

**„JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL:
TEORIE ȘI PRACTICĂ” S.R.L.**

Publicație științifico-practică de drept

„НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ:

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА” O.O.O.

Научно-практическое правовое издание

**„NATIONAL LAW JOURNAL:
THEORY AND PRACTICE” L.L.C.**

Scientific and practical Publication in law

Certificat de înregistrare nr.1013600031111 din 30.09.2013

eliberat de Camera Înregistrării de Stat

ISSN 2345-1130

Revistă inclusă în Registrul Național al revistelor științifice de profil prin hotărîrea comună nr. 158 din 26.11.2017 a Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică și a Consiliului Suprem pentru Acreditare și Atestare al AȘM

Categoria C

Журнал включен в Национальный реестр профильных научных журналов совместным решением № 158 от 26.11.2017 Высшего совета по науке и технологическому развитию и Высшего Совета по аккредитации и аттестации Академии наук Молдовы

The magazine included in the national register of scientific magazines profile of joint decision nr. 158 of 26.11.2017 of the Supreme Council for science and technological development and the Supreme Council for accreditation and attestation of Academy of Sciences of Moldova

Журнал включен в международную наукометрическую базу Index Copernicus International (Республика Польша)

Fondatori:

Instituția Privată de Învățămînt

Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

Întreprinderea cu capital străin «Demsta» S.R.L.

Se editează din martie 2013

Nr. 4 (38) 2019

Redactor-șef L. Arsene, dr. h. c. mult.

Redactor științific O. Bejan, doctor în drept

Colegiul de redacție:

G. Alecu, doctor în drept, prof. univ., (Constanța, România); *P. Biriukov*, doctor în științe juridice, profesor (Voronej, Federația Rusă); *V. Bujor*, doctor în drept, prof. univ.; *G. Costachi*, doctor habilitat în drept, prof. univ.; *N. Egorova*, doctor în științe juridice, profesor (Volgograd, Federația Rusă); *I. Guceac*, doctor habilitat în drept, prof. univ., membru corespondent al AȘM; *V. Gușuleac*, doctor în drept, prof. univ.; *I. Iașenko*, doctor în științe juridice, profesor, academician (Moscovă, Federația Rusă); *E. Haritonov*, doctor în științe juridice, profesor, membru corespondent al AȘ din Ucraina (Odesa, Ucraina); *V. Șepitko*, doctor în științe juridice, profesor, membru corespondent al AȘ din Ucraina (Harkov, Ucraina).

Adresa redacției: Casa Presei et. 5, of. 512,
str. Pușkin 22, mun. Chișinău, MD-2012, Republica Moldova
Tel.: 022-233790

E-mail: jurnaljuridic@mail.ru
Pagina Web: jurnaljuridic.md

СОДЕРЖАНИЕ

**ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА
И ПРАВА, ФИЛОСОФИЯ ПРАВА**

Наталья ГУНЬКО. Загальнотеоретична характеристика законодавчої техніки.....5

Ірина СМАЗНОВА. Концептуалізація та інструментальні засади дослідження насильства і толерантності.....9

Лідія ТКАЧУК. Судовий захист у системі правозахисних гарантій прав людини в Україні: теоретико-правове дослідження....14

Наталія ФЕДІНА. Аналіз досвіду неофіційного тлумачення норм права в юридичній практиці правових сімей світу.....20

**КОНСТИТУЦИОННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

Олександр БАКУМОВ. До питання про якість законів у контексті відповідальності парламенту..... 25

Артур ГИЛЬБУРТ. Конституційно-правові принципи політичної системи України.....32

Владимир ПРОЩАСЬВ. Конституційно-правовий статус глави держави у сфері розвідувальної діяльності: порівняльно-правовий аналіз.....38

Iryna SLOVSKA. Parliamentary control in the formation of a democratic state of Ukraine..... 43

Інна ЯНКОВЕЦЬ. Поняття гендерної дискримінації в історико-правовій ретроспективі.....48

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
И ПРОЦЕСС**

Вікторія БЛА. Правові форми публічного адміністрування як системне явище.....53

Марина БОЯРИНЦЕВА. Принципи адміністративного судочинства в Україні.....57

Лілія ЗОЛОТУХІНА. Адміністративно-правовий механізм забезпечення реалізації публічного інтересу..... 61

Василь ІЛЬКОВ. Судове рішення як джерело права в адміністративному судочинстві України.....65

Ігор КОРЖ. Безпека: методологічні підходи до поняття..... 68

Сергій МУРИХІН. Покарання за екологічні злочини за кримінально-правовим законодавством України: етапи становлення. 73

Наталія НЕСТОР. Опыт осуществления контроля за деятельностью судов (судей) постсоветских стран и возможности его использования в Украине..... 78

Микола ПОТІП. Муніципальні адміністративні послуги у сфері приватизації землі: поняття та види..... 82

ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

Олександр ОЗЕРУГА. Заходи фінансово-правового примусу в системі адміністрування митних платежів..... 87

Іван ЯВОРСЬКИЙ. Проблемні аспекти процесуальних норм бюджетного права на сучасному етапі..... 92

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Любов МАЛЯРЧУК. Ухвала суду як виконавчий документ – підстава для відкриття виконавчого провадження..... 96

Альона ОЛІФІР. Історичний аналіз розвитку законодавства, що регулює участь прокурора у цивільному процесі України..... 101

Сергій ПУЧКОВСЬКИЙ. Про реалізацію видів забезпечення як правові наслідки порушення договірних зобов'язань..... 105

Єлизавета СИМБІРСЬКА. Окремі аспекти змісту допустимості доказів у цивільному процесі..... 108

ТРУДОВОЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕННЯ

Олександр ЛЮБИМОВ. Характеристика проблем, які виникають у процесі адаптації законодавства України про державну службу до норм Європейського Союзу..... 113

Лариса ШУМНА, Катерина ДЕНИСЕНКО, Владислав ОЛІЙНИК, Антон СІКУН. Праця засуджених як право чи обов'язок в контексті міжнародного та національного законодавства..... 118

ЗЕМЕЛЬНОЕ, АГРАРНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Анастасія ДІДЕНКО. Законодавчі підходи до легального визначення поняття «вуглеводні»..... 123

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Nataliia BED. Special features of criminal liability for juvenile coercion to use of stupefying means..... 126

Марта ДЕМЧУК. Удосконалення діяльності митних органів у сфері боротьби з контрабандою..... 129

Оксана ПОЛІЩУК, Ірина СЛАВІНСЬКА. Перевірка відомостей про кримінальні правопорушення в умовах чинного КПК України..... 134

Вадим ПОПКО. Природа транснаціонального злочину як категорія міжнародного кримінального права: теоретичний аспект..... 137

Анастасія ТАРАНОВА. Участь спеціаліста в організації та проведенні освідування під час розслідування неналежного виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником 142

КРИМИНОЛОГИЯ

Андрій НОСАЧ. Кримінологічний аналіз кількісних та якісних показників злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України..... 146

Nina RONATYNSKA. Customs authorities in the system of ensuring economic security..... 152

Василь САЗОНОВ. Методологічні засади дослідження проблем кримінологічного забезпечення економічної безпеки..... 155

Віталій ТЕЛІЙЧУК, Діана КУРГАНОВА. Сучасний стан та шляхи розв'язання проблеми наркоманії серед молоді в Україні та за кордоном..... 159

Олексій ТИТАРЕНКО. До питання удосконалення системи суб'єктів ініціювання розроблення державних цільових програм з протидії злочинності в Україні..... 163

УГОЛОВНИЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА

Олександр АНДРУШКО. Адміністративна відповідальність за правопорушення в кримінальному процесі..... 168

Ольга КОРІНЯК. Аналітична діяльність як інструмент організаційно-управлінської діяльності зі спрямування роботи прокурорів..... 173

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Herman HALUSHCHENKO. Application of foreign law in Europe (practical aspects)..... 178

Tykhon YAROVYI. Technologies for ensuring the security of the state in the sphere of the public administration: international experience..... 183

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

Василь КОСТИЦЬКИЙ, Максим ТИМОШЕНКО. Господарська функція закладів вищої освіти в контексті концепції їх автономії..... 188

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, ФИЛОСОФИЯ ПРАВА

УДК 340.113

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ

Наталія ГУНЬКО,

аспірант кафедри теорії та філософії права юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка

АНОТАЦІЯ

У статті висвітлюються питання співвідношення понять: юридична техніка, правотворча техніка, нормотворча техніка, законотворча техніка. Розкриваються їхні родо-видові зв'язки. Аналізується природа законодавчої техніки, виявляються її ознаки, основні складники – прийоми та засоби, здійснюється її диференціація на види, зокрема на ті, що мають пізнавальну та практичну значимість у межах цього дослідження.

Ключові слова: юридична техніка, правотворча техніка, законотворча техніка, законотворча діяльність, закони України.

GENERAL THEORETICAL ANALYSIS OF LEGISLATIVE DRAFTING

Natalia HUNKO,

Postgraduate Student at the Department of Theory and Philosophy of Law of Faculty of Law
of Ivan Franko National University of Lviv

SUMMARY

The article outlines the issues of the relation between concepts: legal writing, law drafting, rule-making process, legislative drafting. Highlighted their generic-and-types correlations. Analyzed nature of legislative drafting, determined its features, its main components – means and methods, provided its classification into types, particularly into which have cognitive and practical value within this research.

Key words: legal writing, law drafting, legislative drafting, law-making process, laws of Ukraine.

Постановка проблеми. Результатом інтенсивного розвитку законодавства в Україні є прийняття великої кількості законів, необхідних для врегулювання різноманітних сфер суспільного життя. Разом із тим нині спостерігається низька якість викладу нормативного матеріалу, недоліки у структурній побудові текстів законів, велика кількість суперечностей, що призводять до розбалансування вітчизняної системи законодавства. Запобігти зниженню якості законів та розбалансуванню системи дає змогу ефективна законотворчість, належне застосування законотворчої техніки.

Актуальність теми полягає у тому, що хоча деяким питанням законотворчості нині приділяється належна наукова увага, проте, досі не вироблено уніфікованого розуміння поняття законотворчої техніки, не чітко визначені родо-видові зв'язки між ним та поняттями правотворча, нормотворча, а також юридична техніка, відсутня легалізація цих понять у законодавстві України.

Стан дослідження. Як у зарубіжній, так і у вітчизняній правовій науці останніми десятиліттями приділяється відповідна увага питанням юридичної, зокрема, правотворчої та законодавчої техніки. Зокрема, у працях С. Алексєєва, О. Богачової, М. Власенка, Ж. Дзейко, Д. Керімова, Л. Луць, І. Біля-Сабадаш, Т. Кашаніної, В. Карташова, В. Косовича, П. Рабіновича, В. Риндюк, Ю. Тіхомирова, В. Тарасюка, О. Ющика та інших висвітлювалися такі аспекти, як: їх поняття, структура, особливості окремих різновидів. Проте низка питань і досі залишаються дискусійними чи малодослідженими, зокрема щодо родо-видових зв'язків між поняттями юридичної, правотворчої, нормотворчої

і законотворчої техніки, а також щодо характерних ознак законотворчої техніки, її поняття, основних складників, видових особливостей.

Метою цієї статті є з'ясування такого співвідношення, виявлення основних ознак законотворчої техніки та формулювання авторської дефініції, виокремлення складників законотворчої техніки та основних її різновидів.

Виклад основного матеріалу. Розуміючи під законотворчістю діяльність органів законодавчої влади, яка спрямована на створення (опублікування), коригування та припинення чинності законів, слід звернути увагу на те, що якість її результатів значною мірою залежить від належного застосування законотворчої техніки.

У методичних рекомендаціях щодо розроблення проєктів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки [1] зазначається, що метою цих методичних рекомендацій є уніфікація написання проєктів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки [1, с. 219]. У юридичній літературі по-різному трактується термін «нормопроектна техніка», а часто він ототожнюється із термінами «нормотворча техніка», «правотворча техніка», «законотворча техніка», «юридична техніка». Попри те, що поняття юридична техніка є найбільш широким серед них, все ж виникає потреба у з'ясуванні змісту цих понять та виявленні співвідношення між ними.

С. Алексєєв зазначав, що юридична техніка є сукупністю засобів та прийомів, які використовуються відповідно до встановлених правил під час створення та систематизації правових (нормативних) актів для забезпечення їх досконалості [2, с. 267]. М. Власенко юридичну техніку

розуміє як прийоми та засоби, завдяки яким здійснюються ті чи інші технологічні операції [3, с. 9], а дещо пізніше називає її невід'ємною частиною юридичної технології [4, с. 26]. Інші автори включають поняття юридичної техніки до складу юридичної технології або ж навпаки. Так, В. Карташов юридичну техніку, як і юридичну тактику та юридичну стратегію, включає до складу юридичної технології [5, с. 26–33], а водночас юридичну техніку він трактує як сукупність засобів. Але такий підхід оспорує Т. Кашаніна, яка під юридичною технікою розуміє сукупність інструментів ведення юридичної роботи [6, с. 80] або ж сукупність методів, способів, засобів, прийомів ведення юридичної роботи та укладання юридичних документів [7, с. 26]. М. Давидова зазначає, що юридична техніка є системою професійних юридичних правил та засобів, що використовуються для створення правових актів та здійснення іншої юридичної діяльності у сферах правотворчості і правоінтерпретації, владної та невідладної реалізації права, що забезпечують досконалість його форми та змісту [8, с. 351].

Узагальнюючи ці наукові позиції, під юридичною технікою слід розуміти систему прийомів і засобів створення правових актів.

Що ж до різновидів юридичної техніки, то у науковій літературі також висловлюються різноманітні думки.

Так, В. Карташов вважає, що за видами юридичної діяльності юридична техніка може бути правотворчою, правозастосовчою (правореалізаційною), інтерпретаційною, правосистемоутворюючою, судовою, слідчою, прокурорською і т. ін. [5, с. 18]. С. Алексєєв виокремлював види юридичної техніки за видами правових актів – законодавчу (правотворчу) та техніку індивідуальних актів, а за змістом прийомів та засобів – засоби і прийоми вираження волі законодавця (суб'єкта створення індивідуального акта) і засоби і прийоми словесно-документаційного викладу змісту акта [2, с. 272, 273]. Водночас Т. Кашаніна, використовуючи такий критерій класифікації, як основні та факультативні стадії правового регулювання, виокремлює шість видів юридичної техніки: правотворча техніка, техніка опублікування нормативних актів, техніка систематизації нормативних актів, інтерпретаційна техніка, правореалізаційна техніка, правозастосовча техніка [6, с. 85].

Отже, одним із різновидів правотворчої техніки деякі сучасні автори називають нормотворчу техніку, а її змістом відповідні правила та засоби [9, с. 132]. Подібну позицію висловлює І. Біля-Сабадаш, яка нормотворчу техніку називає видом юридичної техніки і трактує її як систему правил і нематеріальних засобів вираження змісту нормативного правового акта, використання яких забезпечує їх повноту, стислість, точність, чіткість і несуперечливість та системні зв'язки між ними [10, с. 301, 303]. Ю. Матвєєва вживає термін «юридична техніка правотворчості» і розуміє під нею сукупність правил, прийомів, засобів та способів підготовки, складання і оформлення нормативних актів та інших джерел права [11, с. 213].

У юридичній літературі висловлювалися міркування про недоцільність отождолення понять нормотворча та правотворча техніка, адже поняття правотворчої техніки є ширшим і трактується як сукупність засобів та прийомів створення (об'єктивації), зміни, припинення та систематизації нормативно-правових приписів [12, с. 185]. Висловлювалась також позиція, що нормотворча техніка як складник правотворчої є системою способів та засобів, спрямованих на створення, конструювання та коригування нормативно-правових приписів [13, с. 356–357].

Одним із важливих різновидів правотворчої техніки є законотворча. Основоположником вчення про законотворчу техніку називають Р. Ерінга, а серед сучасників, які

здійснюють спеціальні наукові дослідження цієї проблематики, – А. Нашиц, Д. Керімова, Ю. Тіхомирова, Ж. Дзейко, І. Біля-Сабадаш, В. Риндюк, О. Ющика та інших.

Зокрема, А. Нашиц трактує законодавчу техніку у широкому та вузькому розумінні. На її думку, в широкому сенсі вона охоплює всю діяльність щодо розробки рішень, за допомогою яких готуються засоби, що необхідні для проведення в життя принципів та установок законодавчої політики. А у вузькому – це стадія власне технічної побудови норм з притаманними їй технічними засобами і прийомами [14, с. 138]. Ю. Тіхомиров трактує законодавчу техніку як систему правил пізнавально-логічного і нормативно-структурного формування правового матеріалу та підготовку тексту закону [15, с. 39]. В. Риндюк законодавчу техніку розуміє як систему мовних та логічних прийомів, методів, юридичних процедур та спеціально юридичних засобів законодавчої діяльності державного апарату з вироблення юридичних норм у формі положень законодавчих актів з метою встановлення належного правопорядку у суспільстві [16, с. 70]. На думку Ж. Дзейко, законодавча техніка – це система засобів і правил створення законів та здійснення їх систематизації (у формах кодифікації та консолідації) з метою забезпечення їх якості та ефективної реалізації [17, с. 29].

Висловлюється у юридичній літературі також позиція, що законодавча техніка є інструментом правової політики, за допомогою якої досягається вирішення таких її практичних завдань, як підвищення якості нормативних актів, забезпечення системності, збалансованості, несуперечливості та цілісності вітчизняного законодавства [18, с. 40].

Втім, як зазначає В. Риндюк, хоча дослідженню законодавчої техніки присвячено досить наукової уваги (і ця проблематика висвітлюється і в дисертаційних роботах, і в наукових статтях), проте як у зарубіжній, так і у вітчизняній літературі відсутнє усталене визначення поняття законодавчої техніки і навіть єдність підходів до її розуміння [19, с. 126–127]. Окрім цього, вона звертає увагу і на відсутність у юридичній літературі одностайності щодо елементів законодавчої техніки, до яких відносять: по-перше, засоби і прийоми; по-друге, прийоми і правила; по-третє, прийоми і методи; по-четверте, правила, методи, засоби, прийоми; по-п'яте, тільки правила; по-шосте, тільки засоби; по-сьоме, засоби і операції тощо [19, с. 127].

Проте одностайною є позиція, що законотворча техніка – це різновид правотворчої техніки, яка, своєю чергою, є одним із видів більш широкого поняття – юридичної техніки.

Аналіз напрацювань із законотворчої техніки дає змогу зробити висновок, що вона є способом законотворчої діяльності, яка спрямована на створення (опублікування), коригування, припинення чинності законів. А під способом, зокрема, розуміється певна дія, прийом або система прийомів, що дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось тощо [20]; те, що служить знаряддям, засобом і таким іншим у якій-небудь справі, дії [21, с. 343]. В. Карташов під способом розуміє шляхи досягнення цілей та результатів за допомогою конкретних засобів та за наявності відповідних умов юридичної практики [5, с. 19].

Таким чином, до складу законотворчої техніки слід включати систему прийомів та засобів, які забезпечують створення (опублікування), коригування, припинення чинності законів. Зокрема, Т. Кашаніна до складу юридичної техніки відносить методи, способи, засоби, прийоми [7, с. 26–28]. В. Риндюк зазначає, що юридична техніка виступає як різні за змістом прийоми, методи та порядки юридичної діяльності. Водночас ці прийоми, методи, порядки залежно від свого змісту диференціюються на різні групи, формулюючи певну структуру юридичної тех-

ніки, складаючи форми цього явища [16, с. 47]. Водночас С. Алексєєв зазначав, що за змістом юридична техніка містить два елементи: технічні засоби і технічні прийоми [2, с. 268]. Щоправда, у юридичній літературі висловлюються й інші позиції.

Вищезазначене демонструє потребу у з'ясуванні змісту понять прийом, засіб, метод, спосіб. У мовних словниках термін «прийом» серед інших значень має і таке: спосіб виконання або здійснення чого-небудь; технічний прийом – усталений спосіб виконання або виготовлення чого-небудь; певний захід для здійснення чого-небудь, досягнення якоїсь мети; засіб вираження та ін. [22, с. 96]. Водночас «метод» – спосіб пізнання явищ, природи та суспільного життя; прийом або система прийомів, що застосовуються в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві тощо) [22, с. 617].

Отже, як спосіб, так і метод трактуються через систему прийомів, а тому метод не можна визнавати складовою частиною законотворчої техніки поряд із прийомами та засобами.

У юридичній літературі під прийомами, зокрема, техніко-юридичними, розуміють порядок, способи раціонального використання засобів [2, с. 281]; дії, що постійно здійснюються у юридичній практиці [7, с. 26]; окрема завершена дія суб'єкта юридичної діяльності з використанням спеціально-юридичних засобів [19, с. 132].

Що ж до засобів, то їх трактують як: речі, комплекс речей (інструменти) або явища, за допомогою яких суб'єкт здійснює впливи на предмет управлінської праці, тобто обробляє та переробляє інформацію [22, с. 363–364]; матеріальні предмети, об'єкти, з якими в процесі юридичної роботи здійснюються відповідні дії для досягнення мети [7, с. 26]. Ж. Дзейко засоби законодавчої техніки трактує як допустимі правом прийоми, за допомогою яких забезпечується досягнення законодавцем мети правового регулювання під час створення та систематизації законів [17, с. 30].

Зважаючи на результати наукових напрацювань, слід зазначити, що засоби – це знаряддя, інструментарій законотворчості, а прийоми законотворчої техніки – це моделі їх використання в процесі здійснення законотворчості. Прийоми використання відповідних засобів утворюють спосіб законотворчої діяльності. Наприклад, така юридична конструкція, як «склад злочину», має містити чотири обов'язкові елементи: суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна та об'єктивна сторона. Це основний засіб створення нормативно-правових приписів Особливої частини КК України, а модель її використання, тобто прийоми законотворчої техніки, можуть змінюватися у разі формування конкретних інститутів кримінального права чи навіть нормативно-правових приписів конкретних статей КК України, оскільки мають враховувати видові особливості як правовідносин, так і законотворчої техніки. Насамперед прийоми юридичного конструювання мають забезпечувати формування та виклад нормативно-правового припису (логічно і граматично завершеного судження) відповідно до юридичної конструкції (засобу) «склад злочину» з урахуванням структури норм кримінального права, а також з урахуванням основних змістовних та формальних вимог щодо закону і, зокрема, кодифікованого. До таких вимог відносять пізнавально-юридичні, нормативно-структурні, логічні, мовні, документально-технічні, процедурні [15, с. 39].

У процесі застосування законотворчої техніки слід також зважати на її видові особливості.

У юридичній літературі зазначається, що критеріями класифікації законодавчої техніки можуть бути: галузі права та законодавства, форми прояву, зовнішня форма актів, для створення яких застосовувалася законодавча техніка, сфери застосування законодавчої техніки та інше

[17, с. 29]. Або ж констатується, що законодавча техніка є технікою вироблення законодавчих актів: конституційних законів, звичайних (ординарних законів) та субститутних законодавчих актів [19, с. 135]. Виокремлюють і кодифікаційну техніку як вид законодавчої техніки, під якою розуміють сукупність правил упорядкування правового матеріалу, розміщення його за окремими розділами та рубриками [24, с. 253].

Втім, видається, що велику, насамперед пізнавальну та практичну, значимість має класифікація законодавчої техніки за складовими частинами законотворчості: техніка створення законів, опублікування, коригування, припинення їх чинності, а також техніка, спрямована на створення відповідних законів: Конституції, конституційних законів, звичайних законів, законів про внесення змін і доповнень до законів України, законів про ратифікацію міжнародного договору, законів про Державний бюджет України тощо. Кожному із зазначених різновидів притаманні відповідні особливості. В. Риндюк, наприклад, за таким критерієм, як види законодавчих актів, поділяє законодавчу техніку на загальну (що застосовується до всіх видів законодавчих актів) та спеціальну, а також зазначає, що спеціальна законодавча техніка включає певні особливості вироблення того чи іншого виду законодавчого акта [16, с. 76].

Все це є підтвердженням того, що законотворчій техніці, окрім загальних ознак, притаманні видові особливості, які слід враховувати під час створення відповідних різновидів законів. І це має сприяти досягненню такої мети, як створення якісних та дієвих законів, які мають забезпечувати належне врегулювання суспільних відносин.

Висновки. Систематизація та дослідження точок зору, висловлених у юридичній літературі, свідчить про відсутність однастайності у розумінні понять «юридична техніка», «правотворча техніка», «нормотворча техніка», «законотворча техніка». Викладене вище дало змогу виявити співвідношення між ними. Родовим поняттям стосовно поняття правотворчої техніки є юридична техніка, а правотворча є її різновидом. Складовою частиною правотворчої техніки є нормотворча. Різновидом правотворчої техніки є законотворча. Аналіз законотворчої техніки дав змогу виокремити такі її основні ознаки: вона є різновидом правотворчої техніки; способом законотворчої діяльності; спрямована на створення (опублікування), коригування законів, припинення їх чинності; складається із прийомів та засобів; має видові особливості; її метою є забезпечення конструювання, створення, опублікування, коригування дієвих, якісних законів чи припинення їх чинності.

Таким чином, законотворча техніка – це система прийомів та засобів, які забезпечують створення (опублікування), коригування законів чи припинення їх чинності.

Слід також зазначити, що засобами законотворчої техніки є ті явища, які необхідні для створення (опублікування), коригування законів чи припинення їх чинності. А прийоми – це моделі використання засобів законотворчої техніки в процесі здійснення законотворчої діяльності.

Велику пізнавальну та практичну значимість має диференціація законотворчої техніки за складовими її частинами на техніку створення (опублікування), коригування законів, припинення їх чинності; а також за видами законів: Конституції, конституційних законів, звичайних законів, кодексів, законів, якими вносяться зміни і доповнення до законів, законів про ратифікацію міжнародних договорів, законів про держбюджет та інших.

Законотворча техніка щодо кожного із різновидів має свої особливості, що дає змогу не лише поглибити знання про ці явища, а й розробити низку пропозицій стосовно вдосконалення законотворчої техніки.

Список використаної літератури:

1. Методичні рекомендації щодо розроблення проєктів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41. *Нормотворча діяльність* : збірник нормативно-правових актів та метод. рекомендацій. Київ : Вид. Дім «Ін Юре», 2001. С. 219–230.
2. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Т. II, Москва : Юр. лит., 1982. 360 с.
3. Власенко Н.А. Законодательная технология: (Теория. Опыт. Правила) : учебное пособие. Иркутск : Восточно-Сибирская издательская компания, 2001. 144 с.
4. Власенко Н.А. Нормотворческая правовая деятельность, нормотворческая правовая технология и роль юридической техники. Юр. техника : учебное пособие. Москва, 2010. 272 с.
5. Карташов В.Н. Юридическая техника, тактика, стратегия, технология (к вопросу о соотношении). В Кн. *Проблемы юридической техники*. / Сб. ст. под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2000. С. 16–23.
6. Кашанина Т.В. Юридическая техника : учебник. Москва : Эксмо, 2007. 512 с.
7. Кашанина Т.В. Юридическая техника в сфере частного права (корпоративное и договорное нормотворчество) : учебное пособие. Москва : Норма, 2009. 288 с.
8. Давыдова М.Л. Политика и техника в структуре правотворческой деятельности: проблема соотношения. *Правотворчество в РФ: проблемы теории и практики*. Сб. научных статей : материалы научно-практ. конференции 13–16 апреля 2009 г., Москва : Российская академия правосудия, 2010. С. 348–358.
9. Косович В.М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти : монографія. Львів. ЛНУ, 2015. 568 с.
10. Загальна теорія держави і права. / За ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
11. Загальна теорія права : підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
12. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права : навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). Київ : Атіка, 2012. 412 с.
13. Велика українська юридична енциклопедія у 20-ти томах. Харків : «Право», 2016. Т.1: Загальна теорія права, 2017. 952 с.
14. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. Москва : Прогресс, 1974. 256 с.
15. Тихомиров Ю.А. Законодательная техника как фактор эффективности законодательной и правоприменительной деятельности. *Проблемы юридической техники*. / Сб. статей под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2000. С. 37–45.
16. Риндюк В.І. Проблеми законодавчої техніки в Україні: теорія та практика : монографія. / Відп. ред. Ющик О.І. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 272 с.
17. Дзейко Ж.О. Законодавча техніка в Україні (теоретико-історичне дослідження) : автореферат дис. к. ю. н. 12.00.01. Київ, 2011. 39 с.
18. Мазуренко А.П. Вопросы взаимодействия правотворческой политики и юридической (законодательной) техники: теоретический аспект. *Юридическая техника*. Нижний Новгород. 2007. № 1. С. 39–44.
19. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю.С. Шемчушенко та ін.; ред. О.І. Ющик. Київ : Парлам. вид-во, 2007, 208 с.
20. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/>.
21. Новий тлумачний словник української мови. Т. 4. Київ, 1998. 941 с.
22. Новий тлумачний словник української мови. Т. 2. Київ, 1998. 910 с.
23. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія. Київ : Парлам. вид-во, 2004. 519 с.
24. Тарасюк В.М. Юридична, законодавча та кодифікаційна техніка. *Правова держава*. Щорічник наукових праць, вип. 8. Київ, 1997. С. 252–254.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Гунько Наталя Юрїївна – аспірант кафедри теорії та філософії права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Hunko Natalia Yuriivna – Postgraduate Student at the Department of Theory and Philosophy of Law of Faculty of Law of Ivan Franko National University of Lviv

nataliya.gunko@gmail.com

УДК 340.12:316.422

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ТА ІНСТРУМЕНТАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ НАСИЛЬСТВА І ТОЛЕРАНТНОСТІ

Ірина СМАЗНОВА,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри філософії,
докторант кафедри загальнотеоретичної юриспруденції
Національного університету «Одеська юридична академія»

АНОТАЦІЯ

У статті запропонована концептуалізація і механізм інструментальних засад наукового дослідження феноменів насильства і толерантності як парних категорій юридичної науки. Проаналізовано філософсько-правові підходи: антропологічний, комунікативний, системний, діалектичний, синергетичний, цивілізаційний, аксіологічний, які становлять теоретичну методологічну основу дослідження, визначають стратегію, загальну спрямованість системного пізнання насильства і толерантності як феноменів правової реальності.

Ключові слова: насильство, толерантність, парність категорій, концептуалізація, філософсько-правові підходи.

CONCEPTUALIZATION AND INSTRUMENTAL BASES OF RESEARCH OF VIOLENCE AND TOLERANCE

Iryna SMAZNOVA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Philosophy, Doctoral Student of the Department of General Theoretical Jurisprudence of National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

The article proposes the conceptualization and mechanism of the instrumental foundations of scientific research of the phenomena of violence and tolerance as paired categories of legal science. The author analyzes the philosophical and legal approaches: anthropological, communicative, systemic, dialectical, synergetic, civilizational, axiological, which form the theoretical methodological basis of the research, determine the strategy, the general orientation of the systematic knowledge of violence and tolerance as phenomena of legal reality.

Key words: violence, tolerance, parity of categories, conceptualization, philosophical and legal approaches.

Постановка проблеми. Наукова проблема, вирішенню якої присвячена стаття, полягає в комплексному аналізі концепцій філософсько-правового дослідження агресії та толерантності як тенденцій розвитку сучасного суспільства і як парних правових категорій. Необхідність такого дослідження зумовлена тим, що воно сприятиме кращому теоретичному пізнанню феноменів насильства і толерантності та удосконаленню використання можливостей правового механізму толерантності на шляху попередження, виявлення та усунення різних форм насильства над вільною волею людини.

Актуальність теми дослідження підкреслюється ступенем нерозкритості теми парності агресії та толерантності у філософсько-правовому вимірі. Стан сучасної методології юриспруденції на загальному світовому просторі виглядає вельми оптимістично. Пошуки та юридизація нових методологічних підходів для осягнення правової матерії призводять до просування в напрямі формування так званої змішаної методології юриспруденції в порядку принципу додатковості. Особливість сучасної дослідницької позиції, що складається, характеризується відкритістю дисциплінарних кордонів, методологічним плюралізмом, використанням змішаних методологій [8, с. 8]. Методологічний плюралізм, характерний для сучасної методології юриспруденції, не має вносити плутанину і хаос. Тому вкрай важливо зважено обирати концепцію та інструменти аналізу предмета пізнання, які наблизять розкриття сутності досліджуваних явищ.

Стан дослідження. Серед вітчизняних та зарубіжних дослідників методологічних підходів, у тому числі методології дослідження насильства і толерантності, слід назвати таких: С. Алексєєва, М. Алексєєва, А. Антипенка, О. Івакіна,

Б. Кістяківського, А. Козловського, М. Козюбру, В. Кохановського, Ю. Оборотова, В. Сирих, С. Сливку, С. Максимова, О. Пунченка, П. Рабіновича.

Мета і задачі статті. Досягнення мети наукового дослідження визначається цілою низкою факторів, проте поява ефективного результату наукових знань, головним чином, залежить від адекватно обраних способів, прийомів, засобів, розумових операцій, спрямованих на досягнення кінцевого результату, тобто методологічного інструментарію дослідника. У широкому соціокультурному контексті розуміння методології дослідження загалом і насильства і толерантності зокрема охоплює цілу низку елементів пізнавального процесу: принципи організації дослідження, мету, завдання, гіпотези, методологічні підходи, методи, прийоми пізнання, вчення про них тощо. Головною задачею статті є аналіз низки методологічних підходів категорій агресії і толерантності.

Виклад основного матеріалу. Методологія як загальна теорія методу формувалася у зв'язку з необхідністю узагальнення і розробки тих методів, засобів і прийомів, які були відкриті у філософії, науці й інших формах діяльності людей. Історично проблеми методології розроблялися у рамках філософії: діалектичний метод Сократа і Платона, індуктивний метод Ф. Бекона, раціоналістичний метод Р. Декарта, антигетичний метод Фіхте, феноменологічний метод Е. Гуссерля і т.д. [4, с. 170–171]. Тому методологія будь-якої науки (в тому числі і юриспруденції) тісно пов'язана з філософією, з її розділами: гносеологією, метафізикою, феноменологією, герменевтикою тощо.

Справд, методологія юридичної науки тісно пов'язана з філософією права, деякі дослідники навіть ототожнюють

філософію права з методологією теорії права, де обидві ці системи знань слугують методологічною основою для конкретних юридичних наук, відмінність лише в тому, що філософія права є спільною методологією, а загальна теорія права – безпосередньою методологією осягнення правової реальності [2, с. 27–28].

В юридичній енциклопедії за редакцією академіка Ю. Шемшученка методологія юридичної науки окреслена як система підходів, методів і способів наукового дослідження, як теоретичні засади використання їх під час вивчення державно-правових явищ. Основу методології юридичної науки становлять, зокрема: філософсько-світоглядні підходи, загальнонаукові методи, групові методи, спеціальні методи [21, с. 618–619].

Інший підхід щодо розуміння методології, зокрема, методології права, розкрив С. Слівка, який стверджує, що філософська наука скеровує теоретичне мислення до того, що методологія формується не лінійно, планово, а синергетично. Синергетика є складником методології філософсько-правової науки, адже тільки у природному «хаосі» формуються методологічні орієнтири. Методологія науки ґрунтується на антропних пізнавальних можливостях людини, її філософському мисленні, світоглядній інтерпретації різних підходів. Отже, методологія права є вченням про синергетично сформований науково-інтегративний досвід, детермінанти якого формують модель філософії права з використанням відповідних методів і методик у межах природно-правового простору [13, с. 11–14].

Необхідним складником наукового дослідження є категоріальний і понятійний лад. Погоджуємося з О. Спіркіним: якщо ми, сприймаючи об'єкти, не підводимо їх під поняття, категорії, ми взагалі приречені на те, щоб безглуздо дивитися на речі [15, с. 190]. Понятійно-категоріальний апарат як складник мислення виступає як необхідна передумова й умова будь-якого акту пізнання. Людина, як і будь-яка жива істота, не може жити без виробництва і використання інформації, де формальна логіка допомагає перетворити результат процесу пізнання на інформацію не стільки для себе, як для донесення її іншим.

Під час дослідження парності насильства і толерантності категорії філософії та філософії права акумулюють результати розвитку інших окремих наук: юриспруденції, логіки, психології, політології, культурології, лінгвістики, релігієзнавства, соціології тощо. Ці категорії пов'язані таким чином, що кожна з них може бути осягнута лише як частина всієї системи. Наприклад, категорія «насильство», «толерантність» можуть бути осмислені у їх співвідношенні з категоріями і поняттями: «справедливість», «свобода», «агресія», «рівність» і т.д. В іншому разі ми не зможемо вийти за межі простої констатації фактів об'єктивної правової реальності у всеосяжність.

Наведені міркування дають підстави зазначити, що методологія філософсько-правового дослідження парності насильства і толерантності – це система концептуальних підходів, методів та способів дослідження свободи вираження поглядів як природного та суб'єктивного юридичного права, юридичного забезпечення її реалізації в Україні, а також знання про закономірності їх застосування. Комплексний характер дослідження, перебування його на межі загальної теорії держави та права, міжнародного права, галузевих юридичних дисциплін, філософії, логіки, психології, лінгвістики, релігієзнавства, культурології, соціології тощо потребують залучення методологічного інструментарію зазначених наук, однак не механічно, а з урахуванням особливостей об'єкта та предмета нашого дослідження.

Під час дослідження філософсько-правових аспектів насильства і толерантності слід використовувати комплексний міждисциплінарний підхід. Оскільки ці феномени і

пов'язані з ними процеси є комплексними і міждисциплінарними, для їх аналізу необхідно використовувати низку підходів, методів, категорій і технік, які в сукупності здатні забезпечити адекватне відображення всього багатостороннього їх змісту.

Теоретичну методологічну основу наукового дослідження насильства і толерантності становлять *філософсько-правові підходи*. Теоретичне мислення передбачає високої культури філософське мислення, онтологічне і деонтологічне тлумачення (герменевтики) наукового поняття, світоглядний і системний підходи, форми організації та ін., що забезпечує філософія [13, с. 12]. У ході дослідження слід залучити насамперед такі філософсько-правові підходи: антропологічний, комунікативний, системний, діалектичний, синергетичний, цивілізаційний, аксіологічний, які визначають саму стратегію дослідницької праці, її загальну спрямованість, зумовляють характер і зміст оцінювання отриманих результатів.

Антропологічний підхід дає змогу розкрити у філософсько-правовому дослідженні сутність, цінність насильства і толерантності як природних і юридичних явищ, які мають значну цінність як для самої людини, так і для суспільства загалом.

Антропологічний підхід дає змогу включити весь комплекс правових явищ, у тому числі процедури, способи регуляції поведінки, вирішення конфліктів, які складаються у різних спільнотах, етносах у різні епохи і в різних регіонах, дає змогу вивчати породжені людською природою загальні закономірності буття, проблеми сучасної цивілізації. Зростання насильства у глобальному масштабі спонукає шукати відповіді на виклики цивілізації в тісній співпраці з «антропологами, медиками, біологами, філософами, адже нині як ніколи проблеми права тісно переплелися з питаннями моралі й справедливості, свободи, відповідальності людини» і толерантності [12, с. 67].

П. Рабінович виокремлює серед основних сучасних тенденцій розвитку загальнотеоретичної юриспруденції антропологізацію її предмета [10, с. 14]. Юридична антропологія відкриває нові можливості для розуміння поведінки людини в правовій сфері [9, с. 52]. Антропологічний підхід сприяє розкриттю нового змісту насильства і толерантності як тенденцій розвитку сучасного суспільства.

А. Ковлер наголошує, що в рамках антропологічного підходу можна подолати державний монополізм на право, визнати реальність правового плюралізму, що дає можливість людині обрати розумні альтернативи поведінки в різних життєвих ситуаціях [3, с. 11].

Методологічно важливо в антропологічному аспекті дослідити категорії агресії і толерантності як парних філософсько-правових категорій, оскільки предмет запропонованого дослідження має антропологічний, людиноцентристський характер. Насильство та толерантність, в обранні яких виражається справжня свобода волі людини, вибору чинити так чи в інший спосіб. Людиноцентристське спрямування у науці зумовило становлення в її структурі основ загальної теорії прав людини. У контексті названої теорії досліджується і свобода вибору обрання механізму толерантності як найбільш ефективного з можливих засобів та прийомів для застосування припинення агресії, протистояння насильству і протидії їх наслідкам.

Антропологічний підхід стає фундаментом для дослідження природи свідомості людини та її елементів – думок, переконань, уявлень, віри. В основу дослідження філософсько-правових аспектів феноменів насильства та толерантності має бути покладена концепція, згідно з якою свідомість становить основу розглядуваної свободи волі, свідомого вибору, поряд з іншими елементами свідомості людини – вірою, знаннями, творчістю, думками, переконанням, уяв-

леннями тощо. Відповідно, розкриття змісту свободи волі, свідомого вибору нерозривно пов'язане зі з'ясуванням суті свідомості людини. При цьому визначення та інтерпретація свободи волі тісно пов'язана з правосвідомістю, яка є формою відображення не лише юридичного, а й природного права. Дослідження свідомості, впливу маніпуляцій на свідомість, а в результаті – на активний ріст чи зниження агресивності чи терпимості вимагає опрацювання значної кількості джерел з різних галузей наук – філософії, психології, логіки, соціології, політології, культурології. Необхідно позначити, що серед дослідників як свободи волі, так і правосвідомості одностайності поглядів щодо розкриття їх сутності нема.

Важливим інструментом виявлення та осмислення ролі суб'єктів правових відносин у процесі виникнення і функціонування насильства та толерантності стає застосування *комунікативного підходу*. У цьому ж напрямі працює і антропологічний підхід. Цей збіг не випадковий. Як правильно помічає Л. Сумарокова, людина завжди була у центрі права. У судових практиках століттями шліфувалася модель судового доведення як діалогу, змагання, зважування аргументів усіх сторін. Однак традиції, що були накопичені у судових практиках і узагальнені у теоретичній юриспруденції, вимагають свого переосмислення у контексті нашої епохи і тих злободенних проблем, які постали перед сучасною особистістю і сучасними соціумами, перед людством [16, с. 186].

Так, у філософсько-правовому дослідженні у ряд рівноправних учасників правових відносин, правової комунікації у разі дослідження рівнів прояву агресії і толерантності слід включити: особистість, соціальну групу (етнос, націю тощо), соціум, державу, цивілізацію, людство, які проявляють себе один через одного, оскільки в іншому разі їхні життєві потреби і інтереси забезпечені бути не можуть, принаймні у довгостроковій перспективі. На підтвердження цієї позиції слід пригадати інтерпретацію П. Рабіновича комунікативного підходу, який трактує його як виявлення історично зумовлених певних потреб суб'єктів суспільного життя і встановлення ролі, функції тих або інших предметів, явищ у задоволенні таких потреб [11, с. 26].

Аналіз праць філософсько-правового дослідження насильства і толерантності у рамках комунікативного підходу з позицій філософії, логіки, психології, лінгвістики, юриспруденції тощо дав змогу для методологічного висновку, що толерантність забезпечує індивіду можливість орієнтування у конфліктному світі людської комунікації.

У сучасні часи *системний підхід* дає змогу описувати відносини, взаємозв'язки і переходи між явищами і процесами соціального середовища. Системний підхід визнається універсальним методом і широко використовується в багатьох дослідженнях загальнотеоретичної юриспруденції. Глобалізація феноменів насильства і толерантності, зокрема, відкрила нові можливості для застосування системного підходу.

А. Цофнас зазначає, що системним уявленням називається процедура (як і її результат) перетворення будь-якого об'єкта на субстрат для деякої структури, яка відповідає заделегідь фіксованому концепту [19, с. 37].

Системний підхід сприяє визначенню законів стосовно системи юридичних категорій, дає змогу сформулювати цілісне знання про правову дійсність, зрозуміти процеси розвитку розкритих юридичними категоріями явищ, прогнозувати їх рух. Ізольовані одна від одної юридичні категорії менш інформативні. Тільки в об'єднанні в систему вони дають нам можливість уявити собі реальну картину правової дійсності, розкрити її істотні властивості, виявити особливості насильства і толерантності порівняно з іншими суспільними явищами.

Пізнання насильства і толерантності конкретизується в процесі руху дослідницької думки від пізнання їх окремих

сторін і пов'язаних з ними проявів до пізнання їх як цілого, як сукупності властивостей і проявів.

У рамках системного підходу агресія (як крайня форма прояву насильства) і толерантність постають не тільки як явища навколишньої дійсності (тобто які об'єктивно існують у формальних джерелах права), а й як властивості (якості) особистості. Парний характер агресії і толерантності знаходить своє вираження в описі істотних ознак агресії і толерантності, які характеризують їх як явища, що відображають світ; змісті агресії і толерантності на різних рівнях їх існування; їх видових характеристиках; обґрунтуванні їх парності; співвідношенні (загального, особливого, абсолютизації, внутрішньої і зовнішньої взаємодії) агресії і толерантності як парних категорій.

Системний підхід дає можливість розкрити внутрішні і зовнішні зв'язки агресії і толерантності, їх рух і розвиток і вийти до формулювання категорії, яка відображає їх у філософсько-правовій сфері, обґрунтовуючи їх парний характер.

У філософсько-правовому дослідженні насильства і толерантності теми слід широко використовувати *діалектичний підхід* для з'ясування загальних закономірностей формування, функціонування, розвитку насильства і толерантності, як два взаємопов'язані, більше того, парні аспекти внутрішньо суперечливої системи, яка розвивається. Предмет дослідження із самого свого початку, ще під час формулювання вихідних понять, виявляє свою внутрішню суперечність і одночасно єдність існування і розвитку. Діалектичний підхід дає змогу проникати в суть речей і в сенс подій, а не обмежуватися лише констатацією фактів, подій, явищ. О. Лосев доречно зазначав, що діалектичний підхід – це застава життєвості філософствування, ритм життя, оформлення і осмислення життя [7, с. 38].

Діалектичний підхід необхідно використовувати і у дослідженні міжнародно-правового та національного механізмів юридичного забезпечення толерантності та окремих її можливостей. За його допомогою можуть бути виявлені загальні закономірності взаємозв'язку насильства з агресією, свободою волі, свідомим правом відмови від агресії на користь толерантності. Як справедливо зауважив П. Рабінович, діалектика як наука про всезагальні закономірності всіх і усіляких явищ цілком зберігає свою універсальну методологічно-евристичну значущість у будь-якому пізнанні [11, с. 25].

У цьому контексті слушним є висновок О. Івакіна, що загальним і універсальним методом, адекватним складним системам, які розвиваються, є діалектичний метод наукового пізнання. Поза застосуванням цього методу такі складні системи не можуть отримати правильного, адекватного відображення у людській свідомості [1, с. 190]. Він охоплює необхідні та важливі етапи сходження від абстрактного до конкретного і далі – від конкретного до абстрактного. Насильство і толерантність, без сумніву, є такими складними системами, які розвиваються і ускладнюються, крім того, в філософсько-правовому дослідженні їх слід пізнавати як парні категорії, тому використання діалектичного підходу для цих феноменів більш ніж доцільне.

У межах міждисциплінарного підходу в філософсько-правовому дослідженні насильства і толерантності слід застосовувати *синергетичний підхід*, який дає змогу забезпечити роботу світоглядно установкою, що зумовлює проведення вишукування з позицій вихідних величин відкритості, нестабільності, нелінійності як самих феноменів насильства і толерантності, так і систем, в яких вони існують.

«Синергетична методологія привернула до себе увагу багатьох дослідників. Вона пов'язана зі спеціальним науковим напрямом. До нього відносяться роботи в галузі загальної теорії систем, кібернетики, синергетики та інших близько прилеглих до них методологічних напрямів» [20, 4].

Синергетичний підхід дає змогу акцентувати увагу на узгодженості взаємодії частин під час утворення структури як єдиного цілого. Синергетичний ефект є надзвичайно складним явищем, його отримання залежить від успішного поєднання багатьох різних елементів. Упущення хоча б одного з цих елементів або їх частини може виключити можливість досягнення такого ефекту.

Україна продовжує розвиток і становлення вітчизняної правової системи. Її характеристиками виступають складність, нестійкість (нестабільність), динамічність, відкритість. Всі ці ознаки дають змогу віднести таку правову систему до типу відкритих систем, що перебуває в нерівноважному стані. Люди, що відчули на собі вплив нестійкої, нерівноважної вітчизняної правової системи, здатної до помилкових випадковостей, можуть обрати у відповідь як правомірну, так і неправомірну поведінку. «У разі правомірного впливу людина забезпечує собі природно обгрунтований успіх, а у разі неправомірного діяння – цілий каскад проблем. Ці процеси досліджує, зокрема, синергетика природного права» [13, с. 153]. «Каскад проблем» впливає не тільки на людину, яка здійснила неправомірний вчинок, але і її оточення. Згідно з обставиною, виявленою синергетикою, будь-яка форма викиду енергії частиною системи зовні тягне за собою зміну і в самій системі. Тому чим більше неправомірних дій суб'єктів, а значить поширення і в прямому і зворотному напрямках насильства і агресії, тим більше негативний резонанс відчуває на собі правова система [14, с. 150].

При цьому не слід забувати, що правова система України входить у правову сім'ю, більш загальну стосовно вхідних у неї елементів, тобто перебуває всередині складно організованої системи вищого порядку. І на цьому рівні таке порушення природного каналу своєї еволюції частиною системи призводить до асиметрії права на рівні законів Природи і більш тривалого стабілізаційного періоду. Інша ситуація складається у разі правомірних вчинків суб'єкта, здебільшого вона збігається з толерантною поведінкою: вплив його на природні закони і вплив природних законів на нього здійснюється в рамках правового діалогу людини і суспільства з Природою.

Дослідження в сфері синергетики підтверджують, що під час побудови норм позитивного права не слід порушувати норми природного права, позаяк позитивне право є системою більш простого порядку порівняно з природним правом. Такий підхід є необхідністю, оскільки будь-яка нестійка або неорганізована система перебуває в складі деякої організованої системи. Порушення цього принципу призведе до порушення стійкості життєдіяльності як самої системи, так і системи вищого порядку, в яку вона входить.

Для юриспруденції найбільш цікавим з наукової та практичної точки зору є важлива обставина, виявлена синергетичним підходом, – це необхідність врахування постійного включення суб'єкта в усі об'єкти соціального характеру. Так, «в особливих станах нестійкості соціального середовища дії кожної окремої людини можуть впливати на макросоціальні процеси. Звідси випливає необхідність усвідомлення кожною людиною величезного тягаря відповідальності за долю всієї соціальної системи, всього суспільства». Тим самим поставлено під великий сумнів міф про те, що нібито зусилля окремої людини не можуть мати видимого впливу на хід історії, що діяльність кожного окремого індивіда («атомарного суб'єкта») нібито неістотна для макросоціальних процесів [4, с. 456].

У процесі дослідження слід широко використовувати *аксіологічний підхід*, базовою категорією якого є «цінність». Погоджуємося з висновком А. Фальковського, що змістове наповнення аксіологічного підходу у методології права залежить від того тлумачення цінностей, яке прита-

манне дослідникові [17, с. 337]. Саме тлумачення цінностей автором філософсько-правового дослідження дає змогу будувати стратегію дослідження крізь призму власних і загальноприйнятих у суспільстві ціннісних орієнтацій. Аксіологічний підхід несе великий евристичний потенціал у своїх пізнавальних можливостях, у тому числі стосовно феноменів насильства і толерантності, до співвіднесення їх з правовими цінностями. У ході роботи слід досліджувати феномени насильства і толерантності у їх взаємному формуванні, розвитку, впливі з такими правовими цінностями: справедливістю, свободою, рівністю, демократією, правом порядком, людиною і тісно пов'язаними з нею цінностями (життя, гідність, честь і т.п.), безпекою, свободою віросповідання та іншими.

Аксіологічний підхід у філософсько-правовому дослідженні насильства і толерантності надає можливість оцінки їх цивілізаційної значущості, що незворотньо приведе до неможливості оминати і цивілізаційний підхід у пізнанні.

Цивілізаційний підхід тісно пов'язаний з аксіологічним підходом у О. Кресіна, навіть похідний від нього [5, с. 211]. Під час філософсько-правового пізнання предмета дослідження, який має безпосереднє відношення до таких понять, як: культура, цивілізація, суспільство, право, менталітет, нація, оминати цей методологічний підхід навряд чи буде можливо.

Незважаючи на численну множинність поглядів на співвідношення цивілізації і культури, ми виходимо з позиції І. Крестовської, з якою повністю погоджуємося, що цивілізація – це розвинутий стан людського суспільства, яким досягнуто високий рівень культури, науки, промисловості та урядування. Тобто не кожна культура може бути цивілізованою. Саме таке розуміння цивілізації найтісніше пов'язане з правом. Її серцевина – громадянин – суб'єкт дії. Цивілізація постає як процес олюднення людини, її ходи від тварини до носія категоричного імперативу, як процес подолання варварства в собі і в суспільстві в цілому [6, с. 54].

Можна констатувати, що мілітаризм став частиною сучасної культури, способом людського мислення і буття. Як не сумно про це говорити, але це наша реальність – «культура» мілітаризму. Здається, для того щоб стверджувати культуру миру, треба знати «культуру» мілітаризму. Незважаючи на кардинальні зміни в житті сучасного суспільства, сутність процесу мілітаризації зумовлена все тим же європейським менталітетом з властивою йому агресивністю. Однак новий мілітаризм, на відміну від минулих епох, завдяки можливостям інформатизації є глобальним утворенням планетарного масштабу.

В аспекті конфлікту цивілізацій і культур ідея мілітаризму отримала глобальне звучання в роботі відомого політолога С. Хантінгтона, який представив глобальний конфлікт цивілізацій і вийшов до пояснення поширення цих глобальних загроз [18].

Таким чином, на сучасному етапі розвитку для всіх культур і цивілізацій зберігається небезпека політики мілітаризму, яка підриває основи глобального порядку і протистоїть впровадженню, розвитку і застосуванню механізмів толерантності. Саме укорінення толерантності має стримувати мілітаризм, а також привести до гармонійного співіснування агресії і толерантності. Ідея толерантності – це основа поведінки в індивідуалізованому суспільстві, вона має змінити культуру мілітаризму в менталітеті як європейців, так і представників інших цивілізацій і націй, інакше світ продовжатиме стрясати агресії, конфлікти, терористичні акти і війни.

Висновки. Основною філософсько-правового дослідження парності насильства і толерантності є комплексне використання сукупності методів та прийомів наукового пізнання. Для досягнення поставленої мети в процесі тео-

ретичних досліджень потрібно використовувати методи абстрагування, аналізу та синтезу, індукції та дедукції.

Системний підхід дає можливість аналізувати різні сторони насильства і толерантності, їх взаємозв'язок з іншими соціальними, соціально-політичними, соціально-правовими, тісно пов'язаними між собою явищами, як єдиного цілого з узгодженим функціонуванням усіх їх елементів та частин.

Під час дослідження передумов виникнення насильства, агресії, толерантності, причин та умов, що сприяють їх розвитку та модифікації, необхідно використовувати історичний метод та пов'язаний з ним світоглядний підхід.

У процесі дослідження слід широко використовувати герменевтичний метод для інтерпретації міжнародно-правових норм, прийнятих ООН, ЮНЕСКО, присвячених проблемам агресії, насильства, толерантності і тісно з ними пов'язаними іншими поняттями та категоріями.

За допомогою методу порівняльного аналізу можна здійснити співставлення нормативних та наукових підходів до толерантності й агресії на міжнародному, міждержавному та внутрішньодержавному рівнях їх прояву; в основу поділу на певні види слід покласти метод класифікації; за допомогою формально-логічного методу може бути вивчено законодавство України щодо зазначених феноменів; за допомогою прогностичного методу можна сформулювати пропозиції щодо удосконалення категорій, які їх позначають. Методологію боротьби з агресивними проявами насильства, включаючи тероризм, можна здійснити за допомогою методологічної функції кримінології.

Основним методологічним фоном дослідження має бути діалектичний метод, що завжди дає змогу розглядати досліджувані предмети у його розвитку і з властивими йому внутрішніми протиріччями, поетапне вирішення яких дає змогу доходити певних плідних висновків.

Аналіз й узагальнення міжнародних документів щодо досліджуваної проблеми сприяє формулюванню висновків та рекомендацій щодо удосконалення законодавства України з питань насильства і толерантності, узгодження його з міжнародними стандартами прав людини. Особливо варто наголосити на необхідності використання значної кількості рішень ЄСПЛ щодо предмета дослідження.

Завдяки системному методологічному підходу, методу прогнозування можна сформулювати пропозиції щодо вдосконалення і перспективи розвитку законодавства України з питань насильства і толерантності відповідно до міжнародних стандартів прав людини та законодавства демократичних держав.

Отже, методологія філософсько-правового дослідження насильства і толерантності має міждисциплінарний, комплексний характер, вона становить систему концептуальних підходів, методів та способів дослідження, а також знань про закономірності їх застосування. Концептуалізація й інструментальні засади філософсько-правового дослідження насильства і толерантності – це елементи конструктивної логіки нашого мислення у ході логічного аналізу, котрі є засобом для розуміння доцільності пізнання об'єкта дослідження та отримання конкретності істини в результаті процесу пізнання.

Список використаної літератури:

1. Ивакин А.А. Диалектическая философия : монография. Издание 2-е, перераб. и доп. Одесса : Феникс; Суми : Университетская книга; Москва : ТрансЛит, 2007. 440 с.
2. Иконникова Г.И. Философия права : учебник для магистров / Г.И. Иконникова, В.П. Лященко. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2013. 364 с.
3. Ковлер А.И. Антропология права : учебник. Москва : НОРМА, 2002. 480 с.

4. Кохановский В.П. Философия и методология науки : учебник для высших учебных заведений. Ростов на Дону : Феникс, 1999. 576 с.

5. Кресін О.В. Порівняльне правознавство у XIX–XX століттях: проблеми становлення : монографія. Київ : Логос, 2011. 294 с.

6. Крестовська Н.М. Цивілізаційний підхід в юриспруденції. Методологія та інноватика загальнотеоретичної юриспруденції : колективна монографія / Ю.М. Оборотов, А.П. Овчиннікова, В.В. Завальнюк та ін.; за ред. Ю.М. Оборотова. Одеса : Фенікс, 2019. С. 48–62.

7. Лосев А.Ф. Философия имени / Самое само: Сочинения. Москва: ЭКСМО-Пресс, 1999. 1024 с. URL: https://www.gumer.info/bogoslov_Buks/Philos/fil_im/ (дата звернення: 12.08.2019).

8. Оборотов Ю.М. Развитие междисциплинарности та змішаних методологій юриспруденції. Методологія та інноватика загальнотеоретичної юриспруденції : монографія / Ю.М. Оборотов, А.П. Овчиннікова, В.В. Завальнюк та ін.; за ред. Ю.М. Оборотова. Одеса : Фенікс, 2019. 420 с.

9. Оборотов Ю.Н. Юридическая антропология – новое измерение права. *Юридический вестник*, 2000. № 1. С. 48–52.

10. Рабінович П.М. Методологія вітчизняного загальнотеоретичного праводержавознавства: деякі сучасні тенденції. *Право України*. 2014. № 1. С. 11–21.

11. Рабінович П.М. Пріоритетна функція загальнотеоретичного праводержавознавства. *Право України*. 2010. № 1. С. 25–31.

12. Саидов А.Х. О предмете антропологии права. *Государство и право*. 2004. № 2. С. 63–69.

13. Сливка С.С. Філософія права : навчальний посібник. Київ : Атика, 2012. 256 с.

14. Смазнова И.С. Применение выводов синергетики в исследовании права. *Актуальные проблемы держави і права : зб. наук. праць*. Вип. 67 / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.). Одеса : Юридична література, 2012. 768 с. С. 148–153.

15. Спиркин А.Г. Основы философии : учебное пособие для вузов. Москва : Политиздат, 1988. 592 с.

16. Сумарокова Л.М. Юридическая логика: коммуникативная концепция : монография. Одесса : Феникс, 2015. 204 с.

17. Фальковский А.О. Аксиологичний підхід у методології юриспруденції: філософсько-правовий вимір. *Антропология права: філософський та юридичний вимір (стан, проблеми, перспективи)* : статті учасн. Третього всеукр. «круглого столу» (м. Львів, 23–24 листопада 2007 р.). Львів, 2008. С. 332–339.

18. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. Москва : АСТ, 2003. 603, (5) с.

19. Цофнас А.Ю. Теория систем и теория познания. Одесса : АстроПринт, 1999. 308 с.

20. Шишкин В.В. Синергетический подход в теории права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. 35 с.

21. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3. 792 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Смазнова Ірина Сергіївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри філософії, докторант кафедри загальнотеоретичної юриспруденції Національного університету «Одеська юридична академія»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Smaznova Iryna Serhiivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Philosophy, Doctoral Student of the Department of General Theoretical Jurisprudence of National University "Odessa Law Academy"

Irinna502@gmail.com

УДК 342.72/.73:340.13

СУДОВИЙ ЗАХИСТ У СИСТЕМІ ПРАВОЗАХИСНИХ ГАРАНТІЙ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Лідія ТКАЧУК,
аспірант кафедри теорії держави і права
Національної академії внутрішніх справ,
адвокат

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто та охарактеризовано поняття правозахисних гарантій прав людини в Україні, судового захисту, а також визначено їх місце в структурі механізму правового захисту. Визначено судовий захист у системі правозахисних гарантій прав людини в Україні. Встановлено, що судова влада є основою, фундаментом правової держави та громадянського суспільства, без професійної діяльності якої насамперед на засадах абсолютної незалежності взагалі ставиться під сумнів її існування. Рівень розвитку судової системи безпосередньо вказує на рівень демократії в суспільстві.

Ключові слова: гарантії прав людини, гарантування, захист, механізм правового захисту, права і свободи людини, правозахисні гарантії, судовий захист, суд.

JUDICIAL PROTECTION IN THE HUMAN RIGHTS GUARANTEE SYSTEM IN UKRAINE: THEORETICAL-LEGAL RESEARCH

Lydia TKACHUK,
PhD student in the Department of State and Law Theory
of the National Academy of the Interior,
Lawyer

SUMMARY

The article discusses and characterizes the notion of human rights guarantees for human rights in Ukraine, judicial protection, and defines their place in the structure of the mechanism of legal protection. Judicial protection in the system of human rights guarantees of human rights in Ukraine has been determined. It is established that the judiciary is the foundation, the foundation of the rule of law and civil society, without professional activity, which, above all, on the basis of absolute independence, casts doubt on its existence. The level of development of the judiciary directly indicates the level of democracy in society.

Key words: human rights guarantees, guarantees, protection, mechanism of legal protection, human rights and freedoms, human rights guarantees, judicial protection, court.

Постановка проблеми. Статтею 6 Конституції України визначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України [1]. Особливе місце в правовій державі належить судовій владі. Головне завдання, що стоїть перед усіма без винятку судами, – це захист прав та законних інтересів людей від будь-якого свавілля як з боку інших осіб, так і з боку державних органів. Правосуддя нашим судом здійснюється у формі кримінального, цивільного та адміністративного судочинства, розгляду справ про адміністративні правопорушення. Призначення суду загалом полягає у захисті людських прав та на підставі рішень судів у відновленні цих порушених прав. Для реалізації свого права на судовий захист потрібно звертатись до судів України та Європейського суду з прав людини. Порядок звернення до судів визначений Цивільним процесуальним кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України, Господарським процесуальним кодексом України, Кримінальним процесуальним кодексом України, Законом України «Про судовий збір». Правові норми, які містяться у цих нормативних документах, передбачають саме правозахисні гарантії, які спрямовані на створення певних умов, способів та засобів, які забезпечують реальну захищеність

прав людини, дають можливість для звернення до суду за захистом та відновленням своїх порушених прав.

Актуальність теми дослідження. Задача поглибленого теоретико-правового дослідження проблеми судового захисту в системі правозахисних гарантій прав людини в Україні час від часу ставиться перед вченими. Проте фундаментальних досліджень, де теоретично узагальнювались би складні питання, які стосуються основних проблем, закономірностей та механізмів саме судового захисту нині майже немає. Але ж дослідження судового захисту в системі правозахисних гарантій прав людини в Україні має велике теоретичне (пізнання правових явищ) та практичне (удосконалення механізмів правового захисту, шляхи та способи реформування права) значення.

Стан дослідження. Аналізуючи стан наукових досліджень із вказаної тематики, ми з'ясували, що немає комплексних робіт стосовно сутності та змісту судового захисту в системі правозахисних гарантій прав людини в Україні. Проблематика захисту прав людини, зміцнення правозахисних гарантій, удосконалення чинного законодавства у цій сфері були предметом дослідження у роботах Є.В. Білозорова, К.Г. Волинки, В.І. Вишківської, Є.О. Гіди, А.М. Завального, М.С. Кельмана, А.М. Колодія, Я.Ю. Кондратьєва, В.В. Копейчикова, Ю.В. Кривицького, С.Л. Лисенкова, О.І. Наливайка, А.Ю. Олійника, Н.М. Оніщенко, Т.І. Пашука, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакуна, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики, Ю.С. Шемшученка та інших.

Метою і завданням статті є висвітлення теоретико-правового розуміння судового захисту прав людини в Україні в системі правозахисних гарантій прав людини, встановлених нормами чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Під час розгляду цієї проблематики слід зазначити, що стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод проголошує, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя. Кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку [2].

Кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має щонайменше такі права:

- а) бути негайно і детально поінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і причини обвинувачення, висунутого проти нього;
- б) мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту;
- в) захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя;
- г) допитувати свідків обвинувачення або вимагати, щоб їх допитали, а також вимагати виклику й допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення;
- г) якщо він не розуміє мови, яка використовується в суді, або не розмовляє нею, – одержувати безоплатну допомогу перекладача [2].

Стаття 55 Конституції України гарантує, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом. Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [1].

Стаття 1 Закону України «Про судоустрій і статус судів» визначає, що судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом. Судову владу реалізують судді та у визначених законом випадках присяжні шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур [3].

Статтею 2 Закону України «Про судоустрій і статус судів» визначено що суд, здійснюючи правосуддя на засадах

верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [3].

У відповідності до статті 3 Закону України «Про судоустрій і статус судів» суди України утворюють єдину систему. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається [3].

Судоустрій і статус судів в Україні визначаються Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус судів» [3].

Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами та відповідно до визначених законом процедур судочинства. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Особи, які привласнили функції суду, несуть відповідальність, установлену законом. Народ бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних [3].

Здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Суді здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права. Звернення до суду громадян, організацій чи посадових осіб, які відповідно до закону не є учасниками судового процесу, щодо розгляду конкретних справ судом не розглядаються, якщо інше не передбачено законом. Втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, заклики до невиконання судових рішень забороняються і мають наслідком відповідальність, установлену законом. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи мають утримуватися від заяв і дій, що можуть підірвати незалежність судової влади. Для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до цього Закону діє суддівське самоврядування [3].

Кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи мають право на судовий захист в Україні нарівні з громадянами та юридичними особами України. Доступність правосуддя для кожної особи забезпечується відповідно до Конституції України та в порядку, встановленому законами України [3].

Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, до юрисдикції якого вона віднесена процесуальним законом. Суддя розглядає справи, одержані згідно з порядком розподілу судових справ, установленим відповідно до закону. На розподіл судових справ між суддями не може впливати бажання судді чи будь-яких інших осіб [3].

Правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак. Суд створює такі умови, за яких кожному учаснику судового процесу гарантується рівність у реалізації наданих процесуальних прав та у виконанні процесуальних обов'язків, визначених процесуальним законом.

Відповідно до статті 11 Закону України «Про судоустрій і статус судів» судові рішення, судові засідання та інформація щодо справ, які розглядаються судом, є відкритими, крім випадків, установлених законом. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи.

Будь-яка особа має право на вільний доступ до судового рішення в порядку, встановленому законом. Інформація про суд, який розглядає справу, сторони спору та предмет позову, дату надходження позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого є відкритою та має бути невідкладно оприлюдненою на офіційному вебпорталі судової влади України, крім випадків, установлених законом. Розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, установлених законом. У відкритому судовому засіданні мають право бути присутніми будь-які особи. У разі вчинення особою дій, що свідчать про неповагу до суду або учасників судового процесу, така особа за вмотивованим судовим рішенням може бути видалена із зали судового засідання. Особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, встановлених законом. Трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду. Якщо всі учасники справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, здійснюється транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет в обов'язковому порядку [3].

Проведення в залі судового засідання фотозйомки, відеозапису, а також трансляція судового засідання мають здійснюватися без створення перешкод у веденні засідання і здійсненні учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав. Суд може визначити місце в залі судових засідань, з якого має проводитися фотозйомка, відеозапис. Розгляд справи у закритому судовому засіданні допускається за вмотивованим рішенням суду виключно у випадках, визначених законом. Під час розгляду справ перебіг судового процесу фіксується технічними засобами в порядку, встановленому законом. Учасникам судового процесу на підставі судового рішення забезпечується можливість брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції у порядку, встановленому законом. Обов'язок забезпечити проведення відеоконференції покладається на суд, який отримав судові рішення про проведення відеоконференції, незалежно від спеціалізації та інстанції суду, який прийняв таке рішення. Судові засідання проводяться виключно в спеціально обладнаному для цього приміщенні суду – залі засідань, яке придатне для розміщення сторін та інших учасників судового процесу і дає змогу реалізувати надані їм процесуальні права і виконувати процесуальні обов'язки [3].

Судоустрій будується відповідно до статті 17 Закону України «Про судоустрій і статус судів» за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності. Найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд [3].

Систему судоустрою складають: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Верховний Суд [3].

Для розгляду окремих категорій справ у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди.

Єдність системи судоустрою забезпечується:

- 1) єдиними засадами організації та діяльності судів;
- 2) єдиним статусом суддів;
- 3) обов'язковістю для всіх судів правил судочинства, визначених законом;
- 4) єдністю судової практики;
- 5) обов'язковістю виконання на території України судових рішень;
- 6) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності судів;
- 7) фінансуванням судів виключно з Державного бюджету України;

8) вирішенням питань внутрішньої діяльності судів органами суддівського самоврядування [3].

Слід зазначити, що статтею 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. У випадках, визначених законом, а також за рішенням зборів суддів відповідного суду може запроваджуватися спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ. У місцевих загальних судах та апеляційних судах діє спеціалізація суддів зі здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх. Судді (суддя), уповноважені здійснювати кримінальне провадження щодо неповнолітніх, обираються з числа суддів відповідного суду зборами суддів цього суду за пропозицією голови суду або за пропозицією будь-якого судді цього суду, якщо пропозиція голови суду не була підтримана, на строк не більше трьох років і можуть бути переобрані повторно. Кількість суддів, уповноважених здійснювати кримінальне провадження щодо неповнолітніх, визначається окремо для кожного суду зборами суддів цього суду. Суддею, уповноваженим здійснювати кримінальне провадження щодо неповнолітніх, може бути обрано суддю зі стажем роботи суддею не менше десяти років, досвідом здійснення кримінального провадження в суді і високими морально-діловими та професійними якостями. У разі відсутності в суді суддів з необхідним стажем роботи суддя, уповноважений здійснювати кримінальне провадження щодо неповнолітніх, обирається з числа суддів, які мають найбільший стаж роботи на посаді судді. Судді, уповноважені здійснювати кримінальне провадження щодо неповнолітніх, не звільняються від виконання обов'язків судді відповідної інстанції, проте здійснення ними таких повноважень урахується у разі розподілу судових справ та має пріоритетне значення [3].

1. Відповідно до статті 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Місцевими загальними судами є окружні суди, які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах).

2. Місцевими господарськими судами є окружні господарські суди.

3. Місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом.

4. Місцевий суд складається з суддів місцевого суду, з числа яких призначається голова суду, та у визначених законом випадках заступник або заступники голови суду.

5. З числа суддів місцевого загального суду обираються слідчі судді (суддя), які здійснюють повноваження з судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні в порядку, визначеному процесуальним законом.

6. Кількість слідчих суддів визначається окремо для кожного суду зборами суддів цього суду.

7. Слідчі судді (суддя) обираються зборами суддів цього суду за пропозицією голови суду або за пропозицією будь-якого судді цього суду, якщо пропозиція голови суду не була підтримана, на строк не більше трьох років і можуть бути переобрані повторно. До обрання слідчого судді відповідного суду його повноваження здійснює найстарший за віком суддя цього суду.

8. Слідчий суддя не звільняється від виконання обов'язків судді першої інстанції, проте здійснення ним повноважень із судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні враховується під час розподілу судових справ та має пріоритетне значення [3].

Статтею 22 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено повноваження місцевого суду. Місцевий

суд є судом першої інстанції і здійснює правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом. Місцеві загальні суди розглядають цивільні, кримінальні, адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом. Місцеві господарські суди розглядають справи, що виникають із господарських правовідносин, а також інші справи, віднесені законом до їхньої юрисдикції. Місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи). Юрисдикція місцевих судів щодо окремих категорій справ, а також порядок їх розгляду визначаються законом [3].

Апеляційні суди діють як суди апеляційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, як суди першої інстанції з розгляду цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення [3].

Апеляційними судами з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення є апеляційні суди, які утворюються в апеляційних округах, апеляційними судами з розгляду господарських справ, апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є відповідно апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах. У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ. Судову палату очолює секретар судової палати, який обирається з числа суддів цього суду строком на три роки. Рішення про утворення судової палати, її склад, а також про обрання секретаря судової палати приймаються зборами суддів апеляційного суду за пропозицією голови суду [3].

Повноваження апеляційного суду:

1) здійснює правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом;

2) аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики відповідні місцеві суди, Верховний Суд;

3) надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства;

4) здійснює інші повноваження, визначені законом [3].

У системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ.

Вищими спеціалізованими судами є:

1) Вищий суд з питань інтелектуальної власності;

2) Вищий антикорупційний суд.

Вищі спеціалізовані суди розглядають справи, які віднесені до їхньої юрисдикції процесуальним законом.

У складі вищого спеціалізованого суду можуть утворюватися судові палати для розгляду окремих категорій справ у першій інстанції, а також утворюється апеляційна палата для розгляду справ в апеляційній інстанції [3].

Повноваження вищого спеціалізованого суду:

1) здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанції у справах та в порядку, визначених процесуальним законом;

2) аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики Верховний Суд;

3) здійснює інші повноваження, визначені законом [3].

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом [3].

Верховний Суд:

1) здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом;

2) здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;

3) надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою;

4) надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я;

5) звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України;

6) забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом;

7) забезпечує апеляційні та місцеві суди методичною інформацією з питань правозастосування;

8) здійснює інші повноваження, визначені законом [3].

До складу Верховного Суду входять судді у кількості не більше двохсот. У складі Верховного Суду діють:

1) Велика Палата Верховного Суду;

2) Касаційний адміністративний суд;

3) Касаційний господарський суд;

4) Касаційний кримінальний суд;

5) Касаційний цивільний суд.

До складу кожного касаційного суду входять судді відповідної спеціалізації.

У кожному касаційному суді утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ з урахуванням спеціалізації суддів.

Кількість та спеціалізація судових палат визначаються рішенням зборів суддів касаційного суду з урахуванням вимог частин п'ятої та шостої цієї статті та судового навантаження [3].

У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо:

1) податків, зборів та інших обов'язкових платежів;

2) захисту соціальних прав;

3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

У Касаційному господарському суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо (про):

1) банкрутства;

2) захисту прав інтелектуальної власності, а також пов'язаних з антимонопольним та конкурентним законодавством;

3) корпоративних спорів, корпоративних прав та цінних паперів.

Інші палати у касаційних судах створюються за рішенням зборів суддів касаційного суду.

У Верховному Суді діє Пленум Верховного Суду для вирішення питань, визначених Конституцією України та цим Законом. Склад і порядок діяльності Пленуму Верховного Суду визначаються цим Законом [3].

Оскільки в процесі своєї діяльності, здійснюючи правосуддя, судді виносять рішення, вирoki, постанови, які істотно можуть вплинути на свободу, права й охоронювані законом інтереси конкретних людей, дуже важливо не допустити в таких ситуаціях судової помилки чи винесення несправедливого рішення зацікавленим у результаті справи суддею. Тому під час здійснення реформування судової системи особливу увагу необхідно звернути на процедуру обрання суддів та їхній професіоналізм [4, с. 19].

Конституційний Суд України є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції

України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України.

До повноважень Суду у відповідності до статті 7 Закону України «Про Конституційний суд України» належать:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України;

3) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

4) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

5) надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України;

6) надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

7) надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

8) вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою статті 137 Конституції України;

9) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України [5].

Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) чинних актів (їх окремих положень). З метою захисту та відновлення прав особи Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта (його окремих положень), який втратив чинність, але продовжує застосовуватись до правовідносин, що виникли під час його чинності. Суд не розглядає питання щодо відповідності законам України актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених пунктом 28 частини першої статті 85 та частиною другою статті 137 Конституції України [5].

Склад Суду становить 18 суддів Конституційного Суду. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду [5].

Суд уповноважений здійснювати конституційне провадження, якщо у його складі є щонайменше 12 суддів Кон-

ституційного Суду, які набули повноважень згідно зі статтею 17 цього Закону України «Про Конституційний Суд України» [5].

Отже, проблемним залишається питання реалізації самого права на судовий захист, тобто самої процедури реалізації людиною правозахисних гарантій у судах.

Правозахисні гарантії прав і свобод людини – це система взаємопов'язаних умов та чинників (обставин, засобів, заходів тощо), що створюються і впроваджуються у суспільне життя державою, які надають громадянам реальну змогу (можливість) вільно і безперешкодно реалізувати свої права та свободи, а також звертатися до передбачених законодавством засобів захисту і відновлень цих прав та свобод у разі їх порушень [6, с.73].

Судова система потребує подальшого удосконалення та має діяти в інтересах людини. Тому що розгляд справ у судах України триває роками, що не дає можливості людині відновити своє порушене право. Також дуже великою проблемою залишається виконання судових рішень, бо саме судове рішення є документом, який відновлює порушене право. Ми вважаємо, що потрібно вносити зміни до Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського процесуального кодексу України та Закону України «Про судовий збір», а саме в частині сплати судового збору за подання позовних заяв та скарг до судів, позаяк стаття 4 Закону України «Про судовий збір» говорить, що судовий збір справляється у відповідному розмірі від прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року, в якому відповідна заява або скарга подається до суду, – у відсотковому співвідношенні до ціни позову та у фіксованому розмірі [6]. Проблемою для людини залишається велика сума для сплати судового збору, що позбавляє більшість населення України звернення до суду за захистом та відновленням їхнього порушеного права. Вважаємо, що суму судового збору потрібно зменшити саме внесенням змін до статті 4 Закону України «Про судовий збір».

Висновки. Таким чином, конституційне право людини закріплене в кожній формі судочинства на судовий захист порушених прав і свобод. Зазначені процедури здійснення судової влади відрізняються тільки сферою законодавства, під яку підпадають правовідносини, в яких виникло порушення.

Кожна людина, що звертається до суду за захистом своїх прав, законно розраховує на всебічний та швидкий розгляд справи, на компетентність, незалежність та неупередженість суду. Історія свідчить, що необхідні постійні зусилля для підтримки та вдосконалення захисту прав людини. Суспільство і держава мають бути зацікавленими у якнайповнішому здійсненні прав громадян, їх юридичному забезпеченні, оскільки ці права слугують не тільки особистим інтересам кожного, а й спрямовані на організацію нормального життя суспільства, здійснення перетворень на краще. Створення динамічної та ефективної судової влади в Україні – передумова стабілізації всієї державної системи, успішної інтеграції нашої держави в правове поле цивілізованих країн світу.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97.

3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

4. Аракелян М. Забезпечення конституційного права людини на захист прав і свобод судом. *Право України*. 2006. № 3. С. 19–21.

5. Про Конституційний Суд України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.

6. Ткачук Л.В. Правозахисні гарантії прав і свобод людини та механізм їх реалізації в Україні: загальнотеоретична характеристика. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 73–77.

7. Про судовий збір : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст. 87.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА:

Ткачук Лідія Володимирівна – аспірант кафедри теорії держави і права Національної академії внутрішніх справ, адвокат

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tkachuk Lydia Volodymyrivna – PhD Student in the Department of State and Law Theory of the National Academy of the Interior, Lawyer



УДК 340.132

АНАЛІЗ ДОСВІДУ НЕОФІЦІЙНОГО ТЛУМАЧЕННЯ НОРМ ПРАВА В ЮРИДИЧНІЙ ПРАКТИЦІ ПРАВОВИХ СІМЕЙ СВІТУ

Наталія ФЕДІНА,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного та міжнародного права
Львівського державного університету внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

Пізнання сутності та ролі неофіційного тлумачення норм права в житті держави та суспільства вимагає широкого підходу до правових явищ у їхньому розмаїтті та взаємодії між собою. Досягнення цієї мети можливе крізь призму дослідження неофіційного тлумачення в юридичній практиці країн різних правових сімей світу. У нашому розумінні правова система – це заснований на державній волі пануючого класу чи всього суспільства сукупний правовий зв'язок правосвідомості та юридичної практики. Це поняття охоплює широке коло правових явищ, включаючи нормативний, організаційний, соціально-культурний аспекти. Правова система кожної держави відображає закономірності розвитку суспільства, його історичні, національно-культурні особливості. Кожна держава має свою правову систему, що має як спільні риси із правовими системами інших держав, так і відмінності від них, тобто специфічні особливості.

Ключові слова: неофіційне тлумачення, правові явища, юридична практика, правові сім'ї світу, правова система.

ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF UNOFFICIAL INTERPRETATION OF THE LAW IN THE LEGAL PRACTICE OF THE LEGAL FAMILIES OF THE WORLD

Nataliia FEDINA,

Doctor of Law, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law,
Constitutional and International Law
of Lviv State University of Internal Affairs

SUMMARY

Understanding the essence and role of informal interpretation of the rules of law in the life of the state and society requires a broad approach to legal phenomena in their diversity and interaction with each other. The achievement of this goal is possible through the prism of the study of unofficial interpretation in the legal practice of countries of different legal families of the world. In our understanding, the legal system - is based on the public will of the ruling class or the entire society, the aggregate legal relationship of legal consciousness and legal practice. This concept covers a wide range of legal phenomena, including normative, organizational, socio-cultural aspects. The legal system of each state reflects the patterns of development of society, its historical, national and cultural peculiarities. Each state has its own legal system, which has both common features with the legal systems of other states, as well as differences from them, that is, specific features.

Key words: unofficial interpretation, legal phenomena, legal practice, legal families of the world, legal system.

Постановка проблеми. Сьогодні неофіційне тлумачення норм права суттєво впливає як на правотворчу, так і на правореалізаційну практику. Правотворчі та правозастосовні органи зазвичай використовують у своїй роботі результати неофіційного тлумачення норм права. Проте теоретичні уявлення щодо неофіційного тлумачення правових норм мають значні прогалини, які ускладнюють його практичне використання.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що за допомогою дослідження розвитку тлумачення норм права як правової категорії можливо встановити зародження неофіційного тлумачення норм права ще в період Античності і з'ясувати сутності неофіційного тлумачення норм права як у вітчизняній, так і в зарубіжній правовій думці, що надасть змогу визначити вплив неофіційного тлумачення на розвиток права у різних правових сім'ях світу.

Стан дослідження. Науковий аналіз проблеми неофіційного тлумачення норм права робили такі вітчизняні та зарубіжні правники, як В. Бабкін, Ю. Ведерніков, С. Васильковський, Б. Кістяківський, М. Коркунов, В. Соцуро, Ф. Тарановський та інші. Їх дослідження висвітлювали окремі аспекти неофіційного тлумачення норм права, його призначення, застосування, можливості тощо.

Мета і завдання статті полягають у формуванні загальнотеоретичної характеристики тлумачення та визначенні особливостей неофіційного тлумачення норм права як правового явища для юридичної практики.

Виклад основного матеріалу. Тлумачення історичних джерел права має не тільки академічне, але і велике практичне значення. Особливо яскраво це виявилось в розвитку романо-германської правової системи. Говорячи про романо-германське право, варто звернути увагу на правову культуру, засновану на юридичній системі Давнього Риму. Саме ця система перейняла найбільше правових традицій стародавнього світу, у тому числі й практики неофіційного тлумачення. У римському праві вперше в історії людства широко використовувалися професійні висловлювання юристів як джерело права.

Насамперед сама римська юриспруденція розвивалася за допомогою тлумачення, оскільки «Закони XII таблиць» мали для населення такий священний авторитет, що про їх зміну або відміну не могло бути і мови. Тому справжніми творцями правової матерії були юристи-тлумачі та консультанти [1, с. 39]. Подальше становлення континентального права пов'язане з діяльністю глосаторів і постглосаторів,

які «на новому рівні духовного, інтелектуального життя епохи Відродження відпрацювали логічні принципи, конструкції, узагальнені юридичні формули, закладені в римському праві» [2, с. 196–197].

Виходячи з того, що джерелом романо-германської правової сім'ї є не тільки закон, а й звичай, неофіційне тлумачення у юридичній практиці займає вагоме місце.

Особливістю офіційного тлумачення у цій правовій сім'ї є те, що більшість держав романо-германської правової сім'ї рухалися шляхом утворення окремих державних органів для тлумачення правових норм, що містяться в конституціях і законах цих країн. Разом з Україною тлумачення конституції здійснюють конституційні суди Албанії, Болгарії, Угорщини, Німеччини, Молдови, Словаччини, Ірану, Узбекистану, Мадагаскару, Судану тощо. В Польщі та Іспанії ці функції виконує Конституційний трибунал, у Франції – Конституційна Рада. Але повноваження цих органів щодо роз'яснення правових норм мають різний обсяг. Не всі вони мають права на нормативне офіційне тлумачення. Наприклад, у Вірменії, Латвії, Грузії, Таджикистані нормативне тлумачення здійснюють вищі органи законодавчої влади цих країн, а конституційні суди надають лише казуальне тлумачення у процесі здійснення конституційного контролю. Натомість у Азербайджані, Узбекистані конституційні суди мають повноваження на надання офіційного нормативного тлумачення не тільки конституції, а й норм права, що містяться в законах цих держав. У деяких країнах повноваження конституційного суду щодо нормативного тлумачення обмежені предметною компетенцією. Так, у Німеччині конституційний суд тлумачить основний закон із приводу спорів про обсяг прав і обов'язків верховного федерального органу або інших учасників, які за цим основним законом мають власні права [3, с. 47–54].

У романо-германському праві основним видом неофіційного тлумачення є доктрина, яка займає вагоме місце, здійснюючи вплив не тільки на правозастосовувача та інтерпретатора дійсного права, але й на законодавця. До доктрини звертаються члени вищих і місцевих законодавчих органів під час підготовки й обговорення проектів законів та інших нормативних актів. Науковці зазначають, що для суддів континентального права є звичайним звернення у судовому процесі до поглядів інших юристів, виражених у спеціальних трактатах, коментарях до кодексів, монографіях і статтях [4, с. 106]. Незважаючи на відмінності, що існують у різних державах і національних правових системах, які формують романо-германську правову сім'ю, доктрина як неформальне джерело відіграє в кожній із них важливу практичну роль.

У ряді країн романо-германської системи права законодавчо закріплені правила, які регулюють процес з'ясування норм права, у тому числі й неофіційного тлумачення. Так, у законодавстві Болгарії, Франції, Угорщини, Польщі містяться норми, що встановлюють критерії адекватності отриманого результату тлумачення дійсному змісту правових норм. Французький Цивільний кодекс містить багато правил тлумачення, цінність яких видається досить сумнівною, оскільки переважне значення у тлумаченні договорів має судова практика та доктрина. В кожному окремому випадку суддя вивчає та оцінює обставини конкретної справи і тлумачить положення договору, виходячи зі свого внутрішнього бачення та переконання. Зазвичай судді посилаються лише на ті законодавчі правила тлумачення, які наразі підходять для розв'язання саме цієї справи. Акцент робиться насамперед на з'ясуванні загальних намірів (волі) сторін («*commune intention des parties contractantes*»), а не на буквальному тлумаченні смислу слів [5, с. 107]. І лише у разі неможливості визначення дійсних намірів сторін повинна встановлюватися так звана «гіпоте-

тична воля сторін», те, що з урахуванням усіх обставин має розцінюватися як розумне волевиявлення сторін. Отже, суддя в будь-якому разі повинен враховувати об'єктивні чинники, а також буквально тлумачення. Це жодним чином не заперечує того, що у підсумку для обґрунтування свого рішення суддя наведе принцип загальних намірів сторін [5, с. 110].

Не оцінюючи ефективність вказаних критеріїв, потрібно зазначити, що закріплення критеріїв істинності та правильності результату тлумачення у вітчизняному законодавстві дозволило б значно підвищити ефективність тлумачення, сприяло однаковій реалізації правових норм і зміцненню законності.

Водночас у ряді країн в одному акті об'єднуються положення (нові правила, роз'яснення, конкретизації тощо), що стосуються одного предмета, того чи іншого нормативного акта або групи правових норм, які виражають такий взаємозв'язок різних правових явищ.

Правові системи багатьох країн належать до англосаксонської правової сім'ї. Серед них Об'єднане Королівство Великобританії і Північної Ірландії, США, Австралія, Канада, Нова Зеландія, тобто в основному колишні колонії Англії.

Основною характеризуючою особливістю цієї системи права є те, що головним джерелом права є прецедент.

Найбільш повно головні ознаки англосаксонського права від загального дослідив В. Лафітський. На думку вченого, по-перше, в системі загального права традиції та звичаї, норми релігії, моралі, етики безпосередньо пов'язані з судовою практикою через сукупність прецедентів у єдину структуру правового регулювання. При цьому правову силу визнають за тими соціальними нормами, які відповідають потребам суспільства і не суперечать інтересам пануючих сил. По-друге, через судові органи здійснюється взаємодія статутного і загального права, у процесі якої норми статутного права, в їх прецедентній формі, наближуються до норм загального права, під час тлумачення норм здійснюється опосередкований судовою практикою зв'язок між державою і суспільством [6, с. 87].

Особливістю практики неофіційного тлумачення у континентальній системі права є чітке застосування канонів тлумачення, тобто правил правового тлумачення, для того, щоб уникнути свавілля в інтерпретації. Незважаючи на те, що ці правила мають рекомендаційний характер, їх дотримання є обов'язковим, оскільки вони встановлюють єдині критерії розуміння й аналізу нормативно-правового тексту. Яскравим прикладом країни, що належить до цієї правової сім'ї, є Великобританія.

Більш того, в Англії навіть існує спеціальне статусне регулювання тлумачення, а саме – «Про об'єднання законодавчих актів, що стосуються тлумачення актів Парламенту, і про подальше скорочення мови, яка використовується в актах Парламенту» (далі – Закон про тлумачення) від 30 серпня 1889 р. [7, с. 45]. В українській правовій системі подібні традиції в неофіційній інтерпретації поки що не склалися як обов'язкові, а в американській вже закріплені у прецедентах і служать підставою для відміни законодавчих актів внаслідок їх неконституційності.

Порівняльний аналіз вітчизняного законодавства та англійського Закону про тлумачення дає можливість виділити низку правил, які не знайшли відповідного закріплення в українському законодавстві:

– згідно зі статтею 11 Закону про тлумачення, якщо один закон скасовує другий, який своєю чергою скасував третій закон, то третій не буде вважатися таким, що набув сили, якщо інше не передбачено в першому законі;

– якщо положення нового закону змінюють відповідні положення чинного закону, скасовані положення

вважаються чинними до набуття сили положеннями нового закону;

– за умовами статті 31 Закону про тлумачення, якщо будь-який закон передбачає прийняття підзаконного акта, то терміни чи поняття, що використані в ньому, повинні мати те ж саме значення, яке вони мають у відповідному законі, якщо інше не вказано у самому законі. Ця норма є досить актуальною для українського законодавства, бо саме вона обмежує виконавчі органи в довільному визначенні понять у підзаконних актах;

– якщо у тексті закону зроблені посилання на положення іншого закону, то таке посилання тлумачиться з урахуванням відповідного положення загалом, а не окремих його частин;

– підзаконні акти, які ухвалені, але ще не чинні за законом, можуть прийматися до набуття ним сили, лише коли видання цих актів є умовою набуття сили цим законом;

– якщо ухвалений закон вводить нові положення в чинний закон, скасовуючи при цьому певні положення цього закону, то посилання в інших законах на скасовані положення мають тлумачитись як посилання на відповідні положення нового закону.

Понад 10 статей Закону про тлумачення присвячено з'ясуванню загальних і спеціальних термінів та понять, що сприяє їх однаковому розумінню. Наприклад, згідно зі статтею 19 цього закону термін «особа» означає також юридичну особу, якщо інше не передбачено відповідним законом. Визначення, що використовують у законах в чоловічому роді, повинні тлумачитись як такі, що містять у собі відповідні визначення в жіночому роді, якщо інше не передбачено законом.

Водночас досвід тлумачення норм права в Англії ґрунтується не лише на статутному праві. У численних випадках відсутності законодавчо встановлених правил тлумачення правових норм використовують правила звичаєвого права, які формувалися впродовж усього розвитку англійського права і є його джерелом, а саме:

за умови неофіційного тлумачення словам і висловам треба надавати найпоширенішого, повсякденного значення. Розуміння слів в іншому значенні повинно бути обґрунтованим, доведеним іншими способами тлумачення;

– за наявності легальної дефініції будь-якого терміна або якщо законодавством іншим чином визначено його значення, в такому значенні цей термін і повинен розумітися, незалежно від його значення в повсякденній мові;

– якщо в законі використані технічні чи спеціальні терміни, значення яких законодавцем не визначено, їм слід надавати того змісту, який вони мають у відповідних галузях знань;

– не можна надавати різних значень однаковим термінам чи поняттям, що містяться в одному нормативному акті без наявності спеціальної вказівки на це в самому акті;

– за умови неофіційного тлумачення закону, крім усього, повинні бути отримані відповіді на такі питання: 1) яке звичаєве право існувало до ухвалення відповідного закону?; 2) в чому полягав недолік цього звичаєвого права?; 3) який засіб передбачив закон для подолання цього недоліку?; 4) в чому головна причина використання саме цього засобу?

Наведені правила є традиційно визнаними юридичними науками більшості країн світу як головні правила з'ясування дійсного змісту норм права у процесі неофіційного тлумачення. Водночас їх законодавче закріплення здається дуже корисним і, безумовно, сприяє підвищенню якості процесу з'ясування правових норм та ефективності їх дії. Ці міркування могли б бути корисними й для удосконалення вітчизняної практики тлумачення норм права.

До найбільш вживаної презумпції тлумачення закону, яка зустрічається у практиці, належить презумпція забо-

рони фундаментальних змін загального права. Вона спрямована, зокрема, на запобігання внесенню несподіваних і небажаних змін до фундаментальних принципів і норм загального права.

Презумпція проти встановлення кримінальної відповідальності без вини зумовлюється тим, що вина злочинця є необхідним і традиційним елементом відповідальності в англійському кримінальному праві. Дійсно, перш ніж звинувачений буде засуджений за здійснення злочину, вимагається довести його вину. Тому на підставі цієї презумпції тлумачення не повинен трактуватися той або інший акт у тому розумінні, що він встановлює абсолютну (відповідальність за шкоду) або сувору (відповідальність за порушення певних правил) кримінальну відповідальність, якщо в тексті закону не міститься прямої вказівки на це.

Презумпція проти позбавлення власності або втручання в законні суб'єктивні права громадян торкається права власності й тих суб'єктивних прав, які одержали публічне визнання. Її суть полягає у тому, що закони, якими передбачається обмеження суб'єктивних прав, належить тлумачити, наскільки це можливо, з погляду пошани до цих прав. Тому інтерпретатор зобов'язаний виходити з припущення, що парламент, які б закони він не приймав, ніколи не має наміру позбавляти кого-небудь власності, яка йому належить, принаймні без відповідної компенсації, або також втручатися без компенсації в суб'єктивні права громадян, які придбані ними на основі норм чинного права.

Презумпція проти звуження юрисдикції суду виникла на протигагу праву парламенту, який через конституційні положення має необхідні повноваження для виключення практично будь-якої справи з підсудності суду загальної юрисдикції. Проте на практиці не поспішають застосовувати відповідні положення закону так, щоб це призвело до зміни підсудності справ. Так, наприклад, якщо статут вводить нові процесуальні правила розгляду тих або інших категорій справ, то ці правила розглядаються судами як додаткові процесуальні можливості. Вважається, що нова форма діє поряд і паралельно із старим процесуальним порядком. Тоді ж, коли цей прийом не проходить, і суди, безумовно, позбавляються якоїсь частини своєї компетенції, вони докладуть зусиль, щоб відстояти її в іншому відношенні.

Презумпція, через яку закон не має обов'язкової сили для монарха, якщо інше прямо не визначено в законі, встановлює, що для того, щоб мати обов'язкову силу стосовно монарха, закон повинен бути сформульований так, щоб його текст безпосередньо указував на це. Тут одного припущення про обов'язкову силу закону для всіх стосовно монарха (Корони) недостатньо.

Слід зауважити, що ця презумпція має важливе практичне значення. Адже монарх є найбільшим землевласником і власником, що і зумовлює його активність у господарському обігу.

Нарешті, презумпція проти свавілля і зловживання владою передбачає обов'язок за неофіційного тлумачення законодавчих актів враховувати, що якщо закон наділяє відповідні органи владними або юрисдикційними повноваженнями, то ці повноваження або юрисдикція повинні здійснюватися неупереджено і безпристрасно.

Правила (спеціальні прийоми) неофіційного тлумачення, а також офіційного тлумачення законів доповнюють вказані презумпції. Їх основне призначення полягає у визначенні тих меж, у рамках яких інтерпретатор може робити те, що вважає за необхідне. При цьому він може не побоюватися, що увійде у конфлікт із законодавчою владою. Слід зазначити, що всі правила рівні за своїм значенням, хоча за різних історичних періодів пріоритет віддавався то одним, то іншим. Іноді ці правила називають

канонами тлумачення законів. Вони значною мірою впливають на ті висновки, які випливають із тексту законодавчого акта.

Правові системи 45 афро-азіатських держав (від Марокко до Індонезії) належать до мусульманської правової системи. Найбільш мусульманськими вважаються 33 країни (Іран, Афганістан, Туреччина, держави Арабського сходу, Південної та Південно-Східної Азії й Африки тощо), тут більш 80% населення є мусульманами, а іслам проголошений у конституціях державною релігією.

Головним джерелом права в мусульманських державах і донині є релігійні писання – Суна, Коран тощо.

Мусульманське право як система утворилося ще в VII–X століттях. Основний зміст мусульманського права – правила, що випливають з ісламу, поведження віруючих і покарання (звичайно з релігійної користі) за невиконання цих розпоряджень. Мусульманське право поширюється тільки на мусульман. Проте навіть у тих країнах, де мусульмани є основною частиною населення, воно доповнюється законами і звичаями, кодифікується і модифікується у зв'язку з новими суспільними відносинами, що виникають. Унаслідок цього особливого значення набуває процес тлумачення норм права.

Специфічною рисою мусульманського права є те, що воно являє собою одну з багатьох аспектів релігії ісламу, що встановлює визначені правила й об'єкт вірування, а також указує віруючим на те, що можна робити, а чого не можна. Так званий шлях проходження («Куля» чи «Шаріат») і складає саме мусульманське право, і саме воно вже і диктує мусульманинові правила поведінки згідно з релігією [8, с. 41].

Відповідно, особливістю неофіційного тлумачення у мусульманській системі права є тотальний формалізм. Якщо в інших правових системах інтерпретаторові дається свобода тлумачення у широких рамках, то у мусульманській системі права це суворо контрольований процес. Тлумачення повинно служити одній основній меті – поширенню Корану. У цьому плані такий процес має яскраво виражене релігійне забарвлення.

В основі мусульманського права лежать чотири джерела:

- 1) Священна книга Коран, яка складається з висловлень Аллаха, звернених до останнього з його пророків і посланців Магомета;
- 2) Суна – збірник традиційних правил, які стосуються дій і висловлень Магомета;
- 3) Іджма – конкретизація положень Корану у викладі провