Законом України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності» санкція ч. 1 статті 192 була доповнена альтернативним покаранням у вигляді громадських робіт). Отже, як видається, питання формулювання диспозиції ст. 192 КК України не перебуває в полі зору законодавця. Однак аналіз судової практики вказує на те, що суди часто стикаються з труднощами при кваліфікації діянь за ст. 192 КК України. Наведені твердження наштотують на питання про те, чи є це недоліком юридичної техніки законодавця або ж неправильним встановленням судами всіх ознак злочину.

Теоретико-правові питання злочинів проти власності завжди були в центрі уваги науковців. Це пояснюється тим, що, по-перше, у загальних показниках злочинності злочини проти власності завжди займали і займають лідируючі позиції, по-друге, склади злочинів проти власності мають багато спільних ознак, що на практиці створює певні труднощі у їх розмежуванні. Так, в різний час питання кримінально-правової характеристики злочинів проти власності були предметом наукового зацікавлення таких вчених: І.І. Гореліка, О.О. Дудорова, А.А. Жижиленка, М.І. Мельника, М.І. Панова, Д.Н. Розенберга, А.В. Савченка, М.І. Хавронюка І.Я. Фойницького та ін. Серед останніх праць слід виділити монографії Н.О. Антонюк «Кримінальна відповідальність за заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою» (2008 р.), Ю.А. Дорохіної «Злочини проти власності» (2016 р.) та А.М. Соловйової «Кримінально-правова характеристика злочинів проти власності: порівняльно-правове дослідження» (2018 р.). Величезна кількість публікацій з означеної теми має здебільшого абстрактно-логічний характер і є зосередженою на теоретичному розкритті тих чи інших ознак складів злочину. У таких публікаціях висвітлюються

ознаки злочину безвідносно до інших складів злочинів проти власності. З огляду на наведене вважаємо за необхідне висловити власне бачення цього питання у прив'язці до конкретних прикладів із судової практики.

Отже, метою статті є деталізація всіх ознак складу злочину «заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою» (ст. 192 КК України) і його відмежування від суміжних складів злочинів.

Диспозиція ч. 1 ст. 192 КК України сформульована як «Заподіяння значної майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою за відсутності ознак шахрайства». Отже, використовуючи метод від супротивного, потрібно виключити ознаки шахрайства згідно зі ст. 190 КК України. Спільними для обох складів злочинів є такі ознаки:

- 1) об'єкт злочину – це суспільні відносини, що забезпечують право власності (право володіння, користування та розпорядження майном);
- 2) предмет злочину – це майно або право на майно;
- 3) спосіб вчинення злочину – це обман та зловживання довірою;
- 4) суб'єкт злочину – це фізична осудна особа, що досягла 16-річного віку;
- 5) суб'єктивна сторона – це прямий умисел та корисливий мотив.

Очевидно, що відмінності складів злочинів згідно зі ст. 190 та 192 КК України полягають в особливостях їх об'єктивної сторони. Попри скупе формулювання законодавцем диспозиції ст. 192 КК України, судовій практиці відоме різноманіття форм об'єктивної сторони цього складу злочину. О.О. Дудоров та М.І. Хавронюк, наприклад, виділяють такі форми об'єктивної сторони заподіяння майнової шкоди: 1) незаконне використання чужого майна; 2) незаконне заволодіння чужим майном; 3) незаконне розпорядження чужим майном [1, с. 578–579]. Існують й інші позиції, які загалом можна звести до двох форм прояву: 1) тимчасове запозичення майна власника; 2) передача коштів за послуги або неуречевлене майно.

Отже, по-перше, при шахрайстві обов'язковою ознакою є добровільність передачі майна або права на майно винному. Такої ознаки у ст. 192 не-

має. Наведемо приклад. *Особа 1* – директор фірми «Глобалтраслогістика», маючи корисливий мотив на заволодіння коштів, знаходячись в приятельських та партнерських відносинах з *особою 2* – директором видавництва «Піонер», уклала усний договір про поставку новорічних іграшок останньому. На виконання договору на рахунок «Глобалтраслогістики» були перераховані кошти в розмірі 288 169,92 грн, однак товару видавництво «Піонер» так і не отримало. Дії *особи 1* були кваліфіковані як заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою у великому розмірі [2]. Вважаємо, що в даному випадку суд допустив помилку, адже кошти були перераховані добровільно, а *особа 1* з самого початку не збиралась забезпечувати постачання іграшок, тому її дії слід кваліфікувати як шахрайство.

По-друге, при шахрайстві майно або право на майно вилучається з фонду власника. У разі заподіяння майнової шкоди такого вилучення не відбувається, адже винний не вилучає майно, а лише не передає його належному власникові чи законному володільцю. Як зазначає В.П. Сілкін, вказані склади злочинів відрізняються за характером наслідків, оскільки обов'язковою ознакою для складу шахрайства є наявність реальної шкоди, тоді як діяння, передбачене ст. 192, характеризується майновою шкодою у вигляді втраченої вигоди. Такий вид шкоди спричиняється, якщо потерпілий не отримав ті доходи, які б міг отримати в звичайних умовах цивільного обігу, якби злочином не були порушені його права шляхом обману або зловживання довірою [3, с. 197]. Зауважимо, що в науковій юридичній літературі стосовно об'єму шкоди, зазначеної в ст. 192 КК України, існує й інший підхід, відповідно до якого під шкодою слід визнавати не лише втрачену вигоду, а й реальні збитки [4, с. 102]. Ми поділяємо таку позицію, однак диференціюємо збитки залежно від форми об'єктивної сторони. Так, якщо заподіяння шкоди було вчинене у формі тимчасового запозичення, то шкода спричиняється у вигляді втраченої вигоди, якщо ж у формі ухилення від передачі коштів за послуги або неуречевлене майно – у вигляді реальних збитків. Наприклад, якщо водій авто перевізного підприємства використовує ввірений йому автобус, здійснюючи приватні перевезення пасажирів між рейсами, і привласнює «ліві» кошти, то маємо втрачену вигоду у вигляді коштів, які б могло отримати саме підприємство. Якщо ж особа на електричний лічильник поставила магніт, за допомогою якого штучно зменшується кількість спожитих кВт, то маємо реальні збитки у вигляді несплачених коштів за спожиту електроенергію.

Склад злочину «заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою» (ст. 192 КК України) також є схожим зі складом злочину «привласнення, розтрата майна або за-

володіння ним шляхом зловживання службовим становищем» (ст. 191 КК України). Основною відмінністю між цими складами злочинів є те, що, вчиняючи привласнення, розтрата або заволодіння (ст. 191 КК України), винний не використовує спосіб обману або зловживання довірою, що є характерним для заподіяння майнової шкоди. Також в основі розмежування цих злочинів є предмет злочину. Так, у разі привласнення, розтрата або заволодіння предметом є ввірене винному майно або таке, що перебуває в його віданні, а в разі заподіяння майнової шкоди – кошти (доходи) від використання такого майна. Ввіреним вважається таке майно, володільцем якого є особа, яка наділена правомочностями з розпорядження, управління, доставки, зберігання тощо. При цьому умисел на привласнення, розтрата або заволодіння у винного виникає лише тоді, коли майно йому було передане на законних підставах. Також під майном, що перебуває у віданні особи, слід розуміти випадки, коли на основі договору чи закону особа отримує платежі за надані послуги. Так, *особу 1* було засуджено за вчинення злочину, передбаченого ч. 2 ст. 192 КК України, вчиненого за таких обставин. Працюючи за цивільно-правовою угодою на посаді консультанта-продавця з продажу лотерейних квитків, *особа 1* робила ставки на спортивні поєдинки у державній лотереї «Спортліга» без внесення грошових коштів у касу, внаслідок чого виникла нестача коштів у сумі 59 649 грн 95 коп. [5]. Вважаємо, що в даному випадку суд допустив помилку, оскільки платежі слід розглядати як майно, що перебуває у віданні, оскільки існувала цивільно-правова угода, відповідно до якої внесення готівки до каси було прямим посадовим обов'язком продавця-консультанта. Такі дії правильно кваліфікувати як привласнення чужого майна особою, що перебувало в її віданні.

Характеризуючи склад заподіяння майнової шкоди, окремі вчені вказують на те, що майно обов'язково має бути ввірене винному. Однак висловлюється й інша позиція. Так, на думку Н.О. Антонюк, для незаконного запозичення винному достатньо мати доступ до майна, тому вказівка на факт ввірення майна необґрунтовано звужує коло діянь, під час яких винний може незаконно тимчасово запозичувати майно і заподіювати шкоду потерпілому від злочину [4, с. 108].

Важливою при цьому, на нашу думку, має бути відсутність законних або договірних підстав у винного щодо передачі потерпілому коштів. Так, щодо *Д.*, який, працюючи менеджером ТОВ «Асторія», неодноразово отримував у замовників кошти за надані підприємством послуги, було порушено кримінальну справу за ч. 2 ст. 191 КК України. Вказані кошти *Д.* не передавав у касу підприємства, а привласнював. У такий спосіб *Д.* заволодів грошима у сумі 7 тис. 518 грн. Під час

попереднього розслідування було встановлено, що до трудових обов'язків *Д.* не належало отримання коштів від замовників, тобто *Д.* не був особою, уповноваженою ТОВ на отримання коштів за надані послуги. З огляду на це дії *Д.* були перекваліфіковані за ч. 2 ст. 192 КК. У даному випадку майно перебувало у віданні винного, однак відповідно до трудового договору обов'язок внесення готівки до каси не був прямим посадовим обов'язком *Д.* Отже, питання розмежувальної ознаки між привласненням і заподіянням майнової шкоди повинно лежати не в площині ввіреного/неввіреного майна, а, як видається, має перебувати в площині наявності або відсутності законної підстави передачі потерпілому платежів за послуги.

Значимо, що первинною галуззю права, яка регулює суспільні відносини щодо майна, є цивільне право. Завдання ж кримінального права – це охорона цих суспільних відносин, тобто кримінальне право вступає в дію лише тоді, коли порушуються майнові права власника, але з ознаками суспільної небезпеки. Однак в судовій практиці трапляються складні випадки застосування цивільного чи кримінального права. Так, Романівським районним судом Житомирської обл. *особу 1* було засуджено за вчинення злочину,

передбаченого ч. 1 ст. 192 КК України, вчиненого за таких обставин. *Особа 1* отримала свідоцтво про право на спадщину на квартиру після смерті своєї матері – *особи 3*. При цьому *особа 1* приховала від нотаріуса факт наявності іншого спадкоємця за правом представлення – *особи 2*, яка мала право на 1/2 частину спадкового майна. Після цього *особа 1* продала квартиру і привласнила кошти собі, чим і заподіяла *особі 2* значної майнової шкоди шляхом обману [5]. Вирок у цій справі ми вважаємо суперечливим з огляду на такі міркування.

Відповідно до теорії права право одного суб'єкта праводносин завжди має кореспондувати з обов'язком іншого. Згідно зі ст. 1269 Цивільного кодексу спадкоємець, який бажає прийняти спадщину, але на час відкриття спадщини не проживав постійно зі спадкодавцем, має подати нотаріусу заяву про прийняття спадщини. Цьому праву кореспондує обов'язок нотаріуса щодо з'ясування відомостей стосовно факту смерті спадкодавця, часу і місця відкриття спадщини, *кола спадкоємців*, наявності заповіту, наявності спадкового майна, його складу та місцезнаходження, необхідності вжиття заходів щодо охорони спадкового майна (п. 1.2 Глави 10 Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами Украї-

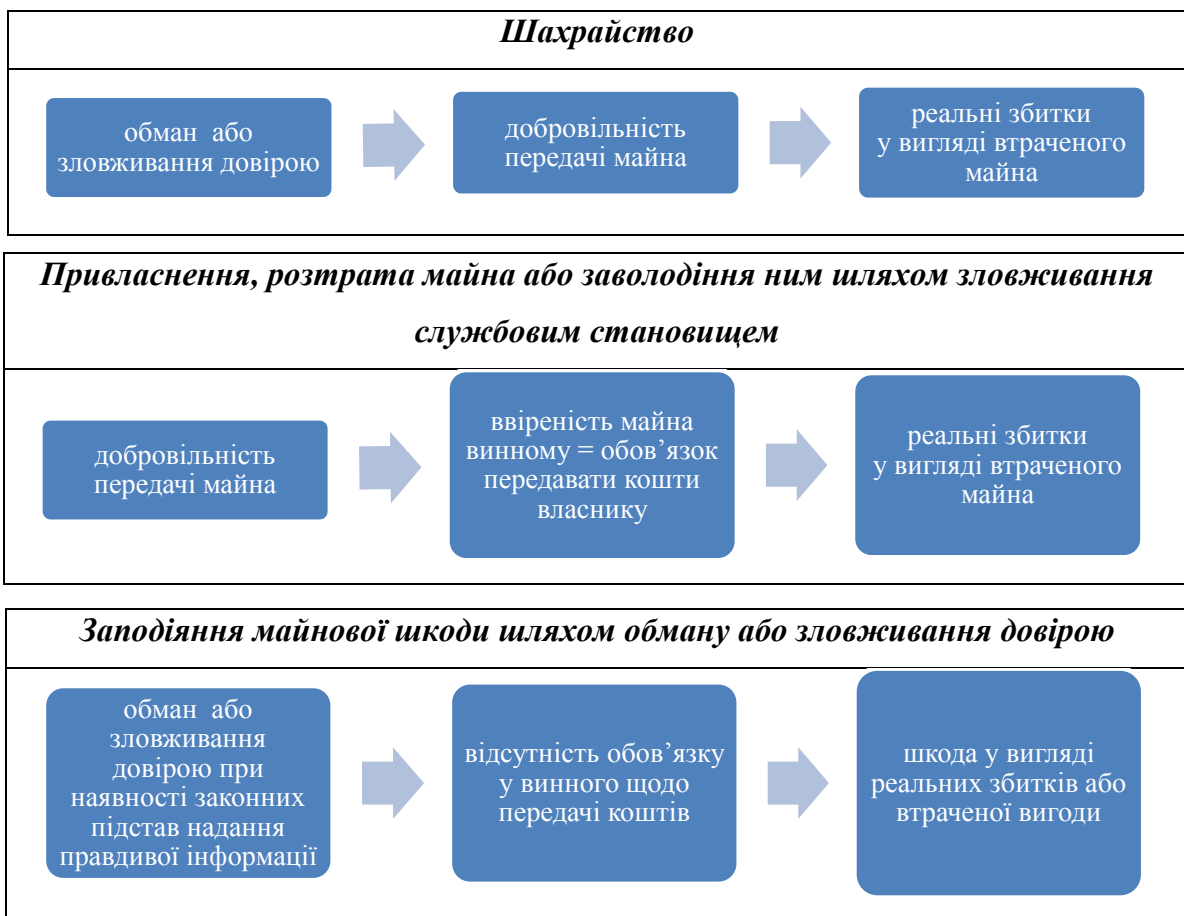


Рис. 1. Ознаки для розмежування складів злочинів, передбачених ст. ст. 190, 191, 192 ККУ

ни). Отже, в даній ситуації між спадкоємцями не було ані прав, ані обов'язків. Права і обов'язки щодо оформлення спадщини виникають між нотаріусом та спадкоємцями. Крім того, відповідно до положень законодавства на спадкоємцеві не лежить обов'язок надавати інформацію щодо кола можливих інших спадкоємців, оскільки це обов'язок нотаріуса. Чи був використаний такий спосіб заволодіння майном, як обман? Так, у вигляді пасивної дії, а саме приховування інформації щодо іншого спадкоємця. Однак обман був спрямований не безпосередньо на особу потерпілого, а не третю особу (на нотаріуса).

У юридичній літературі наводиться схожий приклад. Так, *К.* було притягнуто до кримінальної відповідальності за ст. 192 КК України за таких обставин. *К.* незаконно отримав субсидію на відшкодування витрат, пов'язаних з оплатою житлово-комунальних послуг, подавши у Франківську райадміністрацію м. Львова неправдиву інформацію про відсутність у нього автомобілів [4, с. 110]. Чи був використаний такий спосіб вчинення злочину, як обман? Так, у вигляді активної письмової дії, а саме подання неправдивої інформації. Однак в цьому випадку у винного існував обов'язок щодо надання достовірних даних. Отже, його дії правильно розглядалися з позиції кримінального права за ст. 192 КК України.

Наведені цікаві випадки із судової практики наштовхнули нас на певні висновки щодо деталізації ознак складу злочину, передбаченого ст. 192 КК України. Отже, при заподіянні майнової шкоди майно власника не переходить до винного, що є характерним для інших складів злочинів проти власності. Під шкодою у ст. 192 КК України слід розуміти як реальні збитки, так і втрачену вигоду. Що стосується втраченої вигоди, то у винного не має існувати договірних зобов'язань щодо передачі коштів потерпілому (трудових, цивільно-правових зобов'язань). В протилежному випадку дії винного слід кваліфікувати як привласнення за ст. 191 КК України. Натомість, використовуючи способи обману або зловживання довірою (ст. 192 КК України), винний повинен мати законний або договірний обов'язок щодо надання правдивої інформації. Відсутність такого обов'язку, на нашу думку, виключає одну з конститутивних ознак об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого ст. 192 КК України.

На підставі всього вказаного можна виокремити ознаки, встановлення яких є принциповим для розмежування трьох складів злочину – шахрайства (ст. 190), привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191) та заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою (ст. 192). Наочно можна продемонструвати такі ознаки за допомогою схем.

Оскільки суспільні відносини, що існують в реальному житті, є найрізноманітнішими, зауважимо, що наведені розмежувальні ознаки є характерними для найбільш типових проявів вказаних злочинів.

Література

1. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Кримінальне право : навчальний посібник / за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2014. 944 с.
2. Вирок Приморського районного суду м. Одеси від 14 травня 2013 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31293237>.
3. Силкин В.П. Проблемы разграничения мошенничества со смежными составами преступлений, совершаемых с помощью обмана и злоупотребления доверием. *Проблемы экономики и юридической практики*. 2017. № 6. С. 195–197.
4. Антонюк Н.О. Кримінальна відповідальність за заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою : монографія. Львів : ПАІС, 2008. 216 с.
5. Вирок Нововолинського міського суду Волинської області від 21 листопада 2012 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27687618>.
6. Вирок Романівського районного суду Житомирської області від 29 березня 2010 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52269038>.

Анотація

Павленко І. В. Заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою (ст. 192 КК України): проблеми розмежування із суміжними складами злочинів. – Стаття.

У статті розглядаються проблеми розмежування заподіяння майнової шкоди (ст. 192 КК України) з суміжними складами злочинів проти власності, такими як шахрайство (ст. 190 КК України) та привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України). Встановлено, що питання наукової розробки зазначеної проблеми постійно перебувають в полі зору науковців. Однак суспільні відносини, що існують в реальному житті, настільки різноманітні, що судова практика іноді не може з позицій закону правильно відреагувати на такі прояви. Визначено, що формулювання диспозиції ст. 192 КК України є достатньо скупим щодо словесного наповнення і водночас достатньо широким щодо його тлумачення. Складність конструкції ст. 192 КК України та її перетин з суміжними складами злочинів створює проблеми практичної реалізації цієї норми. З огляду на це констатовано, що судова практика часто допускає помилки при кваліфікації діяння. Наводяться приклади конкретних вироків. Використання порівняльного правового методу дозволило виявити ключові ознаки, що слугують основою для розмежування розглядуваних злочинів проти власності. Зокрема, така ознака, як добровільність передачі майна, характерна виключно для складу шахрайства, шкода у вигляді втраченої вигоди – виключно для складу заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою, а способи обману або зловживання довірою відсутні у складі привласнення, розтрати або заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем. Застосування методу системного аналізу дозволило виділити ознаки, які слугують межею між застосуванням норм кримінального та цивільного права. Акцентовано увагу на тому, що виявлені розмежувальні ознаки є ха-

рактерними для найбільш типових проявів розглянутих злочинів. Висновки, зроблені автором, можуть бути корисними як для науковців (для подальшої доктринальної розробки і осмислення теоретичних положень), так і для практиків – адвокатів, слідчих, суддів (для недопущення помилок при кваліфікації злочинів і для вдосконалення судово-слідчої та правозахисної практики застосування кримінального закону).

Ключові слова: обман, зловживання довірою, шахрайство, привласнення майна, заповідання майнової шкоди, розмежування злочинів.

Summary

Pavlenko I. V. Causing property damage by deception or abuse of trust (Article 192 of the Criminal Code of Ukraine): problems of differentiation with related crime structures. – Article.

The article deals with the problems of differentiating property damage (Article 192 of the Criminal Code of Ukraine) with related crimes against property, such as fraud (Article 190 of the Criminal Code of Ukraine) and misappropriation or seizure of property by abuse of office (Article 191 of the Criminal Code of Ukraine). It is established that the issue of scientific development of the problem is constantly in the field of view of scientists. However, the social relationships encountered in real life are so diverse that the judicial practice is sometimes incapable of responding properly to such manifestations from the standpoint of law. It is determined that the wording of the

disposition of Art. 192 of the Criminal Code of Ukraine is sufficiently “meager” about verbal content and at the same time broad enough to interpret it. The complexity of the construction of Art. 192 of the Criminal Code of Ukraine and its intersection with related crime structures creates problems of practical implementation of this norm. In this regard, it is noted that the judicial practice often errs in qualifying an act; have been given examples of specific sentences. The using of the comparative legal method has revealed the key features that serve as the basis for delineating the crimes against property. In particular, such a sign as a voluntary transfer of property is characteristic only of fraud, loss of profit – solely for the purpose of causing property damage by deception or abuse of trust, etc. The using of systematic analysis has made it possible to distinguish the features that serve as the boundary between the application of criminal and civil law. Attention is drawn to the fact that the distinguishing features found are characteristic of the most typical manifestations of the crimes under consideration. The conclusions made by the author can be useful both for scientists – for the further development and reflection of theoretical provisions, and for practitioners (lawyers, investigators, judges) – to prevent mistakes in qualifying crimes and to improve the judicial and investigative practice of applying of criminal law.

Key words: deception, abuse of trust, fraud, appropriation of property, causing property damage, differentiation of crimes.

УДК 343.3

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).380](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).380)**В. В. Сергійчук***аспірант кафедри кримінального права, кримінології,
цивільного та господарського права
Національної академії управління*

ДОСВІД ДЕЯКИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ

Ефективна система охорони державної таємниці є однією з гарантій збереження цілісності та недоторканості будь-якої держави, незалежно від її місцезнаходження на географічній мапі світу й економічного розвитку. В умовах збройного конфлікту на Сході України це питання набуває особливої актуальності, потребує детального дослідження на науковому рівні та належного законодавчого врегулювання. Одним із найефективніших шляхів здійснення цього є дослідження системи охорони державної таємниці закордонних країн для запозичення їхнього позитивного досвіду.

Деякі аспекти охорони державної таємниці Естонії, Франції й Узбекистану розглядалися такими науковцями, як: Д.С. Усов, С.М. Сидоренко, О.Г. Корченко, О.Є. Архипов та ін.

Мета статті – опрацювання на основі дослідження законодавчої системи охорони державної таємниці в Естонії, Франції, Узбекистані та порівняння з українським досвідом у цій сфері рекомендацій щодо вдосконалення законодавчого регулювання системи охорони державної таємниці України.

Під час становлення та розвитку держави виникає необхідність у захисті інформації, саме тієї інформації, від якої залежить безпека громадян і обороноздатність держави. Базові основи забезпечення охорони державної таємниці закладені в законодавстві відповідної держави, детальний аналіз якого дає змогу сформулювати загальну картину й уявлення про систему заходів у цій сфері.

Так, питання здійснення охорони державної таємниці в Естонії регулюється Законом «Про державну таємницю та секретну інформацію іноземних держав» (State Secrets and Classified Information of Foreign States Act). Відповідно до цього Закону, державна таємниця – інформація, яка вимагає охорони від розкриття в інтересах національної безпеки або міжнародних відносин Естонії, за винятком секретної інформації іноземних держав. Залежно від ступеня секретна інформація поділяється на: інформацію з обмеженим доступом, конфіденційну інформацію, секретну інформацію, інформацію із грифом «Цілковито таємно» [1, с. 1].

За естонським підходом до класифікації державної таємниці та її охорони у сфері національної оборони вона поділяється на: 1) інформацію,

що стосується підготовки, управління й операції національної оборони, крім інформації, розкриття якої не завдало б шкоди безпеці Естонії; 2) інформацію про підготовку й операції з мобілізації, за винятком інформації, розкриття якої не завдасть шкоди безпеці Естонії; 3) інформацію про запас, необхідний для організації мобілізації, за винятком інформації, розкриття якої не завдало б шкоди безпеці Естонії, або яка підлягає розголошенню за договором; 4) відомості, що стосуються військової зброї та боєприпасів естонських військ і Ліги оборони, за винятком інформації, розкриття якої не завдало б шкоди безпеці Естонії, або яка підлягає розголошенню за міжнародним договором; 5) інформацію, зібрану з радіолокаційних інформаційно-спостережних систем військ оборони; 6) інформацію щодо винаходів і досліджень, що проводяться для цілей громадського захисту, та їх результатів, за винятком інформації, розкриття якої не завдало б шкоди безпеці Естонії; 7) відомості, зібрані структурним підрозділом сил оборони, які займаються розвідкою та контррозвідкою, за винятком інформації, розкриття якої не завдало б шкоди безпеці Естонії; 8) інформацію про склад, функції та розподіл бюджету структурного підрозділу сил оборони, за винятком інформації, розкриття якої не завдало б шкоди безпеці Естонії; 9) відомості про збір таємної інформації структурним підрозділом сил оборони, включаючи інформацію про методи збору інформації та про об'єкти, за винятком інформації, розкриття якої не завдало б шкоди безпеці Естонії; 10) інформацію про міжнародне співробітництво з питань розвідки та контррозвідки, що проводяться силами оборони, за винятком інформації, розкриття якої не завдало б шкоди безпеці Естонії; 11) інформацію про військово-географічні райони сил оборони та Ліги оборони, за винятком інформації, розкриття якої не завдало б шкоди безпеці Естонії [1, с. 2].

Зазначена інформація класифікується як секретна, службова або цілком таємна протягом строку від десяти до п'ятдесяти років.

Віднесення інформації або відомостей до державної таємниці закінчується: 1) після спливу строку, протягом якого інформація вважалась державною таємницею; 2) після настання спеці-

альної події; 3) у разі дострокового припинення віднесення інформації до державної таємниці [1, с. 5].

Серед позитивних особливостей системи охорони державної таємниці в Естонії відзначається також детальний опис процедури допуску до державної таємниці, із зазначенням форм документів для його оформлення, визначенням обов'язків суб'єктів державної таємниці, процесу зниження чи підвищення ступенів секретності й особливостей зберігання носіїв державної таємниці. На нашу думку, це пов'язано насамперед із тим, що після розпаду Радянського Союзу Естонія обрала собі за орієнтир європейські країни [2, с. 20].

Законодавство Естонії ґрунтується на базовому Законі «Про державну таємницю та секретну інформацію іноземних держав», де зазначається, що державною таємницею є інформація, яка належить державі, перебуває під контролем держави, створена нею або для неї [3, с. 118].

Порівнюючи законодавство України й Естонії у сфері класифікації охорони державної таємниці, можна зробити висновок, що законодавство обох держав містить чітку класифікацію інформації, що становить державну таємницю за видами, підвидами та строком охорони таких відомостей. Проте, якщо в Естонії це здійснено на рівні законодавчого акта – Закону «Про державну таємницю та секретну інформацію іноземних держав», то в Україні загальний перелік інформації, що становить державну таємницю, міститься в Законі «Про державну таємницю», а більш детальна класифікація такої інформації у сфері безпеки й оборони та строк її охорони врегульовано на підзаконному рівні – Зводом відомостей, що становлять державну таємницю, затвердженим наказом Служби безпеки України від 12 серпня 2005 р. № 440.

Крім цього, якщо у відповідному естонському Законі чітко визначено можливі ступені секретності тієї чи іншої інформації у сфері охорони державної таємниці, часові межі її охорони, то в Україні існує певна диспозитивність у цьому питанні, вирішення якого віднесено на розсуд державного експерта з питань таємниць або колегії державних експертів із питань таємниць.

Ще однією відмінністю законодавства Естонії у сфері охорони державної таємниці від аналогічного українського є те, що в Естонії існує більш широкий поділ інформації залежно від ступеня секретності та більш тривалий строк дії рішення про віднесення тієї чи іншої інформації до державної таємниці.

Ефективна організація захисту державних таємниць в Естонії забезпечується: встановленням кримінальної (дисциплінарної) відповідальності за порушення процедури доступу до державних таємниць, порушення вимог обробки державних таємниць і носіїв секретних відомостей, а також

за незаконне розсекречення державних таємниць; захистом державних таємниць від незаконного розсекречення; згодою на дотримання вимог, установлених для обробки державних таємниць і секретних носіїв [4, с. 327].

За розголошення державної таємниці чи секретної інформації іноземних держав Кримінальним кодексом Естонії встановлена відповідальність у виді ув'язнення до п'яти років, а якщо злочин учинено юридичною особою – накладенням штрафу [5, с. 55]. Також в Естонії передбачена кримінальна відповідальність за публікацію державної таємниці або секретної інформації іноземних держав через необережність у виді ув'язнення до одного року, злочин, учинений юридичною особою, карається накладенням штрафу [5, с. 55].

Варто зауважити, що в Особливій частині Кримінального кодексу Республіки Естонія не зазначено розмір штрафу, який застосовується до юридичної особи в разі вчинення того чи іншого злочину.

Мінімальні та максимальні розміри штрафу, які можуть застосовуватися до юридичної особи, встановлюються Загальною частиною Кримінального кодексу Естонії і становлять від чотирьох до шістнадцяти мільйонів євро [5, с. 7].

Серед позитивних особливостей охорони державної таємниці в Естонії через інститут кримінальної відповідальності, які відрізняють її від інших Балтійських пострадянських країн, Д.С. Усов зазначає такі: визначення як ознак складу злочину відомостей різних ступенів секретності, відсутність спеціальних ознак суб'єкта злочину, передбачення як об'єктивну сторону складу злочину не тільки розголошення певних відомостей, а й видачу незаконного дозволу на доступ до відомостей, що становлять державну таємницю [6, с. 106].

Загалом, якщо порівнювати санкції статей Кримінального кодексу України та Кримінального кодексу Естонії, передусім за порушення у сфері охорони державної таємниці, то можна зробити висновок, що відповідальність в Україні й Естонії за такі порушення практично ідентична.

Переходячи до характеристики французького законодавства в досліджуваній сфері, зазначимо, що правові основи діяльності щодо охорони державних таємниць у Франції були закладені в 1960 р., коли держава увійшла до «ядерного клубу» – групи ядерних держав. 4 липня 1960 р. ухвалений указ про таємниці, в якому давалося досить широке трактування поняття, що визначає секретність відомостей [7, с. 125].

Сьогодні у Франції секретною є інформація оборонного значення, яка за ступенем секретності поділяється на три рівні:

– конфіденційна оборонна – інформація, розголошення якої вважається потенційно небезпеч-

ним для національної оборони або може призвести до розкриття інформації, віднесеної до більш високого рівня безпеки;

– секретна оборонна – інформація, розголошення якої може завдати істотної шкоди національній обороні, що не може поширюватися без дозволу відповідних органів влади, крім виняткових ситуацій;

– надзвичайно секретна оборонна – інформація, розголошення якої вважається вкрай небезпечним для національної оборони, жодна організація не має права здійснювати зберігання, передачу, відображення або знищення інформації цього рівня секретності без дозволу прем'єр-міністра Франції або секретаря національної оборони; часткове або вибіркоче відтворення цієї інформації також суворо заборонено [8, с. 39].

Менш чутлива з погляду оборони інформація у Франції визначається як «захищена» і підрозділяється на такі рівні (за зростанням): незахищена (Non Protégé); поширення обмежене адміністрацією (Diffusion restreinte administrateur); поширення обмежене (Diffusion restreinte); конфіденційно, для молодших службовців (Confidentiel personnels Sous-Officiers); конфіденційно, для службовців (Confidentiel personnels Officiers) [8, с. 38].

Кримінальний кодекс Франції [9] передбачає відповідальність за такі злочини у сфері охорони державної таємниці:

– ведення розвідки з іноземною владою, з іноземним або іноземним контрольованим підприємством чи організацією або з їхніми агентами з метою спровокувати військові дії або акти агресії проти Франції, що карається тридцятьма роками позбавлення волі і штрафом у розмірі 450 000 євро;

– збирання з метою доставки іноземній державі, іноземному чи підконтрольному іноземному підприємству або організації або їхнім агентам інформації, процесів, об'єктів, документів, комп'ютерних даних або файлів, використання, розголошення чи розкриття яких, імовірно, може підірвати основні інтереси нації, що карається десятьма роками позбавлення волі та штрафом у розмірі 150 000 євро;

– здійснення на користь іноземної влади іноземним або підконтрольним іноземним підприємством чи організацією або їхніми агентами діяльності з метою придбання або доставки пристроїв, інформації, процесів, предметів, документів, комп'ютеризованих даних чи файлів, використання, розголошення чи розкриття яких може зачіпати основні інтереси нації, що карається десятьма роками позбавлення волі та штрафом у розмірі 150 000 євро.

Цікавим є те, що у Франції рівні класифікації відомостей, технологій, предметів, документів, інформаційних даних або даних картотек, що

мають характер таємниці національної оборони, згідно з якими організована їх охорона, визначаються декретом Державної ради [10, с. 352].

Проаналізувавши відповідальність за порушення охорони державної таємниці, передбачену законами про кримінальну відповідальність Франції та України, можна зробити висновок, що французьке законодавство більш суворе, ніж українське. Відповідно до Кримінального кодексу України, за злочини у сфері охорони державної таємниці передбачена кримінальна відповідальність у виді обмеження волі або позбавлення волі, лише в деяких випадках – позбавлення права займатись певною діяльністю, не передбачає фінансових санкцій, як це передбачено у Франції. Законодавство Франції порівняно з українським має ширший перелік секретної інформації у сфері оборони, у Франції секретна інформація оборонного значення додатково за ступенем секретності поділяється на три рівні (конфіденційна оборонна, секретна оборонна та надзвичайно секретна оборонна), чого немає в українському законодавстві.

В Узбекистані досліджуване нами питання врегульоване Законом «Про охорону державних таємниць». Відповідно до цього Закону, державними секретами Узбекистану є особливої важливості, цілком таємні і секретні військові, політичні, економічні, науково-технічні й інші відомості, що охороняються державою й обмежуються спеціальними переліками [11].

Державні таємниці Узбекистану поділяються на державну, військову і службову. Державну таємницю становлять відомості, розголошення яких може негативно вплинути на якісний стан військово-економічного потенціалу Республіки або спричинити інші тяжкі наслідки для обороноздатності, державної безпеки, економічних і політичних інтересів Узбекистану. Військову таємницю становлять відомості військового характеру, розголошення яких може спричинити тяжкі наслідки для обороноздатності, державної безпеки і Збройних сил Узбекистану. Службову таємницю становлять відомості в області науки, техніки, виробництва й управління, розголошення яких може завдати шкоди інтересам Узбекистану [11].

Отже, якщо порівнювати розподіл державних таємниць на види в Україні й Узбекистані, можна зробити висновок, що в Україні існує більш детальна класифікація залежно від виду відносин: у сфері оборони, у сфері економіки, науки і техніки, у сфері зовнішніх відносин, у сфері державної безпеки й охорони правопорядку, а в Узбекистані поділ здійснюється залежно від сфери, у якій така таємниця охороняється.

За розголошення державної таємниці в Узбекистані передбачена кримінальна відповідальність, зокрема розголошення або передача державних секретів, тобто відомостей, що становлять

державну, військову або службову таємницю, особою, якій ці відомості були довірені або стали відомі у зв'язку зі службовою чи професійною діяльністю, за відсутності ознак зради державі карається обмеженням волі від трьох до п'яти років або позбавленням волі від трьох до п'яти років, а якщо це спричинило тяжкі наслідки, санкція збільшується до позбавлення волі від п'яти до восьми років [12, с. 92].

Варто зазначити, що диспозиція статті – розголошення державної таємниці – у Кримінальному кодексі Узбекистану дуже схожа з відповідною диспозицією статті Кримінального кодексу України. Проте, якщо в Узбекистані об'єктивна сторона цього злочину полягає і в розголошенні, і в передачі державної таємниці, то в Україні – лише в розголошенні. За суб'єктивним складом злочини майже ідентичні – особа, якій такі відомості довірені або відомі у зв'язку з її службовою діяльністю.

Крім розголошення державної таємниці, кримінально карані діянні в Узбекистані у сфері охорони державної таємниці також є втрата документів, що становлять державну таємницю, зокрема втрата документів, а також предметів або речовин, відомості про які становлять державну або військову таємницю, особою, якій вони були довірені у зв'язку зі службовою чи професійною діяльністю, якщо втрата стала наслідком порушення правил поводження із зазначеними документами, предметами або речовинами [12, с. 92].

Проведене порівняльно-правове дослідження продемонструвало деякі позитивні моменти закордонного досвіду щодо правового регулювання питань охорони державної таємниці. На нашу думку, найбільш позитивними є деякі підходи естонського та французького досвіду в зазначеній сфері, що може бути імплементований в українське законодавство.

Так, варто розглянути питання щодо внесення зміни до Закону України «Про державну таємницю» та закріпити перелік таємної інформації на рівні Закону, зокрема включити до нього строки охорони та класифікацію за ступенем секретності кожного з видів інформації, що становить державну таємницю.

Також доцільно внести зміни до Кримінального кодексу України, зокрема:

– визначити (за естонським досвідом) суб'єктом злочинів у сфері охорони державної таємниці також юридичну особу з відповідальністю у виді штрафу;

– посилити (за французьким досвідом) покарання за злочини у сфері охорони державної таємниці, за які може застосовуватися покарання у виді позбавлення волі на строк до тридцяти років, узгодити загальну частину Кримінального кодексу України.

Крім того, ураховуючи необхідність розвитку України у сфері оборони, вважаємо за необхідне систематизувати, за прикладом Франції, перелік секретної інформації у сфері оборони, поділивши її на три рівні: конфіденційна оборонна, секретна оборонна, надзвичайно секретна оборонна.

Література

1. Про державну таємницю та секретну інформацію іноземних держав : Закон Естонської Республіки (State Secrets and Classified Information of Foreign States Act). URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/501042019009/consolide>.
2. Грищенко І.В. Досвід країн Східної Європи у сфері охорони державної таємниці. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. С. 19–22.
3. Корченко О.Г., Архипов О.Є., Дрейс Ю.О. Оцінювання шкоди національній безпеці України в разі витоку державної таємниці : монографія. Київ : Наук.-вид. центр НА СБ України, 2014. 332 с.
4. Сидоренко С.М. Організаційно-правові засади охорони державної таємниці Естонської Республіки. *Національна академія Служби безпеки України*. 2018. С. 327–329.
5. Кримінальний кодекс Республіки Естонія. 2001. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/516052019002/consolide>.
6. Усов Д.С. Захист державної таємниці за кримінальним законодавством інших країн на пострадянському просторі. *Публічне право*. 2013. С. 103–109.
7. Зайцева-Калаур І.В. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Охорона державної та комерційної таємниці». ТНЕУ. 2018. 147 с.
8. Косминя А.П. Аналіз системи охорони державної таємниці у Франції. *Інтернаука* : міжнародний науковий журнал. 2017. № 1 (1). С. 38–40.
9. Кримінальний кодекс Франції. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=37A505566D0755937CE8328830F89F4F.tplgfr29s_1?cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20190727.
10. Уголовный кодекс Франции / научн. ред. : Н.Е. Крылова, Л.В. Головки. Санкт-Петербург, 2002. 648 с.
11. Про охорону державних таємниць : Закон Республіки Узбекистан від 7 травня 1993 р. № 848–XII. URL: <http://www.lex.uz/acts/98845>.
12. Кримінальний кодекс Республіки Узбекистан. URL: <http://www.lex.uz/acts/111457#163893>.

Анотація

Сергійчук В. В. Досвід деяких зарубіжних країн щодо кримінально-правової охорони державної таємниці. – Стаття.

У статті наведено детальний аналіз систем охорони державної таємниці у Франції, Естонії й Узбекистані, які були порівняні із системою охорони державної таємниці України. У процесі вищезазначеного аналізу було досліджено закордонне законодавство щодо систем захисту державної таємниці та положення місцевих кримінальних кодексів щодо охорони державної таємниці як механізм захисту державної таємниці. Порівнювались вид і розмір покарання за вчинення злочинів, пов'язаних із розголошенням інформації, що становить державну таємницю, у Франції, Естонії, Узбекистані й Україні. У результаті було з'ясовано, що найсуворіше покарання за розголошення державної

таємниці передбачене Кримінальним кодексом Франції та становить до тридцяти років позбавлення волі, тоді як Кримінальний кодекс Узбекистану передбачає позбавлення волі до п'яти років. Найбільш детальна класифікація інформації, що становить державну таємницю, існує в Естонії, де вся інформація розподілена на класи та підкласи, для кожного такого класу і підкласу визначаються тип секретності та термін охорони її державою. На основі всієї дослідженої інформації та документів ми пропонуємо внести зміни до відповідних положень Кримінального кодексу України та Закону України «Про державну таємницю», щоб запозичити найкращий європейський досвід, зокрема ми пропонуємо встановити кримінальну відповідальність для юридичних осіб за розголошення державної таємниці та посилити покарання за злочини у сфері охорони державної таємниці. Більше інформації та цікавих фактів ви можете знайти, прочитавши повну версію статті.

У зв'язку з необхідністю розвитку України в галузі оборони ми запропонували систематизувати перелік секретної інформації в галузі оборони, розділивши її на три рівні: конфіденційна оборонна, секретна оборонна, надзвичайно секретна оборонна.

На основі закордонного досвіду кримінально-правової охорони державної таємниці зроблено висновки щодо необхідності вдосконалення українського законодавства у сфері охорони відомостей, що становлять державну таємницю.

Ключові слова: охорона, державна таємниця, система охорони державної таємниці, національна безпека, секретна інформація.

Summary

Serhiichyk V. V. The experience of some foreign countries on criminal-legal protection of state secrets. – Article.

The article contains the detailed analysis of the state secret protection systems in France, Estonia and Uz-

bekystan which were compared to the state secret protection system of Ukraine. In process of the abovementioned analysis the local laws on systems of the state secret protection and provisions of local criminal codes regarding protection of the state secrets were investigated as a mechanism of the state secrets protection. The type and amount of a punishment for commitment of the crimes related to the disclosure of state secret information in France, Estonia, Uzbekistan and Ukraine were compared. As a result it was found out that the toughest punishment for disclosure of state secrets stipulated by the Penal Code of France is up to thirty years of the imprisonment while the Criminal Code of Uzbekistan is up to five years. The most detailed classification of an information as constituting the state secrets is in Estonia, namely all information divided into the classes and subclasses and for each such class and subclass the type of the secrecy and term of the state protection are stipulated. Based on all investigated information and documents we propose to amend the respective provisions of the Criminal Code of Ukraine and Law of Ukraine On state protection secrets to bring it into line with the best European experience, namely we propose to establish criminal liability for legal entities for disclosure of state secrets and aggravate the punishment for the respective crimes. More information and interesting facts you may find by reading the full version of the article.

Due to the necessity of development of Ukraine in the sphere of defense we proposed to systematize the list of classified information in the field of defense, dividing it into three levels: confidential defense, secret defense, extremely secret defense.

Based on foreign experience of the criminal protection of the state secrets, it was resolved what there is a need to improve Ukrainian legislation in the sphere of protection of information being the state secrets.

Key words: protection, state secret, system of protection of state secret, national security, secret information.

УДК 343.23:001.8 (477)

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).381](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).381)

І. Ю. Щербініна

аспірант кафедри кримінального права № 2

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ОБ'ЄКТА ЗЛОЧИНУ КРІЗЬ ПРИЗМУ ЗАПОДІЯННЯ ЙОМУ ШКОДИ

Протягом століть злочином уважалось все, що може завдати шкоди правителю, безпосередньо особі, релігії, суспільному благу й іншим цінностям. Саме шкода (яка полягає насамперед у суспільно небезпечних наслідках злочину) є найважливішим показником суспільної небезпечності злочину та слугує основним вираженням її сутності. Вона іманентно притаманна всім без винятку злочинам, а її розмір істотно відрізняється від розміру шкоди, якої завдають інші правопорушення. Справді, шкода є основним, головним, проте не єдиним проявом суспільної небезпечності, адже на ступінь і характер цієї матеріальної ознаки злочину впливають ще й інші об'єктивні та суб'єктивні ознаки. Крім того, шкоду, завдану внаслідок учинення суспільно небезпечного діяння, неможливо розглядати ізольовано від об'єкта злочину, адже суспільно небезпечні наслідки й об'єкт злочину тісно пов'язані одне з одним. Цей зв'язок проявляється в певному впливі суспільно небезпечного діяння на конкретний об'єкт злочину, унаслідок чого йому завдано шкоди.

Проблеми розуміння об'єкта злочину досліджували такі відомі вчені-криміналісти, як: В.К. Глістін, В.Я. Тацій, М.С. Таганцев, А.Н. Трайнін, В.М. Кудрявцев, В.В. Мальцев, Б.С. Нікіфоров, А.А. Піонтковський, В.Д. Спасович, М.Д. Сергєєвський, А.В. Наумов та інші.

Мета статті – дослідити основні концепції розуміння об'єкта злочину, а також виокремити теорії, у межах яких буде розглянута проблема механізму завдання йому шкоди.

Вчення про об'єкт є одним із фундаментальних, важливих і водночас найскладніших і найбільш контраверсійних у науці кримінального права. Напевно, немає в теорії кримінального права іншого такого питання, щодо якого існує безліч різних, а в деяких випадках і прямо протилежних позицій, як стосовно питань, пов'язаних із проблемою об'єкта злочину.

Кримінальне право більшості іноземних країн не надає великого значення поняттю об'єкта злочину. Річ у тому, що більшість закордонних кримінальних кодексів використовують формальне визначення злочину (діяння, передбачене кримінальним законом під загрозою покарання). На наш погляд, це пов'язано не з тим, що закордонна наука кримінального права (особливо за-

хідна) відкидає ознаку суспільної небезпечності, а з тим, що в цих країнах існують певні законодавчі традиції. Так, наприклад, у законодавстві Німеччини визначення злочину з'явилося під час активного розвитку класичної школи кримінального права, коли поняття суспільної небезпечності та матеріального визначення злочину ще не існувало навіть у зародку.

Погоджуючись із думкою, що «жодна з концепцій об'єкта злочину <...> не може вважатися єдиною правильною <...>, кожна з них має право на існування, оскільки має як позитивні, об'єктивно беззаперечні моменти, так і спірні або неприйнятні моменти, передусім із методологічного погляду» [1, с. 8], вважаємо, що вибір, зроблений на підтримку тієї чи іншої концепції, не може бути інтуїтивним або політично «забарвленим». Такий вибір має бути насамперед обґрунтованим і зумовленим потребою дослідження конкретного соціально-правового явища. Обґрунтування вибору концепції об'єкта злочину має бути дуже ретельним, послідовним і підкріпленим вагомими аргументами. Що ми і спробуємо зробити надалі.

Еволюція поглядів на об'єкт злочину неодмінно впливає на зміну поглядів щодо розуміння поняття злочину. У період, коли об'єктом злочину визначалися закон, норма права чи заборона, єдиною ознакою, що лежала в основі поняття злочину, була ознака протиправності як вираження принципу “*nullum crimen sine lege*”. Проте об'єктом злочину може бути визнано лише те, що потерпає від шкоди внаслідок злочину. У зв'язку із цим не є об'єктом злочину самі закони, кримінально-правові норми чи заборони, адже вони не зазнають шкоди від злочину. Отже, головною проблемою цих теорій є те, що вони не розкривають реальну соціальну сутність злочину – його суспільну небезпечність, а тому задовільними в рамках розгляду проблеми суспільно небезпечних наслідків вважатися не можуть.

Цікавою є концепція «злочин як порушення права», висунута В.Д. Спасовичем ще у ХІХ ст., яка і дотепер знаходить своїх прихильників серед сучасних учених-криміналістів. На думку автора, «преступление есть противозаконное посягательство на чье-либо право, столь существенное, что государство, считая это право одним из необходимых условий общежития, при недостаточности

других средств охранительных, ограждает ненарушимость его наказанием» [6, с. 84].

Як видно, згадана концепція зводить злочин до порушення прав громадянина або прав держави, водночас права, що порушуються, мають бути суттєвими та важливими для суспільства. Критикуючи таку позицію, М.С. Таганцев зазначав: «Посягательство на субъективное право составляет не сущность, а только средство, путём которого виновный посягает на норму права, на которой покоится субъективное право <...>. Право в субъективном смысле, в свою очередь, представляет собой отвлеченное понятие, как и норма, а потому само по себе, по общему правилу, не может быть непосредственным объектом преступного посягательства, пока оно не найдет выражения в конкретно существующем благе или интересе <...>. Для преступного посягательства на такое право <...> необходимо посягательство на проявление этого права» [7, с. 31–32]. Тобто недолік цього погляду полягає в тому, що об'єкт злочину визначається занадто абстрактно, через що унеможливується встановлення рівня шкоди, завданого внаслідок учинення злочину.

У межах нормативної концепції розвивав свої ідеї і М.С. Таганцев, учення про злочин якого можна назвати концепцією життєвого інтересу [2, с. 11]. Автор зазначав: «Посягательство на норму права в её реальном бытии есть посягательство на правоохраненный интерес жизни, на правовое благо» [7, с. 32]. Такими інтересами можуть бути: особистість та її блага – життя, тілесна недоторканність, особисті думки, честь, володіння або користування відомими предметами зовнішнього світу; прояв особистості ззовні, свобода пересування і діяльності в її різних сферах тощо. М.С. Таганцев зазначав, що охорона регульованого нормою права життєвого інтересу не полягає суто в тому, щоб забезпечити інтерес від шкоди, хоча шкода інтересу і є важливою складовою частиною віднесення діяння до розряду злочинних [7, с. 35]. Окрім спричинення шкоди, для визнання діяння злочинним необхідно, щоб цінність або інтерес мали властивість істотності [7, с. 34]. Проте, як зазначав і сам науковець, перелік і конкретний зміст тих цінностей суспільства, які охороняються кримінальним законом, змінюються із часом і залежать від діючих у конкретний історичний період соціально-економічних умов. А тому назвати в контексті цієї теорії суспільну небезпечність діяння константою злочину не уявляється можливим.

Різновидом концепції життєвого інтересу є теорія правового блага, у центрі якої – людина, адже саме їй, на думку авторів, насамперед завдають шкоди. Прибічник цієї теорії М.Д. Сергєєвський зазначав: «Вред, заключающийся в преступном деянии, может быть или вредом отдельному лицу, или вредом для всего общества, так как всякая

норма, нарушенная преступным деянием, имеет своим предметом или права, блага и интересы частного лица, или интересы целого общества, или то и другое вместе» [5, с. 51].

Подібної позиції дотримуються і сучасні науковці. Наприклад, на думку авторів одного з підручників із Загальної частини кримінального права, «об'єкт преступления – тот, против кого оно совершается, то есть отдельные лица или какое-то множество лиц, материальные или нематериальные ценности которых, будучи поставленными под уголовно-правовую охрану, подвергаются преступному воздействию, в результате чего этим лицам причиняется вред или создается угроза причинения вреда» [11, с. 135].

Останнім часом усе більше вчених-юристів пропонують повернутися до цих концепцій, в основі яких лежить розуміння об'єкта злочину як охоронюваних кримінальним законом цінностей, інтересів і благ. Водночас зазначені категорії часто розцінюються вченими як пов'язані одна з одною та ставляться в один ряд.

Так, за словами А.В. Наумова, «уявляється можливим повернення до теорії об'єкта як правового блага, створеної ще наприкінці минулого століття в рамках класичної і соціологічної шкіл кримінального права» [3, с. 92]. Аргументуючи таку позицію, більшість учених спираються на наукові досягнення М.С. Таганцева, про які йшлося вище. Окрім того, у процесі обґрунтування зазначеного погляду на об'єкт злочину більшість науковців також критикують теорію «об'єкт – суспільні відносини», водночас неодмінно підкреслюють політичну «забарвленість» і припущену абсолютну цінність людини як біологічної істоти, наголошують на неспроможності цієї концепції бути обраною за основу розуміння об'єкта злочину. Так, А.А. Тер-Акопов щодо цього писав: «Визнавати за сутність убивства порушення порядку відносин, які охороняють життя людини, – значить переставляти цінності з ніг на голову: визнавати основною соціальною цінністю не життя людини, а суспільні відносини, у які вона входить і які існують, власне, заради неї» [10, с. 10].

Справді, блага, цінності й інтереси є беззаперечно важливими для встановлення об'єкта злочину. Так, у ч. 1 ст. 1 Кримінального кодексу України зазначено, що цей Кодекс має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, гарантування миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам.

Проте, на нашу думку, незважаючи на важливість зазначених цінностей, не можна ототожнювати їх з об'єктом злочину. По-перше, це пов'язано з тим, що не в усіх злочинах законодавець

ставити під захист саме благо або інтерес. Так, наприклад, у злочинах у сфері службової діяльності важко встановити, якому саме благу або інтересу завдано шкоди, тому в цих злочинах об'єктом визнаються саме суспільні відносини, що визначають і регулюють зміст правильної роботи державного і громадського апарату.

По-друге, цінності, інтереси та блага, на нашу думку, виступають не стільки об'єктом, скільки певними «маркерами», орієнтирами, які допомагають цей об'єкт встановити. Наприклад, для розуміння об'єкта злочинів у сфері господарської діяльності, для встановлення суспільних відносин, що зазнають шкоди, важливо встановити той суспільний інтерес, який лежить в основі цих відносин. «Визначення об'єкта таких злочинів через інтерес є найбільш правильним і точним по суті, бо тільки інтерес наділений можливістю настільки повно і всебічно відображати зовні відповідне суспільне ставлення. Але водночас не можна забувати про умовність такого вирішення питання. Коли ми визначаємо об'єкт за допомогою вказівки на відповідний інтерес, то тим самим не підміняємо суспільні відносини як об'єкт злочину його інтересом» [8, с. 77].

По-третє, загальновідомо, що злочини вчиняються не тільки щодо чи у зв'язку з існуванням благ та цінностей як певних позитивних соціальних орієнтирів, а і в деяких випадках щодо явищ із певними негативними властивостями, так званих «антиблаг», «антицінностей», наприклад, це можуть бути зброя, вибухові речовини, наркотичні засоби тощо [4, с. 70].

Крім того, вищезазначена концепція має ще один суттєвий недолік. Він полягає в тому, що така теорія занадто абстрактна, так би мовити, «аморфна». Істотність шкоди, важливість охоронюваних інтересів не мають чітких критеріїв і не дозволяють у зв'язку із цим відокремлювати злочинне від незлочинного.

Отже, цінності, блага, інтереси з вищезазначених причин, на нашу думку, не можуть бути визнані об'єктом злочину, проте ці соціальні орієнтири допомагають розкрити сутність і зміст суспільних відносин, вказати на важливість або необхідність їх кримінально-правової охорони.

Нагадаємо, що донедавна у вітчизняній науці кримінального права найпоширенішою була позиція, відповідно до якої об'єктом злочину одностайно визнавалися суспільні відносини, проте в останні роки вона все частіше стала піддаватися критиці. Більшість учених, що відхиляють цю концепцію, вважають її пережитком минулого або штучно створеним постулатом радянських часів, який, на їхню думку, зневажає абсолютну цінність людини, перетворюючи її на звичайного носія суспільних відносин. Утім, погоджуючись із думкою В.Я. Тація, вважаємо, що категорія «су-

спільні відносини», якою охоплюються відносини між людьми, що існують у суспільстві та регулюються різноманітними соціальними нормами, є філософською (або соціологічною) і безпосередньо не стосується якогось історичного періоду [9, с. 131].

У зв'язку із цим найбільш обґрунтованою серед теорій об'єкта вважаємо саме теорію суспільних відносин. Однак визнання цієї концепції зовсім не означає, що треба відмовитися від таких категорій, як «цінність», «інтерес», «благо». Навпаки, саме вони об'єктивізують суспільні відносини, у яких проявляється їхня соціальна сутність і цінність для суспільства.

Отже, саме суспільні відносини повинні визнаватися об'єктом злочину. Передусім це пов'язано з тим, що таке розуміння об'єкта надає можливість встановити характер і обсяг шкоди, що завдається правоохоронюваним відносинам, отже, встановити суспільну небезпечність злочину. Водночас встановлення характеру й обсягу шкоди тісно пов'язане зі структурою суспільних відносин. Загально визнана триелементна структура суспільних відносин, яка складається з носіїв (суб'єктів) відносин, предмета, щодо якого існують відносини, та соціального зв'язку як змісту відносин. Існують також інші підходи до визначення структури суспільних відносин, але все ж таки більш обґрунтованою та повною є саме вищезазначена структура, адже включення до неї будь-яких інших, органічно не властивих суспільним відносинам елементів (наприклад, зовнішніх умов їх виникнення, передумов їх нормального функціонування, соціальних потреб та інтересів тощо) веде до того, що відносини як такі зникають і підміняються якимись іншими, більш загальними поняттями. Аналогічний негативний результат ми отримуємо і тоді, коли зі структури суспільних відносин необґрунтовано вилучається будь-який її обов'язковий елемент [8, с. 17].

Крім того, така структура дозволяє з'ясувати механізм завдання шкоди об'єкту кримінально-правової охорони. Розглядаючи структуру суспільних відносин, зазначимо, що остання являє собою не просто механічну сукупність певних частин, а цілісну систему відповідним чином взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів. Це свідчить про те, що тільки суспільні відносини як цілісну систему, а не окрему її складову частину, можна визнати об'єктом злочину.

У разі вчинення будь-якого злочину вчиняється посягання на той чи інший структурний елемент суспільних відносин. Наприклад, у разі посягання на предмет суспільних відносин йому завдають шкоди шляхом знищення, пошкодження, модифікації, заміни або вилучення предмета зі структури суспільних відносин. В інших випадках предмет суспільних відносин може не підда-

ватися безпосередньому злочинному впливу, водночас шкода суспільним відносинам завдається шляхом безпосереднього посягання на суб'єктів (учасників) відносин або на соціальний зв'язок між ними. Так, більшість злочинів проти життя і здоров'я вчиняються шляхом завдання шкоди суб'єктам (учасникам) охоронюваних суспільних відносин. Водночас такий злочин, як завдання майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою, шкодить об'єкту шляхом посягання на соціальний зв'язок охоронюваних відносин (у такому разі шкоди об'єкту завдають шляхом розриву соціального зв'язку).

Отже, встановлення об'єкта злочину – одне з важливіших питань у дослідженні суспільно небезпечних наслідків злочину та з'ясування механізму завдання шкоди суспільним відносинам, а також установлення суспільної небезпечності злочину. Шкода, завдана злочином, наповнює об'єкт, так би мовити, новим, модифікованим змістом або руйнує (знищує) його, що здебільшого і слугує основою для встановлення суспільної небезпечності злочину.

Література

1. Гавриш С.Б. Теоретические предпосылки исследования объекта преступлений. *Право и политика*. 2000. № 11. С. 4–15.
2. Иванов Н.Г. Общественная опасность деяния как онтологическая основа криминализации : монография. Москва : Проспект, 2016. 80 с.
3. Наумов А.В. Российское уголовное право. Общая часть : курс лекций. Москва : БЕК, 1996. 560 с.
4. Основи кваліфікації злочинів : навчальний посібник / ред. М.І. Панов. Харків : Право, 2019. 378 с.
5. Сергеевский Н.Д. Русское уголовное право. Часть общая : пособие к лекциям. Санкт-Петербург, 1908. 385 с.
6. Спасович В.Д. Учебник уголовного права. Часть общая. Санкт-Петербург, 1863. 442 с.
7. Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Часть общая : лекции : в 2-х т. Москва, 1994. Т. 1. 380 с.
8. Тацій В.Я. Объект и предмет преступления в советском уголовном праве : монография. Харьков : Вища школа, 1988. 198 с.
9. Тацій В.Я. Об'єкт злочину. *Вісник асоціації кримінального права України*. 2013. № 1. С. 131–134.
10. Тер-Акопов А.А. Ответственность за нарушение специальных правил поведения. Москва : Юридическая литература, 1995. 176 с.
11. Уголовное право. Общая часть : учебник / отв. ред. : И.Я. Козаченко, З.А. Незнамова. Москва : Норма-Инфра, 1999. 516 с.

Анотація

Щербініна І. Ю. Наукові підходи до розуміння об'єкта злочину крізь призму заподіяння йому шкоди. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню проблеми розуміння об'єкта злочину у кримінальному праві та механізму завдання шкоди об'єкту злочину. Розглянуті основні наукові концепції вчених-криміналістів щодо розуміння об'єкта злочину у кримінальному праві. Встановлено, що проблема розуміння об'єкта злочину

є однією з найважливіших і водночас найскладніших у науці кримінального права, а тому вибір, зроблений на підтримку того чи іншого підходу до розуміння об'єкта злочину, не може бути інтуїтивним або політично «забарвленим». Такий вибір має бути насамперед ретельно обґрунтованим, підкріпленим вагомими аргументами і зумовленим потребою дослідження конкретного соціально-правового явища. Останнім часом все більше вчених-юристів пропонують повернутися до концепцій, в основі яких лежить розуміння об'єкта злочину як охоронюваних кримінальним законом цінностей, інтересів і благ, проте, незважаючи на важливість зазначених цінностей, отожднювати їх з об'єктом злочину не зовсім коректно у зв'язку з тим, що не в усіх злочинах законодавець ставить під охорону саме благо або інтерес (наприклад, злочини у сфері службової діяльності). Крім цього, злочини вчиняються не тільки стосовно чи у зв'язку з існуванням благ і цінностей, а і в деяких випадках стосовно явищ із певними негативними властивостями, так званих «антиблаг», «антицінностей». Найбільш обґрунтовано серед теорій розуміння об'єкта злочину крізь призму завдання йому шкоди варто вважати теорію суспільних відносин, адже таке розуміння об'єкта злочину надає можливість встановити характер і обсяг шкоди, що завдається правоохоронюваним відносинам, отже, визначити суспільну небезпечність злочину. Водночас характер і обсяг завданої шкоди тісно пов'язані зі структурою суспільних відносин. Саме триелементна структура суспільних відносин, яка складається з носіїв (суб'єктів) відносин, предмета, щодо якого існують відносини, та соціального зв'язку як змісту відносин, допомагає встановити механізм завдання шкоди об'єкту кримінально-правової охорони, адже під час учинення злочинів завжди відбувається посягання на той чи інший структурний елемент суспільних відносин.

Ключові слова: злочин, об'єкт злочину, механізм завдання шкоди, суспільно небезпечні наслідки, шкода.

Summary

Shcherbinina I. Yu. Scientific approaches towards understanding the object of the crime through the prism of inflicting damage thereon. – Article.

The article is dedicated to the research on the problem of understanding the object of the crime in criminal law and the mechanism of inflicting damage on the object of the crime. Major scientific concepts of scientists-criminologists as to understanding the object of the crime in criminal law were analyzed. It was established that the problem of understanding the object of the crime is one of the most important and difficult at the same time within the context of criminal law science. That is why the choice made for the sake of one or other approach towards understanding the object of crime cannot be driven by intuition or political concerns. This choice has to be first of all thoroughly reasoned, backed by significant arguments and driven by the need to examine particular socio-legal phenomenon. Recently, more and more scientists-lawyers have argued for returning to perception of the object of the crime as values, interests and benefits protected by criminal law. However, notwithstanding the importance of the above-mentioned values, it is not quite accurate to equate them with the object of the crime. The reason for this lies in the fact that not in all crimes the legislator aims at protecting exactly benefits or interests (for example, crimes in the sphere of public service). Besides, the crimes are committed not only regarding or in view of benefits and values but also in particular cases regarding certain phenomena with neg-

ative character, the so-called “anti-benefits”, “anti-values”. The most well-grounded amongst the theories of understanding the object of the crime through the prism of inflicting injury thereto is considered to be the theory of social relations, as such understanding of the object of the crime gives the opportunity to determine character and extent of harm which is inflicted on relations guarded by law, and, accordingly, determine the social danger of crime. Having said that, the character and extent of inflicted damage are tightly connected with the struc-

ture of social relations. The three-element structure of social relations consists of relations carriers (subjects), the object of existing relations and social connections as the content of such relations. It helps to determine the mechanism of inflicting damage on the object of criminal protection, as commitment of crime always infringes one or other structural element of social relations.

Key words: crime, object of crime, mechanism of inflicting damage, socially dangerous consequences, harm.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.162 (477)

DOI [https://doi.org/10.32837/ryuv.v2i3\(28\).382](https://doi.org/10.32837/ryuv.v2i3(28).382)**М. В. Кобак***начальник відділу забезпечення судового процесу
та аналітично-статистичної роботи**Миколаївського окружного адміністративного суду,
старший викладач кафедри конституційного**та адміністративного права і процесу**Чорноморського національного університету імені Петра Могили*

ГЕНЕЗИС ІНСТИТУТУ СЛІДЧОГО СУДДІ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСУАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Новим положенням у КПК України 2012 р. є запровадження інституту слідчого судді: «Слідчий суддя – суддя суду першої інстанції, до повноважень якого належить здійснення у порядку, передбаченому цим Кодексом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, а також у випадку, передбаченому статтею 247 цього Кодексу, – голова чи за його призначенням інший суддя відповідного апеляційного суду» [1].

Дослідження інституту слідчого судді становить значний інтерес для теорії і практики кримінального процесу у зв'язку з тим, що, по-перше, він є новим і не достатньо вивченим, по-друге, серед вчених-процесуалістів тривають численні дискусії щодо сутності цього інституту.

Розгляд історії становлення інституту судових слідчих надасть змогу оцінити його практичне значення для якісного правозастосування кримінального процесуального законодавства.

Роль та значення інституту слідчого судді стали предметом дослідження таких вчених, як С.М. Гонтар, М.М. Ковтун, О.С. Мазур, О.О. Мядзєлец. Вісторичному аспекті цей інститут вивчали А.Ф. Бондюк, В. Бринцев, Н.В. Жогін, А.Ф. Коні, О.А. Кожевников, В.О. Попелюшко, В.К. Случевський, Ю.В. Тот, Ф.Н. Фаткуллін. Проте важливість ролі слідчого судді для забезпечення контролю за дотриманням прав людини у кримінальному судочинстві вимагає подальшого поглибленого вивчення.

Сказане повною мірою зумовлює актуальність досліджуваної теми та дозволяє сформулювати мету цієї статті – відслідкувати започаткування і еволюцію інституту слідчого судді, визначити закономірності його виникнення і трансформацію, встановити особливості на різних історичних етапах розвитку нашої держави.

З метою належного дотримання прав та свобод людини під час кримінального провадження необхідним є відповідний контроль органів досудового розслідування з боку державних органів. Такими повноваженнями свого часу наділялись і органи прокуратури, і представники юстиції. Політико-правові передумови появи посади слідчого судді пов'язані з реорганізацією повітової поліції, що проводилася в період з 1858 до 1860 р., і подальшим скасуванням кріпосного права [2, с. 178].

Вперше виокремлено слідчого суддю як суб'єкта контролю органів досудового розслідування Указом імператора Олександра II від 8 червня 1860 року, який визначав слідство як окремий орган, відокремлений від поліції. Його статус та порядок діяльності закріплювався такими нормативними актами, як Указ «Заснування судових слідчих», «Наказ судовим слідчим» [3, с. 133] та «Наказ поліції щодо провадження дізнання за подіями, що можуть представляти собою злочин або проступок» [4].

Слід зазначити, що при розробці проекту нормативно-правового акта «Заснування судових слідчих» піднімалось питання про назву посади «слідчий суддя», однак таку пропозицію відразу було піддано критиці. За словами членів відповідної комісії, «слова «слідчий суддя» можуть дати неправильне поняття про заснування, тому що цей суддя не судить, а тільки збирає дані, які подаються ним на розгляд суду» [5]. Далі було зазначено, що слідчий суддя «здійснює слідство, тому повинен іменуватися слідчим, але оскільки нині слідство з відомства поліції переходить до відомства судів, то слід його називати судовим слідчим» [5]. Тобто судовий слідчий мав повноваження лише здійснювати розслідування у кримінальній справі. Також у законодавстві того періоду посада судового слідчого ототожнювалась з посадою чле-

на повітового суду. Слідчий суддя призначався та звільнявся за поданням губернатора і зі згоди губернського прокурора міністром юстиції. Цікаво, що прийняття судовим слідчим кримінальної справи до свого провадження визнавалось як судовий акт, а суд здійснював контроль за дотриманням законності в процесі розслідування кримінальної справи.

У ст. 23 вказаного Указу серед прав суду називалось надання вказівок та приписів судовим слідчим, розгляд скарг щодо діяльності судових слідчих, перевірка прийнятих рішень судовими слідчими, зупинення провадження у конкретній кримінальній справі та її передання іншому судовому слідчому. Судді та прокурори також надіялись правом вимоги письмових відомостей від судового слідчого про досудове розслідування у разі отримання скарги щодо незаконного затримання особи [6].

Водночас ст. 15 «Заснування судових слідчих» розглядала порядок створення слідчої комісії зі складу судових слідчих в особливо важливих випадках. При розгляді проекту Указу «Заснування судових слідчих» членами Державної Ради були висловлені пропозиції про формування слідчої комісії. На їхню думку, комісія повинна була формуватися на вимогу начальника губернії, за пропозиціями повітового стряпчого і губернського прокурора при вчиненні окремих видів злочину (про святотатство, вбивство, про розбій) [5] під керівництвом судового слідчого, губернського стряпчого або члена повітового суду. Важливо, що розділ III цього Указу закріплював підпорядкованість, відповідальність і порядок взаємодії судового слідчого з іншими посадовими особами правоохоронної системи. Право давати судовим слідчим вказівки, розпорядження, розглядати скарги на їхні дії, передавати справи від одного слідчого до іншого належало тільки судовим органам. Усі скарги та доноси на слідчого розглядалися повітовим стряпчим.

Згідно зі ст. 25 Указу «Заснування судових слідчих» прокурор і стряпчий мали право вимагати від судового слідчого письмові відомості про хід здійсненого ним слідства. Однак ця ж стаття обмежувала дії цих посадових осіб. Предметом письмових відомостей могли бути тільки скарги на неправильне затримання особи.

Діяльність судового слідчого підлягала ревізії згідно з установленим порядком. Порядок звітності судових слідчих повинен був визначитися особливою інструкцією, розробка якої була покладена на Міністерство юстиції. З посади судовий слідчий звільнявся «лише за переданням суду» [7].

Зауважимо, що одночасно з «Заснуванням судових слідчих» був прийнятий «Наказ судовим слідчим» [8], який визначив порядок дій судового слідчого при виконанні обов'язків щодо про-

вадження попереднього слідства у кримінальних справах, яким повинні керуватися не тільки слідчі, а й слідча комісія при її створенні за окремими кримінальними справами. Так, у вказаному правовому акті судовий слідчий надіявся значною процесуальною самостійністю щодо порушення кримінальної справи. Однак поняття «попереднє розслідування» в законодавчому порядку тоді ще не було визначене. Чинні нормативно-правові акти обмежувалися поняттям «слідство». Під слідством розумілося «вишукування всіх обставин справи або події, що становить злочин, і збирання доказів до викриття і притягнення винного» [8].

Значення «Наказу судовим слідчим», як визначає А.Ф. Коні, полягало в тому, що «Наказ 1860 р. при сумлінному його застосуванні був надійним і міцним знаряддям для дослідження злочину без шкоди інтересам закону і без мимовільної шкоди інтересам особистості. Цей Наказ – результат докладених зусиль Н. Стояновського – був основою Статуту кримінального судочинства 1864 р. Наказ був не тільки практичним заходом для свого часу, не тільки цінною історичною пам'яткою відносно минулого, а й свого роду заповітом для майбутнього. Він знаменував собою проведену в 1860 році межу, за яку повертатися не можна, не ризикуючи похитнути всю побудову кримінального процесу, адже так можна опинитися знову в тих нетрях, серед яких блукала протягом багатьох років, знемагаючи, потреба суспільства в реальному правосудді, під виглядом турботи про яке в недавні вже роки міністром юстиції Муравйовим пропонувалися знову перетворення досить сумнівного характеру <...>» [9, с. 127].

Зазначимо, що більшість дореволюційних авторів, розглядаючи кримінально-процесуальний статус судових слідчих, виділяла такі властиві йому особливості:

1) дані посадові особи належали саме до суддівського корпусу з гарантіями, пов'язаними з їх статусом. Мається на увазі їх незалежність при здійсненні процесуальних повноважень;

2) судові слідчі були компетентні самостійно здійснювати попереднє слідство у справі;

3) повноваження, що виконувалися судовими слідчими, були зумовлені метою стадії попереднього розслідування – встановленням винної особи та вирішенням питання про те, чи повинна справа бути направлена до суду.

Характеризуючи функції судового слідчого, дореволюційні процесуалісти сходилися в тому, що він поєднував у собі одночасно функції обвинувачення, захисту і суддівські [10, с. 302]. Можна також стверджувати, що він не виконував ні функції обвинувачення, ні функції захисту, оскільки здійснювати ці функції – це не виконувати жодну з них окремо. У чистому вигляді він здійснював тільки судові функції.

Оскільки кримінальний процес у розглянутий період будувався, як і раніше, на інквізиційних засадах, змагальність як така на стадії попереднього розслідування була відсутня. Найяскравіше це відобразилося саме у функціях судового слідчого, який був зобов'язаний «з повною неупередженістю з'ясувати як обставини, що підтверджують вину обвинуваченого, так і обставини, що його виправдовують» [11, с. 38].

Отже, одним з найважливіших напрямів судової реформи, яка проводилася в 60-ті роки XIX століття, було введення інституту судових слідчих. Розроблені і прийняті нормативно-правові акти ґрунтувалися на визнанні необхідності законодавчого закріплення попереднього слідства як судової функції і його проведення посадовою особою судової влади.

Наведене дає всі підстави вважати, що запровадження інституту слідчого судді було прогресивним кроком у кримінальному процесі, однак слід відзначити і встановлення тотального контролю за його діяльністю з боку прокуратури та суду. На нашу думку, такий контроль можна вважати позитивним, адже це сприяло реальному забезпеченню законності в процесі слідчої діяльності.

Вивчення генезису кримінального процесуального законодавства свідчить, що за своїми функціональними обов'язками судовий слідчий того часу нічим не відрізнявся від звичайного слідчого з кримінального процесу радянської доби, за тим лише винятком, що структурно він належав до окружного суду чи до судової палати, всі його рішення підлягали судовому контролю, а скарги на його дії розглядалися цими судовими органами. Тим самим у цій моделі судочинства судовий слідчий, будучи під подвійним прокурорським і судовим контролем, реалізовував тільки функцію попереднього розслідування [12, с. 5].

Таким чином, у дореволюційний період судовий слідчий здійснював виключно досудове розслідування у кримінальних справах. Судовий контроль та прокурорський нагляд за діяльністю слідчих суддів сприяли законності їх діяльності.

Наступним періодом, на якому слід зупинитись, був період з 1917 до 1920 р, який відзначився існуванням на території сучасної України Української Народної Республіки та Української Держави. Як зазначає В.В. Землянська, суди та правоохоронні органи Центральної Ради, Гетьманату Скоропадського та Директорії у своїй діяльності деякий час керувалися законами колишньої Російської імперії й Тимчасового уряду (зокрема, Статутом кримінального судочинства 1864 р.), які поступово були змінені і доповнені урядами Української Народної Республіки та Української Держави. Проте більшість нормативно-правових актів у галузі судочинства, прийнятих у періоди Центральної Ради, Гетьманату Скоропадського та Директорії, не дія-

ла внаслідок складної політичної ситуації в Україні та важких умов військового часу [13, с. 6–8].

1–12 (24–25) грудня 1917 р. у Харкові на I Всеукраїнському з'їзді Рад відбулось утворення Української Соціалістичної Радянської Республіки, що ознаменувалось початком запровадження в Україні радянської моделі держави. Особливе місце належало і суду.

Важливо, що Декретом про суд № 1 від 22 листопада 1917 року було постановлено: «Надалі до перетворення всього порядку судочинства попереднє слідство у кримінальних справах покладається на місцевих суддів одноосібно» [14, с. 125–126]. Був ліквідований інститут судових слідчих. А постановою Народного Секретаріату України «До введення народного суду» від 4 січня 1918 р. [15, с. 17] скасувала всі наявні судові органи, інститути прокурорського нагляду, судових слідчих та приватної адвокатури й запровадила колективні місцеві народні суди, дільничні, повітові та міські.

Положенням про народний суд УРСР від 26 жовтня 1920 року народному судді було надане право проводити розслідування. Вказане положення стало підґрунтям для Інструкції для народних слідчих, а також Циркуляру про провадження кримінальних справ у нарсудах [14, с. 125–126]. У такий спосіб народні слідчі стали правонаступниками слідчих комісій.

Ст. 6 Положення про народний суд встановлювала, що народний суддя одноосібно: 1) здійснював нагляд за проведенням дізнання органами міліції, затверджував та підсилював запобіжні заходи, у разі необхідності пом'якшував їх; 2) вирішував питання про зупинення дізнання та передання кримінальної справи до суду [14, с. 125–126]. Отже, контроль за діяльністю органів міліції в процесі дізнання здійснювався народними суддями. Це виражалось у оцінюванні дотримання прав та свобод людини і громадянина в кримінальному процесі.

Наступні роки існування УРСР контроль за органами досудового розслідування зосереджувався то у руках суду, то у руках прокуратури.

Так, КПК УСРР 1922 р. закріпив інститут судових слідчих, що діяли під контролем суду і під наглядом з боку прокуратури. Проте вже в 1923 р. судовий контроль був замінений прокурорським наглядом, а у 1928 р. слідчі передалися у повне адміністративне підпорядкування органам прокуратури [16].

При цьому згідно з КПК УСРР 1922 р. елементи статусу слідчого як носія судової влади віддалено були притаманні (з-поміж інших слідчих) лише слідчим при радах народних суддів та при Народному Комісаріаті Юстиції (ч. 5 ст. 23 КПК), а згідно з КПК УСРР 1927 року (і то лише на перших порах) – військовим слідчим військового трибуналу (ч. 5 ст. 24 КПК) [17].

У 1922 р. в складі Народного комісаріату юстиції була заснована державна прокуратура УРСР з метою здійснення нагляду за дотриманням законів в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю. Положенням про прокурорський нагляд, затвердженим Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом УРСР 28 червня 1922 р., до компетенції прокуратури, зокрема, був віднесений безпосередній нагляд за діяльністю слідчих органів і органів дізнання у сфері розкриття злочинів [18, с. 71].

Основи кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік, прийняті 31 жовтня 1924 року, визначили, що попереднє розслідування органами дізнання, слідчими та іншими посадовими особами здійснювалось під наглядом прокуратури [19].

З 1924 року судовий контроль за дотриманням прав та свобод громадян на етапі попереднього слідства виявлявся у тому, що судова перевірка відбувалась виключно тоді, коли рішення вже були прийняті, а дії (бездіяльність) були виконані. Слід відзначити і розрив у часі між рішенням чи дією органу досудового розслідування та їх судовим розглядом [20, с. 12–26]. Також був відсутній судовий контроль щодо кримінальних справ, провадження у яких було закрито. На той момент достатнім вважався відомчий контроль та прокурорський нагляд.

20 липня 1927 р. новий КПК УРСР встановив: «Прокурор міг запропонувати слідчому скасувати обраний запобіжний захід, замінити його іншим або обрати запобіжний захід у разі, якщо його не обрав слідчий. Пропозиція прокурора змінити, скасувати або обрати запобіжний захід була обов'язкова для слідчого. Він міг оскаржити її до вищого прокурора, але оскарження не припиняло виконання пропозиції прокурора (п. 146). Учасники кримінального процесу не мали права оскаржити дії слідчого до суду. Так, згідно з п. 205 КПК, сторони, свідки, експерт, поняті, поручники і заручники мали право оскаржити дії слідчого, які порушували або обмежували їхні права, прокуророві безпосередньо або через слідчого, дії якого оскаржувалися» [21, с. 35].

У вересні 1928 року постановою ВЦВК і РНК РРФСР внесено зміни до Положення про судустрій РРФСР, якими слідчих виведено з-під підпорядкування судів та переведено у підпорядкування прокурорам. При цьому їх підконтрольність Народному комісаріату юстиції і місцевим радам залишалась без змін [22, с. 138–139].

А.Ф. Бондюк стверджує: «<...>виведення слідства за межі компетенції суду створювало навколо кримінальних справ середовище потенційної вини підозрюваного (обвинуваченого). Під потенційною виною ми маємо на увазі векторність досудового розслідування, яка полягає у тому, що, оскільки робо-

та прокуратури і слідства спрямована на результат доведення вини підозрюваного (обвинуваченого), а контроль за здійсненням таких процесуальних дій покладається на прокуратуру, то якісного забезпечення всебічного дослідження обставин справи не завжди вдається досягти, а вирок здебільшого має обвинувальний характер» [23, с. 79].

Дійсно, такетвердження не ставиться під сумнів, адже виключно прокурорський нагляд за законністю проведення досудового розслідування не може сповна забезпечувати цей процес всебічно, оскільки спрямованість прокуратури є обвинувальною.

Водночас у ст. 127 Конституції СРСР від 5 грудня 1936 року встановлювалось, що ніхто не може бути заарештованим інакше як на підставі рішення суду або санкції прокурора [24]. Однак таке закріплення у законі порядку взяття під варту з використанням сполучника «або» дозволяло слідчим уникати звернення до суду та обмежуватись санкцією прокурора.

Прийняті у 1958 році Основи кримінального судочинства СРСР та КПК 1960 року не передбачали положень про застосування заходів процесуального примусу на етапі досудового слідства за рішенням суду та взагалі залишили поза увагою судовий контроль будь-якої діяльності органів досудового розслідування. У КПК 1960 року функція контролю за діяльністю посадових осіб на стадії досудового розслідування покладалась на органи прокуратури.

Шляхи реформування досудового слідства в незалежній Україні були окреслені Концепцією судово-правової реформи в Україні, прийнятою Верховною Радою України 28 квітня 1992 р., та Конституцією України 1996 р. Положення цих нормативних актів стали орієнтирами для законодавчої діяльності в галузі вдосконалення кримінального процесуального законодавства. У Концепції зазначалося про те, що процесуальним законодавством має надаватися максимум правових засобів для захисту, встановлюватися порядок оскарження до суду дій слідчого, пов'язаних з порушенням прав людини, мають розширюватися права учасників процесу та повинна закріплюватися реальна процесуальна самостійність слідчого. Уперше за часів незалежної України був використаний термін «судовий контроль» [25].

Обраний вектор України як правової держави вимагав невідкладних змін до чинного на той час законодавства та відходження від усталених позицій в кримінальному процесуальному праві.

Діяльність суду на стадії попереднього розслідування як контролюючого органу встановилась у незалежній Україні вже у Законі України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року.

Так, до повноважень районних (міських) і обласних судів Законом відносився розгляд скарг: 1) на постанову прокурора, слідчого, органу

дізнання про відмову в порушенні кримінальної справи (ст. 236-1 КПК); 2) про закриття справи (ч. 2 ст. 215, ч. 2 ст. 236, ст. 236-6 КПК); 3) на санкцію прокурора про арешт (ст. 236-4 КПК) [26].

Розгляд суддями наведених скарг став здійснюватися у формі оперативного (поточного) контролю за законністю та обґрунтованістю вказаних рішень органів дізнання, слідчого і прокурора, тобто безпосередньо на стадії досудового розслідування (ст.ст. 236-2, 236-4, 236-6 КПК), в той час як до цього існував виключно контроль на стадіях віддання до суду та судового розгляду [17]. Отже, суддя відповідного суду шляхом розгляду скарг на дії осіб, які проводили попереднє слідство, та винесення рішень по ним отримав статус суб'єкта попереднього розслідування саме через реалізацію зазначених повноважень.

Законом України від 21 червня 2001 року «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України» суд наділявся новими повноваженнями на стадії досудового розслідування. Зокрема, це такі повноваження: 1) обрання, продовження та зміна запобіжного заходу щодо обвинуваченого у вигляді взяття під варту суддями районного (міського), апеляційного та Верховного Суду України (ст. ст. 156, 165–165-3 КПК); 2) надання дозволу на обшук житла та іншого володіння особи (ст. 177 КПК); 3) накладення арешту на кореспонденцію та зняття інформації з каналів зв'язку (ст. 187 КПК); 4) огляд житла чи іншого володіння особи (ст. 190 КПК); 5) направлення обвинуваченого на стаціонарну експертизу; 6) включення в КПК загальних положень про можливість оскарження безпосередньо до суду й інших дій як слідчого (окрім тих, оскарження яких допускалося й дотепер) (ч. 5 ст. 234 КПК), так і прокурора (ч. 2 ст. 236 КПК), проте з відтермінуванням їх розгляду судом першої інстанції при попередньому розгляді справи або при розгляді її по суті (ч. 6 ст. 234, ч. 3 ст. 236 КПК) [27].

Однак згідно з рішенням Конституційного Суду України № 3-рп/2003 від 30 січня 2003 р. положення ч. 6 ст. 234 та ч. 3 ст. 236 КПК щодо неможливості розгляду судом на стадії досудового слідства скарг на постанови слідчого, прокурора стосовно приводів, підстав і порядку порушення кримінальної справи щодо певної особи були визнані неконституційними та втратили чинність [28].

Для виконання зазначеного рішення Конституційного Суду 24 грудня 2006 р. Кримінально-процесуальний кодекс України був доповнений ст.ст. 236⁷, 236⁸, тобто нормами, якими розгляд даного питання був віднесений до повноважень судді місцевого суду за місцем розташування органу або роботи посадової особи, яка винесла постанову, з дотриманням правил підсудності [29].

З прийняттям КПК 13.04.2012 року слідчий суддя був визначений як суб'єкт, повноваження

якого зводяться до забезпечення прав та свобод особи на стадії досудового розслідування та сприяння інтересам правосуддя. При цьому слід вказати, що окремої норми, яка б встановлювала повноваження слідчого судді у чинному КПК, немає, що, на нашу думку, потребує подальшого вирішення шляхом внесення відповідних змін до Закону.

Таким чином, поява нового суб'єкта контролю за дотриманням прав та свобод особи на стадії досудового розслідування у кримінальному провадженні стала виявом якісних змін у кримінальному процесуальному законодавстві України та показником прагнення до гармонізації в процесі захисту особою своїх прав, свобод та законних інтересів. Дослідження становлення інституту судових слідчих в кримінальному процесуальному законодавстві України дозволяє виділити такі його історичні етапи:

а) 1 етап (1860–1917 рр.). Становлення інституту судових слідчих. Завдяки становленню інституту судових слідчих у XIX столітті була відділена судова влада від влади адміністративної і створена нова структура судочинства. У результаті проведення реформ в структурі повітової поліції з'явилася нова посадова особа – судовий слідчий, який був наділений широкими процесуальними повноваженнями як незалежний і незмінний член суду;

б) 2 етап (1917–1960 рр.). Скасування інституту судових слідчих. Контроль за провадженням досудового розслідування перебував то у компетенції органів прокуратури, то у компетенції судових органів;

в) 3 етап (1960–2012 рр.). Інституту слідчого судді не існувало, а повноваження судового контролю у досудовому розслідуванні відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України реалізовувались судом і суддею фактично з 2001 року;

г) 4 етап (2012 р. – до сьогодні). Закріплення у КПК України слідчого судді як суб'єкта контролю за досудовим розслідуванням і його повноважень, пов'язаних з вирішенням питань щодо обмеження конституційних прав і свобод осіб, розгляду скарг на рішення та діяльність відповідних органів та посадових осіб у кримінальному провадженні.

Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Тот Ю.В. Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX веке. Санкт-Петербург : Образование-Культура, 2002. 490 с.
3. Мазур О.С. Судовий слідчий у статуті кримінального судочинства 1984 р. *Право України*. № 3. 2005. С. 132–134.
4. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собр. 2. Т. XXXV. Отд. 1. № 35892. Санкт-Петербург, 1862. URL: <http://elibrary.shpl.ru/ru/nodes/260-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii>

sobranie-vtoroe-s-12-12-1825-po-28-02-1881-v-55-ti-t-s-ukaz-spb-1830-1885.

5. РГИА. Ф. 1149. 1860. Т. 5. Ед. хр. 41.

6. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собр. II. Т. XXXV. Отд. 1. № 35890-35892. Санкт-Петербург, 1862. URL: <http://elibrary.shpl.ru/ru/nodes/260-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-vtoroe-s-12-12-1825-po-28-02-1881-v-55-ti-t-s-ukaz-spb-1830-1885>.

7. ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXV. Отд. 1. № 35890.

8. Полное собрание законов. – Собр. 2. – Т. XXXV. – Отд. 1. – № 35891.

9. Кони А.Ф. Николай Иванович Стояновский. *Отцы и дети Судебной реформы: к пятидесятилетию Судебных Уставов*. Москва, 2003. 349 с.

10. Случевский В.К. Учебник русского уголовного процесса. Введение. Ч.1 Судостроительство. Москва, 2008. 661 с.

11. Судебные уставы императора Александра Второго. Санкт-Петербург, 1883. 700 с.

12. Бринцев В. Досудове слідство: судовий слідчий чи «слідственный судья?» *Право України*. 1997. № 7. С. 5–12.

13. Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н. Предварительное следствие в советском уголовном процессе. Москва : Юрид. лит., 1965. 367 с.

14. Декреты Советской власти. Том 1. Москва : Гос. Изд-во полит. литературы, 1957. С. 125–126.

15. О введении народного суда : Постановление Народного Секретариата Украинской Республики от 4 янв. 1918 г. *Вестник Украинской Народной Республики (орган ВУЦИК)*. 1918. № 5. С. 15–24.

16. Кримінально-процесуальний кодекс УСРР 1922р. URL: <https://sites.google.com/site/igroupteamsite/istoria-derzavi-ta-prava-ukraieni/kriminalnij-kodeks-usrr-1922-r>.

17. Попелюшко В.О. Слідчий суддя у кримінально-провадженні. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2014. №1(9). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n1/14pvoukr.pdf>.

18. Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть : учеб. пособие. Москва : Проспект, 2001. 88 с.

19. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и Союзных Республик : Постановление Президиума ЦИК СССР от 31.10.1924 г. URL: <http://www.libussr.ru/infdoc2.htm>.

20. Колоколов Н.А. Оперативный судебный контроль в уголовном процессе. Москва : Юрист, 2008. 416 с.

21. Кримінально-процесуальний кодекс УСРР в редакції 1927 р. Харків : Юрид. вид.-во Наркомюсту УСРР, 1927. 123 с.

22. Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства : монография. Москва : Волтерс Клувер, 2011. 208 с.

23. Бондюк А.Ф. Историчні передумови виникнення інституту слідчого судді: розвиток судового контролю та прокурорського нагляду. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Випуск 2. Том 3. 2015. С. 76–80.

24. Конституция СССР, утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm>.

25. Концепція судово-правової реформи в Україні від 28 квіт. 1992 р. № 2296-12. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>.

26. Про статус суддів : Закон України від 15.12.1992р. № 2862-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-12>.

27. Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України : Закон України від 21 червня 2001 року № 2533-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2533-14>.

28. Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2003 від 30 січня 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-03>.

29. Кримінально-процесуальний кодекс від 28.12.1960 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05>.

Анотація

Кобак М. В. Генезис інституту слідчого судді у кримінальному процесуальному законодавстві України. – Стаття.

Стаття присвячена обґрунтуванню визначення етапів становлення та еволюції розвитку інституту судових слідчих в кримінальному процесуальному законодавстві України. Проаналізовано масив законодавства від реорганізації повітової поліції в дореволюційні часи до сучасного стану – Кримінального процесуального кодексу України 2012 року, яким запроваджений інститут слідчого судді. Окреслено еволюцію функцій слідчих суддів, які належали в різні періоди різним державним органам. Детально розглянуто перший етап – етап введення інституту судових слідчих. Досліджено Указ «Заснування судових слідчих», «Наказ судовим слідчим», зазначено особливості кримінально-процесуального статусу судових слідчих у дореволюційний період, окреслено характерні функції та взаємодію з іншими державними органами. Самостійна в процесуальному сенсі фігура судового слідчого, який стояв на захисті прав і законних інтересів суспільства і держави, існувала до 1917 року. Другий етап (часи Центральної Ради, Гетьманату Скоропадського, Директорії, Української Народної Республіки, Української Соціалістичної Радянської Республіки) – це поступове скасування інституту судових слідчих. Нормативно-правові акти вказаних часів закріплювали контроль за органами досудового розслідування то у руках суду (Положення про народний суд УСРР від 26 жовтня 1920 року, КПК УСРР 1922 року), то у руках прокуратури (Основи кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік від 31 жовтня 1924 року, КПК УСРР від 20 липня 1927 року). Третій етап (1960–2012 роки) характеризується відсутністю інституту слідчого судді та зародженням ідей щодо його впровадження. Значну роль для майбутньої появи в українському кримінальному процесуальному законодавстві інституту слідчого судді зіграв Конституційний Суд України та Верховний Суд України (суб'єкт права на конституційне подання). Важливим у цьому контексті було рішення від 30 січня 2003 року у справі № 1-12/2003, яким були визнані неконституційними вказані у статті положення Кримінально-процесуального кодексу України 1960 року, які унеможлилювали розгляд судом на стадії досудового слідства скарги на постанови слідчого, прокурора стосовно приводів, підстав і порядку порушення кримінальної справи щодо певної особи. Останній етап (2012 – сьогодні) – це законодавче урегулювання існування слідчих суддів, їх мети, функцій та порядку роботи. Встановлено, що в сучасному кримінальному процесуальному законодавстві відсутня єдина норма щодо повноважень слідчих суддів. Вказане потребує подальшого вирішення через внесення змін у законодавство.

Ключові слова: слідчий суддя, історичні етапи, судовий слідчий, судовий контроль, прокурорський нагляд.

Summary

Kobak M. V. Genesis of the institute of investigative judge in the criminal procedure legislation of Ukraine. – Article.

The article is devoted to substantiation of stages of formation and evolution of development of institute of judicial investigators in criminal procedural legislation of Ukraine. An array of legislation has been analyzed from the reorganization of county police in pre-revolutionary times to the present state - the Criminal Procedure Code of Ukraine in 2012, which introduced the institute of investigating judge. The evolution of the function of investigative judges belonging to different state bodies at different times is outlined. The first stage - the stage of introduction of the institute of judicial investigators - is considered in detail. The Decree "Establishment of Judicial Investigators", "The Order of Judicial Investigators", the peculiarities of criminal procedure status of judicial investigators in the pre-revolutionary period, the characteristic functions and interaction with other state bodies are investigated. In the procedural sense, the independent figure of a judicial investigator, who stood for the protection of the rights and legitimate interests of society and the state, existed until 1917. The second stage (the times of the Central Rada, the hetmanate of Skoropadsky, the Directory, the Ukrainian People's Republic, the Ukrainian Socialist Soviet Republic) is the gradual abolition of the institute of judicial investigators. Legislative acts of those times enshrined control over the bodies of pre-trial

investigation either in the hands of the court (Regulation on the People's Court of the USSR of October 26, 1920, the CPC of the USSR in 1922), then in the prosecutor's office (Basics of criminal justice of the USSR Union and Union Republics²⁴ of October 31, 24 of the CCP of the USSR of 20 July 1927). The third stage (1960-2012) is characterized by the absence of the investigating judge's institute and the "emergence" of ideas for its implementation. The Constitutional Court of Ukraine and the Supreme Court of Ukraine (the subject of the right to a constitutional petition) played a significant role in the future appearance in the Ukrainian criminal procedural legislation of the "investigating judge" institute. Namely, the decision of January 30, 2003 in Case No. 1-12 / 2003, which declared unconstitutional the provisions of the Criminal Procedure Code of 1960, which made it impossible for the court to consider the complaints against the investigator's, prosecutor's decisions regarding the cases at the stage of pre-trial investigation, grounds and procedure for initiating criminal proceedings against a certain person. The last stage (2012 - present) is the legislative regulation of the existence of investigative judges, their goals, functions and working order. It is established that in the present criminal procedural legislation there is no uniform rule on the powers of investigative judges. This requires further resolution due to legislative changes.

Key words: investigating judge, historical stages, judicial investigator, judicial control, prosecutorial supervision.

УДК 343.985

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).383](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).383)**В. В. Семенов***кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри криміналістики**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***ТАКТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ОБШУКУ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ІНСЦЕНОВАНИХ ВБИВСТВ**

Криміногенна обстановка в Україні характеризується зростанням чисельності злочинів, що вирізняються старанністю підготовки, витонченістю вибору способів учинення і приховування, зухвалістю й жорстокістю. На особливу увагу заслуговують насильницькі й корисливо-насильницькі злочини, оскільки саме вони спрямовані проти найважливішого для людини – її життя і здоров'я, являють собою загрозу суспільству й державі. Вбивства взагалі завжди мають у суспільстві особливий резонанс. Низький духовний і матеріальний рівень розвитку суспільства, правовий нігілізм залишають свій негативний відбиток на розвитку держави й кожного її громадянина. Бажання легкої наживи, озлобленість, байдужість до всього – далеко не вичерпний перелік причин, які визначають посягання на життя людини.

Зміни, що відбуваються в даний час у суспільстві, реформування в різних сферах діяльності породили загострення криміногенної обстановки, виникнення нових видів злочинної діяльності. До числа злочинів, які є особливо небезпечними, сьогодні належать убивства, приховані інсценуванням.

За загального зростання чисельності вбивств, учинених як окремими особами, так і організованими групами, мають місце й убивства, приховані інсценуванням, розслідування яких становить особливу складність. У цьому зв'язку вбачається важливим і необхідним формування окремих рекомендацій, щодо тактики проведення деяких слідчих (розшукових) дій.

Вагомий внесок у дослідження теоретичних проблем, пов'язаних із розслідуванням убивств, зокрема тих, що приховуються інсценуванням, зробили вчені-криміналісти України й інших держав. Проблемні питання розслідування вбивств розглядаються в дослідженнях таких знаних науковців, як: Ю.П. Аленін, В.П. Бахін, Р.С. Белкін, О.Ю. Булукув, І.В. Борисенко, О.М. Васильєв, Л.Г. Видонов, В.Г. Гончаренко, А.В. Дулов, В.А. Журавель, А.В. Іщенко, В.П. Колмаков, О.Н. Колесниченко, В.О. Коновалова, В.С. Кузьмичов, В.К. Лисиченко, В.Г. Лукашевич, Г.А. Матусовський, Г.М. Мудьогін, М.В. Салтевський, В.В. Тіщенко, В.Ю. Шепітько й ін.

Актуальність теми визначається нагальною потребою аналізу існуючих тактичних прийомів обшуку з метою надання обґрунтованих рекомен-

дацій щодо вдосконалення й розробки тактичних комбінацій розглядуваної слідчої (розшукової) дії, тактики обшуку загалом.

Обшук у справах про вбивства, приховані інсценуванням, має свою специфіку, що визначається видом інсценування, слідчою ситуацією і ситуацією обшуку. Висунувши версію про вид інсценування, слідчий встановлює об'єкти пошуку та відповідні об'єкти обшуку. За інсценування природної смерті без наявності на тілі загиблого слідів насильства, спираючись на результати експертизи про причину смерті, він визначає перелік предметів, що підлягають відшукуванню. Якщо має місце отруєння, доцільно шукати отруту, інші хімічні сполуки, медичні препарати, здатні у великій кількості призвести до летального результату, речовини, якими могло бути спричинено отруєння. Необхідно відшукувати посуд (тару), у якому могли зберігатися ці речовини, а також з урахуванням способу попадання їх в організм жертви знайти і долучити до матеріалів провадження як речові докази ті предмети, безпосередньо з яких отрута потрапила в нутро жертви. Це можуть бути чашки, пляшки, аерозольні балончики. У разі встановлення, що отрута потрапила в організм жертви шляхом ін'єкцій треба шукати шприци, крапельниці, за допомогою яких була введена отрута в організм.

Об'єктами обшуку в такому разі можуть бути квартира загиблого, місце виявлення трупа, місце останнього перебування жертви, квартири родичів, близьких, знайомих, у яких є можливість знайти перелічені предмети.

Розглядаючи інсценування самогубства чи нещасного випадку, варто з особливою уважністю поставитися до визначення причини смерті, оскільки саме ця обставина впливає на напрям обшуку. Насамперед важливо відшукати передсмертну записку, за наявності якої обов'язково треба залучити до матеріалів справи вільні зразки почерку, необхідні для проведення почеркознавчої експертизи, а за підозри фальсифікації необхідно відібрати в підозрюваного вільні й експериментальні зразки.

Спираючись на визначення способу позбавлення життя, зокрема в разі повішення, необхідно шукати матеріал, з якого виготовлено зашморг, тому що цілком імовірно, що мотузка, з якої виго-

товлена петля, є частиною мотка, який може бути виявлено як у загиблого, так і в підозрюваного. У разі інсценування самогубства з використанням холодної зброї потрібно відшукати предмет, яким завдано ушкодження. Аналогічно треба діяти і за настання смерті внаслідок використання вогнепальної зброї. Інсценувавши самогубство за допомогою вогнепальної зброї, підозрюваний залишить її на місці вбивства, знищивши свої відбитки пальців. Однак існує ймовірність виявлення боєприпасів до цієї зброї не в загиблого, а саме в підозрюваного. Виявлення під час обшуку в загиблого вогнепальної зброї з невикористаними боєприпасами чи використання ним іншої зброї, що йому не належить, буде негативною обставиною, що свідчить про інсценування.

Інсценування нещасного випадку, як-от падіння з висоти, утоплення, нещасний випадок на виробництві чи будь-який інший спосіб позбавлення життя, вимагає від слідчого відшукання речей, предметів, з якими міг контактувати загиблий безпосередньо до події, що трапилася. Якщо встановлено особу, підозрювану в убивстві, у процесі обшуку в неї повинні бути виявлені знаряддя вбивства, одяг, у якому вона була в момент злочину, оскільки на ньому могли залишитися сліди, що вказують на контакт із жертвою. Це сліди крові, слини, інші біологічні виділення людини, різні мікрочастинки: волокна одягу, сліди нашарування, волосся, сліди від укусу, подряпини, інші сліди боротьби, мікрочастинки ґрунту, ґрунту з місця події тощо. Може бути й навпаки: на речах і предметах убитого могли залишитися частки, що належать підозрюваному. Виявленню підлягають також предмети, що використовувалися для приховування вбивства шляхом інсценування, а також переписка, щоденники, нотатки, записні книжки й інші документи, що можуть допомогти визначити характер взаємин потерпілого із близькими, виявити серед останніх особу, зацікавлену в його смерті.

Успіх обшуку багато в чому залежить від ретельної підготовки до його проведення. Необхідно зібрати якнайбільше інформації про особу, яка обшукується, ознайомитися з місцем (місцевістю), приміщенням, де відбуватиметься обшук, з метою необхідної орієнтації на місцевості. Під час підготовки до обшуку варто висувати пошукові версії щодо місця знаходження шуканого. Ці версії є різновидом пошукових версій. Усі вони у своїй побудові ґрунтуються на відповідній інформації, відрізняючись у першому випадку ширшим діапазоном пошукових дій і визначеністю розшукуваного об'єкта (особи). У процесі обшуку місце пошукових дій обмежено житловим приміщенням, ділянкою місцевості, однак водночас не завжди є чіткий об'єкт пошукових дій, тому що він не визначений, хоча й зумовлений видом і механізмом учинення злочину.

І в першому, і у другому випадках розшуку головна роль належить рефлексивному мисленню слідчого, який імітує мислення осіб – як тих, що сховалися, так і тих, хто ховає розшукувані об'єкти. Високим рівнем рефлексії протиборчих осіб визначається перемога однієї з них [5, с. 67; 7, с. 116]. Чим точніше буде визначено предмет обшуку, тим конкретнішою буде пошукова версія. Остання є результатом узагальнення розумової діяльності слідчого з виявлення розшукуваного, наслідком якого є припущення про місце його приховання.

Для виявлення розшукуваних слідів і об'єктів дуже важливо мати уявлення про специфіку психології особи, яка щось приховує. Як уже зазначалося раніше, слідчий, здійснюючи обшук, повинен правильно використовувати можливості рефлексивного мислення.

До числа завдань, що вирішує обшукуваний, належить насамперед обрання місця приховування. Зазвичай воно обмежується місцем проживання злочинця і територією підвірних будівель. Обрання місця приховування багато в чому залежить від інтелектуальних можливостей того, хто ховає, і, звичайно ж, від розмірів і особливостей приховуваної речі. Злочинці обирають місця приховування, що не відповідають нормальним, звичайним уявленням, тобто ті місця, що виходять за рамки загальноприйнятих людських розумових стандартів.

В.О. Коновалова зазначає, що під час обрання найбільш надійного місця для приховання чимале значення мають професійні навички і знання особи. Професійні навички відкривають можливість для використання з метою приховування тих місць, які відомі особі у зв'язку з її професією. Причому вони характеризуються оригінальністю, що впливає з тонкостей професії, про які знає тільки особа, яка володіє нею. Ось чому орієнтація на використання професійних нахилів під час відшукання прихованого нерідко вимагає від слідчого поглибленого уявлення про особливості професії особи, а також консультації з фахівцями щодо того, які дані професійних навичок можуть бути використані для спорудження схованок тощо. Однак орієнтація на професію особи, у якій має бути здійснено обшук, не повинна обмежувати територію обшуку.

Друге завдання, яке вирішує той, хто ховає, – це маскуваність місця приховування. Одним з інтелектуальних завдань для того, хто приховує, є приведення цього місця у природний стан, що не повинен привертати уваги, отже, і викликати підозру. Але прагнення злочинця замаскувати місце приховування у психологічному відношенні нерідко гіперболізується, тому призводить до створення надмірно маскувального спорудження, яке через явні безглуздість і надмірність привер-

тає більш пильну увагу й підозру особи, яка здійснює обшук [6, с. 25]. Це може бути терміновий ремонт квартири, хоча попередній був зовсім недавно, свіжопофарбована чи оновлена підлога або її частина, новий кахель у ванній кімнаті тощо. До такого маскування зазвичай злочинці вдаються з метою приховати сліди крові.

Однак існує й таке поняття, як квазімаскування, яке має місце, коли злочинець не ховає розшукувані речі, знаряддя вбивства, а навпаки, намагається виставити їх на видне місце, тим самим дезорієнтувати того, хто шукає. Наприклад, ваза, якою завдано смертельні поранення жертві, скинутої з висоти з метою інсценування самогубства, може стояти на своєму звичному місці на столі, у ній можуть бути квіти. Але на ній могли залишитися сліди крові, інші мікрочастинки, що вказують на те, що саме ця ваза була знаряддям убивства.

Третє завдання, розв'язуване злочинцем, – обрання лінії поведінки. Вона може передувати як самому злочину, так і обшуку, а може й супроводжувати ці дії. Особа, яка задумала вчинити вбивство з наступним інсценуванням, залежно від останнього поширює неправдиві відомості. Водночас складність вибору лінії поведінки обшукуваного під час здійснення обшуку пояснюється й тим, що він не знає, яким буде обшук, як буде поводитися особа, яка провадить обшук, та ін. Обшукуваний намагається своєю поведінкою не видати шукану річ, заздалегідь внутрішньо готується до обшуку, продумує свої відповіді на можливі запитання, налаштовується морально, у процесі всієї слідчої дії змушений коректувати свою поведінку стосовно конкретної ситуації обшуку, що, у свою чергу, допомагає слідчому правильно обрати манеру поводження. Під час здійснення обшуку слідчий повинен уважно стежити за довільними і мимовільними реакціями обшукуваного на різні подразники. Це може бути надмірне хвилювання, що виявляється в заїкуватості, раптовому потовиділенні, безперервному ходінні по квартирі або, навпаки, раптовому припиненні спілкування, зайвої зосередженості тощо.

Під час обшуку слідчому рекомендується не просто шукати, а діяти, використовуючи тактичні і психологічні прийоми, постійно впливаючи на обшукувану особу. Подразники з боку слідчого мають словесний вираз. Це впевненість слідчого у приховуванні шуканої речі й у відшуканні прихованого. Звертання уваги на окремі предмети, ретельне їх вивчення також є подразниками для обшукуваного. У бесіді з обшукуваною особою слідчий провадить «словесну розвідку» – тактичний прийом, за якого повідомляє про місце, де буде здійснено обшук, з метою викликати реакцію в обшукуваного. Дуже важливе повідомлення останнього про можливості технічних засобів,

за допомогою яких провадитиметься обшук, що допоможе переконати його в недоцільності приховування. Як зазначає Г.І. Борягін, існують рекомендації щодо важливості і значення подразників, які мають характер радше емпіричний, аніж теоретичний, окрім окремих розробок у частині «словесної розвідки» [1, с. 122].

Слідчому належить виявляти повну впевненість в успішному завершенні обшуку, вміти максимально зосередитися, мати високий рівень працездатності. Цьому сприяють відповідна підготовка слідчої дії, своєчасність її проведення, залучення необхідного числа помічників, фахівців, наявність необхідних технічних засобів. Особливо важливо не припиняти, а активізувати обшук у складних умовах: у забруднених приміщеннях, на горищах, у підвалах, серед нечистот і в різних важкодоступних місцях, маючи для цього спецодяг, технічні пристосування й ін. [4, с. 443].

Обшук повинен бути раптовим, що зумовлено тим, що злочинець може вдатися до знищення речей, слідів. Обшук має провадитися на відповідній стадії розслідування залежно від сформованої слідчої ситуації [2, с. 9–10; 3, с. 65–67]. Його результати можуть бути використані під час наступних допитів підозрюваного й обвинуваченого.

У процесі здійснення обшуку слідчому належить проаналізувати дії злочинця стосовно властивих йому психологічних, фізіологічних, професійних та інших особливостей, що допоможе уявити картину дій обшукуваного у процесі приховування шуканого.

Правильна оцінка поведінки обвинуваченого зазвичай визначає результативність обшуку, що особливо важливо для викриття інсценування.

Література

1. Борягин Г.И. Некоторые вопросы психологии производства обыска. *Труды Научно-исследовательского института милиции Министерства внутренних дел Союза Советских Социалистических Республик*. Москва, 1959. № 1. С. 111–125.
2. Денисюк С.Ф. Система тактичних прийомів обшуку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 1999. 18 с.
3. Денисюк С.Ф., Шепитько В.Ю. Обыск в системе следственных действий (тактико-криминалистический анализ) : научно-практическое пособие. Харьков : Консум, 1999. С. 160.
4. Еникеев М.И. Основы общей и юридической психологии : учебник для вузов. Москва : Юристъ, 1996. С. 631.
5. Коновалова В.Е. Версия: концепция и функции в судопроизводстве : монография. Харьков : ФЛП Вапнярчук Н.Н., 2007. 192 с.
6. Коновалова В.Е., Шепитько В.Ю. Обыск: тактика и психология : учебное пособие. Харьков : Гриф, 1997. С. 25.
7. Ратинов А.Р. Теория рефлексивных игр в приложениях к следственной практике. *Правовая кибернетика*. Москва : Юрид. лит., 1970. С. 116.

Анотація

Семенов В. В. Тактичні особливості обшуку під час розслідування інсценування вбивств. – Стаття.

Стаття присвячена досить важливій і актуальній темі не лише серед науковців, а і серед практичних працівників правоохоронних органів, яким досить часто доводиться здійснювати свою діяльність із розслідування злочинів, зокрема таких суспільно небезпечних, як убивства, в умовах подолання протидії щодо встановлення істини й викриття винних осіб. У статті проаналізовано поняття обшуку, розкрито його значення як невідкладної слідчої (розшукової) дії під час розслідування різних видів убивств.

У статті наголошено на необхідності слідчому виявляти повну впевненість в успішному завершенні обшуку, уміти максимально зосередитися, мати високий рівень працездатності. Цьому сприяють відповідна підготовка слідчої дії, своєчасність її проведення, залучення необхідного числа помічників, фахівців, наявність необхідних технічних засобів

Акцентовано увагу на тому, що обшук у справах про вбивства, приховані інсценуванням, має свою специфіку, що визначається видом інсценування, слідчою ситуацією і ситуацією обшуку. Достатньо уваги приділено тактичним операціям, у яких центральне місце відведено обшуку і доцільності їх застосування. Не залишились без уваги й види обшуку, зокрема й відносно нові, як-от обшук-затримання, обшук із негативним результатом та ін. Виходячи зі слідчих ситуацій і виду вбивств, зроблено спробу виділити об'єкти обшуку та предмети пошуку з метою орієнтувати правоохоронні органи на те, що слід шукати й де. Дана робота містить рекомендації щодо застосування тактичних прийомів обшуку залежно від виду та способу вбивств. Акцентовано увагу на особливості тактики проведення обшуку під час розслідування таких убивств, як: убивства, що вчиняються організованими злочинними групами, убивства на замовлення, убивства із застосуванням вибухових пристроїв, убивства з розчленуванням, які мають ознаки інсценувань. Теоретичні положення, висловлені автором, ілюструються прикладами із практики розслідування, що наочно свідчить про беззаперечне значення обшуку в системі слідчих дій під час розслідування такого тяжкого злочину, як убивство.

Ключові слова: обшук, тактика обшуку, вбивство, інсценування, викриття інсценувань.

Summary

Semenov V. V. Tactical features of the search in the staged killings investigation. – Article.

The article is devoted to a sufficiently important and relevant topic not only among scientists, but also among law enforcement officials, who often have to carry out their activities to investigate crimes, including such socially dangerous ones as murder, in the face of truth finding and perpetrators detection. The concept of search is analyzed in the article, its meaning is revealed as an urgent investigative action in the investigation of different types of killings.

The article emphasizes the need for the investigator to show full confidence in the successful completion of the search, to be able to focus as much as possible, to have a high level of efficiency. This is facilitated by appropriate preparation of the investigative action, timeliness of its conduct, involvement of the required number of assistants, specialists, availability of the necessary technical means.

Attention is drawn to the fact that the search, in cases of murders concealed by staging, has its own specificity, which is determined by the type of staging, the investigative situation and the situation of the search. Much attention has been paid to tactical operations that focus on search and the appropriateness of their use. The types of searches, including relatively new ones such as search-detention, search with a negative result and others, weren't also ignored. Based on investigative situations and the type of homicide it was made attempt to identify certain search objects and search items in order to orient law enforcement agencies to what to look for and where. This paper contains recommendations for the use of tactical methods of search, depending on the type and method of murder. The attention is paid to the peculiarities of the tactics of conducting searches in the investigation of such murders as: murders committed by organized crime groups, murders on the order, murders with use of explosive devices, murders with dismemberment, which contain signs of staging. The theoretical statements made by the author are illustrated by examples from the practice of investigation, which clearly demonstrates the indisputable value of the search in the system of investigative actions in the investigation of such serious crimes as murder.

Key words: search, search tactics, murder, staging, staging disclosure.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 343.2

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).384](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).384)**О. В. Коротюк***кандидат юридичних наук,**докторант кафедри кримінального права та кримінології**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ***ОСНОВНІ НЕТИПОВІ ФОРМИ ПОСЯГАНЬ НА ОБ'ЄКТИ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ
ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

Зарубіжна практика криміналізації суспільно небезпечних посягань на об'єкти права інтелектуальної власності показує різні підходи законодавця щодо встановлення кримінальної відповідальності за ті чи інші посягання.

Окремі аспекти аналізу кримінально-правових норм, які стосуються цих посягань, були розглянуті у роботах Р.А. Волинця [1], А.С. Нерсесяна [3], Ю.В. Носіка [4], О.Е. Радутного [5] та деяких інших вчених. Однак особливості кримінально-правових положень зарубіжних держав, що встановлюють відповідальність за нетипові посягання на об'єкти права інтелектуальної власності, комплексно не досліджувалися. З огляду на це доцільним і актуальним видається розглянути ці положення.

Вбачається, що найбільш повне дослідження цих положень може бути здійснене на основі підходу, визначеного Р.А. Волинцем. Ним була здійснена систематизація актів зарубіжного кримінального законодавства з виділенням таких їх типів, як акти, що передбачають відповідальність за типові форми посягань (впливу) і за нетипові форми таких посягань [1, с. 103]. З огляду на це можна виділити такі групи актів зарубіжного кримінального законодавства, що включають у себе відповідальність за суспільно небезпечні посягання на об'єкти права інтелектуальної власності:

– акти, що передбачають відповідальність лише за найбільш типові форми посягань (впливу) на об'єкти права інтелектуальної власності;

– акти, що передбачають відповідальність за нетипові форми посягань (впливу) на зазначені об'єкти.

Зокрема, у ст. 185-3 Кримінального кодексу Республіки Молдова [8, с. 348] «Порушення авторського права і суміжних прав» передбачається кримінальна відповідальність за завідомо неправдиві заяви в документах на реєстрацію, що стосуються охорони інтелектуальної власності. Об'єктивна сторона цього діяння охоплює

такі суспільно небезпечні дії: подачу завідомо неправдивих заяв; умисне внесення неправдивих відомостей до документів, що стосуються охорони інтелектуальної власності; фальсифікацію документів, необхідних для видачі охоронного документа; умисне оформлення фальсифікованих документів або умисне подання документів з даними, що підривають престиж особи, що заявляє про охорону об'єкта права інтелектуальної власності.

У § 261 Кримінального кодексу ФРН вказано про кримінальну відповідальність за переховування об'єкта, що є наслідком караного діяння, приховування його походження або перешкоджання встановленню його походження, його виявленню, конфіскації, його знищенню, що включає в себе товарні знаки та інші позначення, об'єкти авторського права і суміжних прав, патенти, корисні моделі, промислові зразки, напівпровідники, сорти рослин тощо [18].

Цікавим є підхід законодавця Сполученого Королівства Великої Британії на Північній Ірландії щодо розгляду зазначених посягань. Так, інтелектуальна, або нематеріальна, власність розглядається як різновид права власності. Саме нематеріальна власність включає в себе патенти та авторські права (Mensah Lartey and Relevy (1996) Cr App R 143 (CA)). З огляду на це особа, яка здійснила присвоєння законного права іншої особи, підлягає кримінальній відповідальності за крадіжку права інтелектуальної власності. Отже, особа, яка використовує чужі права за патентом, вчиняє крадіжку. Водночас особа, яка порушує авторські права (наприклад, у разі незаконного копіювання CD-диску), не вчиняє крадіжки. Це пояснюється тим, що така особа не присвоює собі авторського права (вона не діє як власник авторського права). Вона порушує авторське право. Отже, така особа зобов'язана відшкодувати усі збитки у межах цивільно-правового спору, але не може підлягати відповідальності за крадіжку [17, с. 508].

У Кодексі про кіно та анімаційні фільми Французької Республіки 2009 р. передбачено кримінальну відповідальність за посягання на такі об'єкти права інтелектуальної власності, як відео-, кінофільми та аудіовізуальні твори. До цих нетипових посягань належать такі:

а) перешкоджання виконанню співробітниками Національного центру кіно та анімаційних фільмів своїх повноважень, а також функцій щодо управління цими об'єктами;

б) діяння, пов'язані із використанням доходів, отриманих від використання відео- та кінофільмів. До цих порушень належать порушення щодо випуску вхідних білетів для кожного глядача кінофільму, щодо обов'язку оновлювати документи, які дозволяють ідентифікувати доходи від кожної кінематографічної програми, а також порушення обов'язку направляти декларації про доходи, отримані за кожну кінематографічну програму [2, с. 108–111].

Окрім того, у Кодексі про інтелектуальну власність Франції міститься низка положень, які передбачають покарання за посягання на об'єкти права інтелектуальної власності, пов'язані із знищенням чи порушенням технічних засобів захисту охоронюваних об'єктів. До цих посягань належать такі:

– завдання шкоди умисно з метою, відмінною від мети наукових досліджень, якому-небудь технічному засобу (до яких, зокрема, віднесено усі засоби захисту, призначені для заборони чи обмеження використання творів або виконань, фонограм, відеозаписів чи телевізійних програм, не дозволеного правовласником) для послаблення захисту якого-небудь твору шляхом розкодування, розшифровки чи будь-якого іншого втручання, спрямованого на обхід, нейтралізацію або знищення механізму захисту або контролю;

– виготовлення, імпорту технічного обладнання, приладів, механізмів з будь-якою метою, крім наукового дослідження (зокрема, зберігання з метою продажу, передачі іншій особі чи здачі в прокат; пропозиція з цією метою або доведення до загального відома в будь-якій формі таких технологій, приладів, механізмів; надання яких-небудь послуг з такою ж метою; підбурювання до використання або вимога, намір, планування, організація, відтворення, розповсюдження чи рекламування одного із таких способів);

– знищення чи зміна якого-небудь елемента інформації з метою посягання на авторське чи суміжне право (ст. L. 335-3-2, ст. L. 335-4-2 Кодексу [2, с. 141–143]).

Варто також відзначити й те, що у разі вчинення злочинних посягань на об'єкти права інтелектуальної власності шляхом використання якої-небудь публічної комунікаційної мережі онлайн до винного може застосовуватися, крім традиційних

покарань у вигляді позбавлення волі і штрафу, також додаткова міра у вигляді припинення доступу до мережі із заборорою укладення нового абонентського договору про підключення до мережі з будь-якими аналогічними службами чи операторами (ст. L. 335-7) [2, с. 145].

Федеральний закон Швейцарії про авторське право і суміжні права містить заборону знищення і модифікації інформації про режим авторських і суміжних прав (ст. 39-с). З огляду на це злочинними є такі діяння: а) обхід засобів технічного захисту з метою незаконного використання твору чи інших охоронюваних об'єктів (ст. 69-а); б) виробництво, імпорту, публічна пропозиція, продаж, введення в обіг в інший спосіб, здача в прокат, надання в користування, рекламування чи заволодіння з метою отримання прибутку пристроями, механізмами, приладами, продуктами чи компонентами, що робить доступним обхід технічних засобів захисту об'єкта або має своєю метою економічні обмеження правовласника, дозвіл чи полегшення обходу технічних засобів захисту та має наслідком видалення чи зміну електронної інформації щодо режиму авторського права і суміжних прав; в) виробництво, імпорту, публічна пропозиція, продаж або введення в обіг в інший спосіб, передача, трансляція, а також дії, що роблять доступним для зорового чи слухового сприйняття твір або інші охоронювані об'єкти, інформація про режим прав на які була видалена чи змінена [2, с. 150–152].

Згідно із положеннями Федерального закону Швейцарії про патенти на винаходи 1954 р. (ст. 66) підлягає цивільному і кримінальному переслідуванню той, хто: а) використовує незаконно запатентований винахід, при цьому підrobка розглядається як використання; б) відмовляється повідомити про джерело походження і кількість виготовленої або незаконно введеної у торговий обіг продукції, назвати отримувачів і кількість продукції, що була надана покупцям; в) без згоди правовласника чи користувача знищує знак патенту; г) підбурює до вчинення таких дій.

Крім того, згаданий закон містить кримінально-правові норми, які передбачають, що відповідно до ст. 81-а цього ж Закону підлягає покаранню особа, яка надала неправдиві відомості під час подачі заявки про видачу патенту щодо опису винаходу, креслення чи інших матеріалів, що необхідні для розуміння сутності винаходу [2, с. 137–140].

При цьому відмова особи повідомити компетентним органам про джерело походження і кількість використовуваних об'єктів, створених чи введених в обіг незаконно, а також про кількість об'єктів, які були надані комерційним покупцям, карається також згідно зі ст. 67 та ст. 69 Федерального закону Швейцарії про авторське право і суміжні права (щодо об'єктів авторського права і суміжних прав) [2, с. 115–118].

У ст. 270 Кримінального кодексу Королівства Іспанія встановлена кримінальна відповідальність за такі нетипові форми посягань на об'єкти права інтелектуальної власності:

– вироблення, імпорт, надання до обігу, заволодіння будь-якими засобами, які спеціально призначені для полегшення недозволеного доступу чи нейтралізації будь-яких технічних пристроїв, встановлених для захисту комп'ютерних програм, будь-яких інших творів, інтерпретацій чи виробів (ч. 3 ст. 270) [7, с. 129];

– надання в комерційних цілях без дозволу надавачів відповідних послуг незаконного доступу до послуг радіомовлення чи телевізійних послуг, до інтерактивних послуг, що надаються дистанційно, чи обумовлення можливості такого доступу у вигляді окремої послуги через: а) виробництво, імпорт, розповсюдження, надання електронним шляхом, продаж, оренду, надання в користування будь-яких пристроїв чи комп'ютерних програм (без дозволу іншої країни-члена Європейського Союзу) шляхом розробки або адаптації такого доступу; б) встановлення, підтримку або заміну пристроїв або комп'ютерних програм, вказаних вище (ч. 1 ст. 286);

– надання без мети власного збагачення третім особам доступу, вказаного у ч. 1 ст. 286, чи за допомогою комерційних або некомерційних засобів масової інформації надання інформації великій кількості людей щодо можливості незаконного доступу до послуги або до використання пристроїв і комп'ютерних програм, визначених вище, що спровокує такий незаконний доступ (ч. 3 ст. 286). При цьому особі, яка використовує пристрої або програми, які дозволяють незаконний доступ до послуг такого доступу чи до телекомунікаційних пристроїв, призначається покарання незалежно від розміру завданої шкоди (ч. 4 ст. 286) [7, с. 135–136].

У главі 9 «А» «Кіберзлочини» КК Болгарії міститься ст. 319-b, що передбачає кримінальну відповідальність за незаконні дії з комп'ютерною програмою. Такими діями є інсталяція, модифікація, видалення або знищення [16].

КК Естонії передбачає відповідальність за такі нетипові форми посягань:

1) за ст. 279 «Ухилення від сплати винагороди, визначеної Законом «Про авторське право» карається ухилення від сплати передбаченої Законом винагороди за перепродаж оригіналу твору образотворчого мистецтва, а також використання аудіовізуального твору і фонограми твору для особистих потреб;

2) ст. 281 «Обхід захисних засобів, які перешкоджають порушенню авторських і суміжних прав» встановлює відповідальність за виготовлення, придбання, зберігання, використання, продаж чи передачу технічного засобу чи установки,

призначених для усунення пристрою для захисту від незаконного відтворення твору, а також від незаконного прийому сигналу, що передається за допомогою супутника або кабелю [15, с. 251–253].

У Кримінальному кодексі Литовської Республіки у главі XXIX «Злочини проти інтелектуальної і промислової власності» розміщена ст. 194 «Незаконне усунення технічних засобів охорони авторських чи суміжних прав», якою встановлюється відповідальність за незаконне усунення будь-яких технічних засобів, які охороняють авторські чи суміжні права, якими суб'єкти прав користуються для здійснення або охорони своїх прав, а також у комерційних цілях виготовлення, ввезення, вивезення, зберігання, перевезення чи розповсюдження приладів (декодерів, декодувальних карток чи інших приладів), які дозволяють усунути ці технічні засоби [14, с. 289]. Кримінальна відповідальність за знищення, пошкодження, приведення у неробочий стан відповідних приладів містить і ст. 351 та ст. 352 КК Нідерландів [12, с. 420–423].

У КК Аргентинської Республіки передбачені такі форми нетипових посягань на об'єкти права інтелектуальної власності:

– у ст. 161 встановлена відповідальність за перешкоджання вільному розповсюдженню книги або газети [10, с. 134];

– згідно із статтями 183 та 184 карається знищення картин, статуї та інших творів мистецтва [10, с. 152–153].

Нетиповою формою посягань на об'єкти права інтелектуальної власності є закріплене у ст. 165-2 КК Азербайджанської Республіки порушення вимог щодо використання виразів фольклору, що визнається кримінально караним у разі, якщо це діяння завдало шкоду у значному розмірі [6, с. 129].

У КК Республіки Сан-Маріно передбачена відповідальність за неправдиву рекламу авторських творів, промислової або сільськогосподарської продукції (ст. 313), що вчиняється з метою ввести в оману споживачів відносно якості, походження або складу продукту [14, с. 206–207].

Деякі нетипові форми посягань на об'єкти права інтелектуальної власності відображені у КК Туніської Республіки. Ці посягання пов'язані зі здійсненням незаконного впливу на охоронювані об'єкти, що спричиняє в них зміни, пошкодження і руйнування. За ці посягання встановлюється така відповідальність:

– згідно зі ст. 162-100 передбачена відповідальність за знищення, руйнування, пошкодження, понівечення або незворотне фарбування об'єктів, призначених для громадської користі і краси, а також колон і архітектурних конструкцій, прикрашених мозаїками, написами і скульптурами, що встановлені державним органом або з його дозволу;

– згідно зі ст. 163-101 передбачена кримінальна відповідальність за пошкодження або руйнування книг чи рукописів в бібліотеках [9, с. 51–52].

Відповідальність за руйнування, повалення, спотворення чи псування статуй чи інших об'єктів, що призначені для суспільної користі чи прикраси, які були встановлені компетентною владою чи з її дозволу, а також пам'ятників, статуй, картин та інших предметів мистецтва, розміщених у публічних будівлях, передбачена у ст. 526 КК Королівства Бельгія [11, с. 331].

З огляду на це можна дійти висновку про передбачення законодавцями зарубіжних країн певних нетипових форм посягань на об'єкти права інтелектуальної власності. Такими посяганнями є:

1) діяння, пов'язані із підробленням і незаконним отриманням прав на об'єкт права інтелектуальної власності (подання завідомо неправдивих заяв, внесення неправдивих відомостей до документів, що стосуються охорони інтелектуальної власності, фальсифікація документів, оформлення фальсифікованих документів (ст. 185-3 КК Республіки Молдова), а також надання неправдивих відомостей під час подачі заявки про видачу патенту (ст. 81-а Федерального закону Швейцарії про патенти на винаходи));

2) діяння, пов'язані із незаконним заволодінням об'єктом та ненаданням інформації щодо незаконно створеного об'єкта, який містить у собі об'єкт права інтелектуальної власності і є наслідком караного діяння (переховування такого об'єкта, приховування його походження, перешкоджання встановленню його походження, виявленню, конфіскації (§261 КК ФРН), а також відмова повідомити джерело походження і кількість використовуваних об'єктів, створених чи введених в обіг незаконно (ст. 66 Федерального закону Швейцарії про патенти на винаходи, статті 67, 69 Федерального закону Швейцарії про авторське право і суміжні права));

3) діяння, пов'язані із введенням в оману споживача щодо об'єкта права інтелектуальної власності (наприклад, неправдива реклама твору чи промислової продукції (ст. 313 КК Республіки Сан-Маріно));

4) діяння, пов'язані із незаконним наданням і отриманням доступу до об'єкта права інтелектуальної власності і можливості здійснення його подальшого відтворення. Зокрема, цими діяннями є такі: вироблення, імпорт, надання в обіг, володіння засобами, призначеними для полегшення недозволеного доступу чи нейтралізації технічних пристроїв, встановлених для захисту комп'ютерних програм чи інших творів, надання без дозволу незаконного доступу до певних послуг, незаконне надання інформації щодо можливості такого доступу (ст. 270, ст. 286 КК Королівства Іспанія); завдання шкоди технічному засобу, по-

слаблення захисту об'єкта права інтелектуальної власності шляхом розкодування, розшифровки чи будь-якого іншого втручання; виготовлення, імпорт технічного обладнання, приладів, механізмів для таких цілей, надання послуг з цією метою (статті L. 335-3-2, L. 335-4-2 Кодексу про інтелектуальну власність Французької Республіки); виготовлення, придбання, використання, зберігання, продаж, передача технічних засобів для усунення засобів захисту об'єкта права інтелектуальної власності (ст. 281 КК Естонії); усунення технічних засобів охорони авторських чи суміжних прав, виготовлення, ввезення, вивезення, зберігання, перевезення чи розповсюдження приладів, які дозволяють усунути ці технічні засоби (ст. 194 КК Литовської Республіки); знищення, пошкодження, приведення у неробочий стан відповідних приладів (ст. 351 та ст. 352 КК Нідерландів); виробництво, імпорт, публічна пропозиція, продаж, введення в обіг в інший спосіб, здача в прокат, надання в користування, рекламування чи володіння з метою отримання прибутку пристроями, механізмами, приладами, продуктами чи компонентами, що робить доступним обхід технічних засобів захисту об'єкта або має на меті дозволити чи полегшити обхід технічних засобів захисту, що має наслідком видалення чи зміну електронної інформації щодо режиму авторського права і суміжних прав; виробництво, імпорт, публічна пропозиція, продаж або введення в обіг в інший спосіб, передача, трансляція, дії, що роблять доступним для зорового чи слухового сприйняття твір або інші охоронювані об'єкти, інформація про режим прав на які була видалена чи змінена (ст. 39-с, ст. 69-а Федерального закону Швейцарії про авторське право і суміжні права);

5) посягання на об'єкти права інтелектуальної власності, що розцінюються як крадіжки об'єктів права власності (Великобританія);

6) діяння, що посягають на об'єкти, які не підлягають правовій охороні у більшості країн світу (наприклад, вирази фольклору) (ст. 165-2 КК Азербайджанської Республіки);

7) діяння, пов'язані із перешкоджанням реалізації законних прав суб'єкта права інтелектуальної власності. Такими діяннями є перешкоджання вільному розповсюдженню книги або газети (ст. 161 КК Аргентинської Республіки);

8) діяння, що полягають в обмеженні прав суб'єкта права інтелектуальної власності на отримання винагороди (ухилення від сплати винагороди (ст. 279 КК Естонії));

9) діяння, які полягають у спричиненні фізичних змін об'єктам права інтелектуальної власності (знищення, руйнування, пошкодження, понівечення, незворотні зміни (ст. 162-100, ст. 163-101 КК Туніської Республіки, статті 183 та 184 КК Аргентинської Республіки), руй-

нування, повалення, спотворення чи псування (ст. ст. 526 КК Королівства Бельгія), знищення чи зміна якого-небудь елемента інформації (статті L. 335-3-2, L. 335-4-2 Кодексу про інтелектуальну власність Французької Республіки), інсталяція, модифікація, видалення або знищення (ст. 319 КК Болгарії).

Література

1. Волинець Р.А. Кримінально-правова охорона фондового ринку: сучасний стан та перспективи вдосконалення : монографія. Київ : ВД «Дакор», 2018. 452 с.

2. Крылова К.Н. Уголовно-правовая охрана результатов интеллектуальной деятельности в Российской Федерации, Франции и Швейцарии (сравнительно-правовое исследование) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» ; Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. Москва, 2014. 177 с.

3. Нерсисян А.С. Кримінально-правова охорона прав інтелектуальної власності : монографія. Хмельницький : Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2010. 192 с.

4. Носік Ю.В. Права на комерційну таємницю в Україні : монографія. Київ : КНТ, 2007. 240 с.

5. Радутний О.Е. Кримінальна відповідальність за незаконне збирання, використання та розголошення відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю : монографія. Харків : «Ксілон», 2008. 202 с.

6. Станіч В.С. Кримінальний кодекс Азербайджанської Республіки, Кримінальний кодекс Республіки Казахстан / за ред. В.Л. Менчинського ; переклад українською Т.В. Руденко. Київ : ОВК, 2016. 490 с.

7. Станіч В.С. Кримінальний кодекс Королівства Іспанія / за ред. В.Л. Менчинського ; переклад українською О.В. Лішевської. Київ : ОВК, 2017. 284 с.

8. Станіч В.С. Кримінальний кодекс Республіки Білорусь, Кримінальний кодекс Республіки Молдова / за ред. В.Л. Менчинського ; переклад українською Т.В. Руденко. Київ : ОВК, 2016. 462 с.

9. Станіч В.С. Кримінальний кодекс Туніської Республіки / за ред. В.Л. Менчинського ; переклад українською К.І. Мазуренко. Київ : ОВК, 2019. 104 с.

10. Уголовный кодекс Аргентины / науч. редактирование и вступительная статья докт. юрид. наук, профессора Ю.В. Голика ; перевод с испанского Л.Д. Ройзенгурта. Санкт-Петербург : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. 240 с.

11. Уголовный кодекс Бельгии / науч. ред. и предисловие канд. юрид. наук, доц. Н.И. Мацнева ; перевод с фр. канд. юрид. наук Г.И. Мачковского. Санкт-Петербург : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. 561 с.

12. Уголовный кодекс Голландии / науч. ред. докт. юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ, проф. Б.В. Волженкин ; пер. с англ. И.В. Мироновой. 2-е изд. Санкт-Петербург : Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. 510 с.

13. Уголовный кодекс Литовской Республики / науч. ред. докт. юрид. наук, проф. В. Павилониса ; предисл. канд. юрид. наук, доц. Н.И. Мацнева ; вступ. статья докт. юрид. наук, проф. В. Павилониса, докт. юрид. наук, доц. Абрамвичюса, докт. юрид. наук, доц. А. Дракшене ; пер. с лит. канд. филол. наук, доц. В.П. Казанскене. Санкт-Петербург : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. 470 с.

14. Уголовный кодекс Республики Сан-Марино / научное редактирование, вступительная статья вице-президента Восточно-Европейского отделения Международной академии наук Республики Сан-Марино, профессора Московского института МВД РФ, докт. юрид. наук С.В. Максимова ; перевод с итальянского В.Г. Максимова. Санкт-Петербург : Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. 253 с.

15. Уголовный кодекс Эстонской Республики / науч. ред. и перевод с эстонского В.В. Запечалова ; вступ. статья канд. юрид. наук доц. СПбГУ Н.И. Мацнева. Санкт-Петербург : Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. 262 с.

16. Bulgaria Criminal Code 1968. URL: <https://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/39/Bulgaria/show>.

17. Criminal Law. Text. Cases and materials / Fifth edition / Jonathan Herring. Oxford, United Kingdom : Oxford university press, 2012. 937 p. P. 508.

18. Strafgesetzbuch (StGB) Deutschland vom 15. Mai 1871. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/_261.html.

Анотація

Коротюк О. В. Основні нетипові форми посягань на об'єкти права інтелектуальної власності за законодавством зарубіжних країн. – Стаття.

У статті проведено аналіз кримінально-правових положень зарубіжних країн, які відображають основні нетипові форми посягань на об'єкти права інтелектуальної власності. Автором визначено, що основні нетипові форми посягань на об'єкти права інтелектуальної власності визначені у кримінально-правових нормах, які передбачають відповідальність за: 1) діяння, пов'язані із підробленням і незаконним отриманням прав на об'єкт права інтелектуальної власності; 2) діяння, пов'язані із незаконним володінням об'єктом та ненаданням інформації щодо незаконно створеного об'єкта; 3) діяння, пов'язані із введенням в оману споживача щодо об'єкта права інтелектуальної власності; 4) діяння, пов'язані із незаконним наданням і отриманням доступу до об'єкта права інтелектуальної власності; 5) посягання на об'єкти права інтелектуальної власності, що розцінюються як крадіжки об'єктів права власності; 6) діяння, що посягають на об'єкти, які не підлягають правовій охороні у більшості країн світу; 7) діяння, пов'язані із перешкодженням реалізації законних прав суб'єкта права інтелектуальної власності; 8) діяння, що полягають у обмеженні прав суб'єкта права інтелектуальної власності на отримання винагороди; 9) діяння, які полягають у спричиненні фізичних змін об'єктам права інтелектуальної власності (знищення, руйнування, пошкодження, понівечення). З'ясовано, що інтелектуальна, або нематеріальна, власність розглядається законодавцем Сполученого Королівства Великої Британії на Північній Ірландії як різновид права власності. Саме нематеріальна власність включає в себе патенти та авторські права. З огляду на це особа, яка здійснила присвоєння законного права іншої особи, підлягає кримінальній відповідальності за крадіжку права інтелектуальної власності. Водночас особа, яка порушує авторські права, не вчиняє крадіжки. Це пояснюється тим, що така особа не присвоює собі авторського права. Вона порушує авторське право. Отже, така особа зобов'язана відшкодувати усі збитки у межах цивільно-правового спору, але не може підлягати відповідальності за крадіжку.

Ключові слова: нетипові форми суспільно небезпечних посягань, об'єкт права інтелектуальної влас-

ності, кримінальна відповідальність, кримінальне законодавство, зарубіжне законодавство.

Summary

Korotiuk O. V. The main non-typical forms of infringements on the intellectual property according to the legislation of foreign countries. – Article.

The article analyzes the criminal law provisions of foreign countries, which reflect the main atypical forms of encroachment on objects of intellectual property rights. The author determines that the main atypical forms of encroachment on intellectual property objects are defined in the criminal law rules, which provide for liability for: 1) acts related to the forgery and illegal acquisition of rights to an intellectual property object; 2) actions related to illegal possession of the object and failure to provide information about the illegally created object; 3) acts related to misleading the consumer regarding the intellectual property object; 4) actions related to the illegal granting and access to the object of intellectual property; 5) encroachment on the objects of intellectual property, which is similarly regarded as theft of the property right; 6) acts

that encroach on objects that are not subject to legal protection in most countries of the world; 7) actions related to obstruction of the legal rights of the subject of intellectual property rights; 8) acts that limit the subject's rights to intellectual property rights to receive remuneration; 9) actions that cause the physical changes of objects of intellectual property rights (destruction, destruction, damage, mutilation). Intellectual or "intangible" property has been found to be considered a kind of property right by the UK lawmaker in Northern Ireland. Intangible property itself includes patents and copyrights. In this regard, a person who has made the assignment of another person's legal right is criminally responsible for the theft of intellectual property rights. At the same time, the copyright infringer does not commit the theft. This is because such a person does not assert copyright; it infringes copyright. Thus, such a person is obliged to make good any damage in the course of a civil dispute, but cannot be held liable for theft.

Key words: atypical forms of socially dangerous encroachments, object of intellectual property rights, criminal liability, criminal legislation, foreign legislation.

ЗМІСТ

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

<i>О. Ю. Поклонська, М. І. Мамчур</i> Відповідальність за порушення норм земельного законодавства	3
<i>О. М. Шуміло</i> До питання правової охорони довкілля від забруднення ртуттю	8

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>А. В. Бабінська</i> Принципи кадрового забезпечення органів прокуратури	13
<i>А. В. Басалаєва</i> Місцеві суди як суб'єкти механізму захисту виборчих прав	20
<i>С. Г. Божок, В. С. Медведєва</i> Професійна освіта поліцейського: напрями реформування (вдосконалення)	25
<i>В. В. Васильківська</i> Оцінювання державних службовців: особливості факторів, що впливають на результат	30
<i>Н. В. Вороніна</i> Інститут страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів	34
<i>В. А. Гвозд'їй</i> Розвиток підходів до розуміння адміністративно-правового статусу самоврядних (саморегульованих) організацій	38
<i>А. М. Давидюк</i> Правове забезпечення сучасних інформаційних процесів у діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів	42
<i>В. В. Дудченко</i> Принципи взаємодії органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та ювенальної превенції у сфері запобігання правопорушенням серед неповнолітніх	47
<i>Ю. В. Єрмаков</i> Державна міграційна служба України як основний суб'єкт здійснення адміністративної процедури у сфері міграції	51
<i>В. С. Жогов</i> Організація протидії комп'ютерній (цифровій) контрафактній продукції	56
<i>М. В. Кікалішвілі</i> Сучасні тенденції корупційної злочинності в Україні	63
<i>Л. М. Корнута</i> Праксеологічний підхід як основа ефективного забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців в Україні	68
<i>Д. В. Крилов</i> Правове регулювання правових відносин у сфері реалізації державної податкової політики: адміністративно-правовий аспект	72
<i>Є. А. Кузнєцова</i> Поняття та ознаки професійних учасників ринку цінних паперів в Україні	77

В. В. Майоров Проблемні питання адміністративно-правового регулювання завдань Національної поліції України в сучасних умовах	81
О. А. Моргунов Правове забезпечення публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту в Україні	86
Д. Г. Мулявка Напрями вдосконалення адміністративного законодавства у сфері правового забезпечення недержавної охоронної діяльності.....	90
С. С. Мусаєва, О. М. Заєць Питання протидії вуличній злочинності та підвищення рівня публічного порядку і безпеки на території Одеської області	93
В. М. Прасюк Державний фінансовий контроль: визначення поняття.....	97
Ю. С. Ромашов Інструменти публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції	103
К. С. Свіріна Компетенція військово-цивільних адміністрацій: адміністративно-правові підходи	107
Ю. Г. Севрук Правові основи адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України	111
Я. О. Теслюк Зміст інституту адміністративної відповідальності власників транспортних засобів.....	117
Б. В. Чернявська Юридичні дефекти у правовому забезпеченні реалізації права на свободу об'єднання у громадські організації в Україні	123
Л. М. Чуприна, Д. Л. Мінчук Проблемні аспекти захисту прав платника податку у випадку зупинення та відмови в реєстрації податкової накладної.....	129
Ю. І. Шпарага Нормативні засади діяльності регіонального департаменту соціального захисту населення: порівняльно-правовий аналіз	134
П. О. Яковлєв Взаємодія суб'єктів публічного управління та інститутів громадянського суспільства в забезпеченні інформаційної безпеки України	139

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

К. Ю. Карелов Спеціальні правила кваліфікації провокації злочинів, вчинених у співучасті: відмежування провокації від суміжних кримінально-правових понять	143
О. О. Кирбят'єв Професійна діяльність працівників правоохоронних органів та перевищення ними влади: кримінологічний вимір	147
С. В. Клименко, Л. С. Абабіна Державні службовці як спеціальні суб'єкти корупційних злочинів	152
І. В. Павленко Заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою: (ст. 192 КК України): проблеми розмежування із суміжними складами злочинів.....	156
В. В. Сергійчук Досвід деяких зарубіжних країн щодо кримінально-правової охорони державної таємниці	161

І. Ю. Щербініна

Наукові підходи до розуміння об'єкта злочину крізь призму заподіяння йому шкоди	166
--	-----

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА***М. В. Кобак***

Генезис інституту слідчого судді у кримінальному процесуальному законодавстві України	171
--	-----

В. В. Семенов

Тактичні особливості обшуку під час розслідування інсценованих вбивств	178
---	-----

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО***О. В. Коротюк***

Основні нетипові форми посягань на об'єкти права інтелектуальної власності за законодавством зарубіжних країн	182
--	-----

CONTENT

ENVIRONMENTAL AND LAND LAW

<i>Poklonska O. Iu., Mamchur M. I.</i>	
Responsibility for violation of land legislation norm.....	3
<i>Shumilo O. M.</i>	
On the issue of environmental legal protection from mercury pollution	8

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

<i>Babins'ka A. V.</i>	
Principles of staffing of prosecutor's offices	13
<i>Basalaieva A. V.</i>	
Local courts as subjects of the voting rights mechanism	20
<i>Bozhok S. G., Medvediva V. S.</i>	
Professional education of a police officer: trends of reformation (improvement)	25
<i>Vasytkivska V. V.</i>	
Performance appraisal: features of the factors that influence the outcome.....	30
<i>Voronina N. V.</i>	
Institute of civil-law liability insurance for land vehicle owners.....	34
<i>Gvozdiy V. A.</i>	
Development of approaches to understanding the legal status of self-governing (self-regulatory) organizations	38
<i>Davydiuk A. M.</i>	
Legal support of modern information process in the activities of the National Agency for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes	42
<i>Dudchenko V. V.</i>	
Principles of interaction between executive authorities, local self-government and juvenile prevention in the field of juvenile delinquency prevention.....	47
<i>Yermakov Yu. V.</i>	
The State Migration Service of Ukraine as the main subject of administrative procedure in the field of migration.....	51
<i>Zhogov V. S.</i>	
Organization of counteraction to computer (digital) counterfeit products	56
<i>Kikalishvili M. V.</i>	
Current trends in corruption criminality in Ukraine.....	63
<i>Kornuta L. M.</i>	
A praxeological approach as a basis for effectively ensuring civil service training in Ukraine	68
<i>Krylov D. V.</i>	
Legal regulation of legal relations in the field of implementation of the state tax policy: administrative and legal aspect.....	72
<i>Kuznietsova Ye. A.</i>	
The concepts and signs of professional securities market participants in Ukraine.....	77
<i>Mayorov V. V.</i>	
Problematic issues of administrative and legal regulation of tasks of the National Police of Ukraine in modern conditions	81

Morhunov O. A. Legal support of public administration in the area of physical culture and sports in Ukraine.....	86
Muliavka D. G. Directions for improving administrative legislation in the field of legal support of non-state security activities	90
Musaieva S. S., Zaiets O. M. Issues of combating street crime and increasing the level of public order and security in the Odessa region.....	93
Prasiuk V. M. State financial control: definition of the concept.....	97
Romashov Yu. S. Tools for public administration of staffing of the National Police of Ukraine	103
Svirina K. S. The competence of civil-military administrations: administrative and legal approaches.....	107
Sevruk Yu. H. Legal bases of administrative and legal support of realization of functions of prosecutor's office of Ukraine	111
Tesliuk Ya. O. The content of the institute of administrative responsibility of vehicle owners	117
Cherniavska B. V. Legal defects in legal regulation of the right of individuals to freedom of association in civil-society organizations in Ukraine	123
Chuypryna L. M., Minchuk D. L. Problematic aspects of the protection of taxpayer's rights in case of stop and refusal in registration of the tax invoice	129
Shparaga Yu. I. Normatively legal bases of activity of regional Department of social defense of population: comparatively legal analysis.....	134
Yakovliev P. O. Interaction of entities of public administration and institutes of civil society in ensuring cyber security of Ukraine	139

CRIMINAL LAW, CRIMINOLOGY

Karelov K. Iu. Special rules for the qualification of provocation of offenses against complicity: separation of provocation from related criminal concepts	143
Kyrbiatiev O. O. The professional activities of law enforcement agents and the excess of power: criminological measurement	147
Klymenko S. V., Ababina L. S. Civil servants as a special subjects of corruption crimes	152
Pavlenko I. V. Causing property damage by deception or abuse of trust (Article 192 of the Criminal Code of Ukraine): problems of differentiation with related crime structures.....	156
Serhiichyk V. V. The experience of some foreign countries on criminal-legal protection of state secrets	161
Shcherbinina I. Yu. Scientific approaches towards understanding the object of the crime through the prism of inflicting damage thereon	166

CRIMINAL PROCEDURE, CRIMINALISTICS

Kobak M. V.

Genesis of the institute of investigative judge in the criminal procedure legislation of Ukraine 171

Semenogov V. V.

Tactical features of the search in the staged killings investigation 178

INTERNATIONAL LAW

Korotiuk O. V.

The main non-typical forms of infringements on the intellectual property according to the legislation of foreign countries 182

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

Випуск 3(28)

Том 2

Виходить чотири рази на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка – С. Калабухова

Підписано до друку 24.05.2019 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 22,98, ум.-друк. арк. 22,55.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 0220/58.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)
Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а. Тел. (0552) 39 95 80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua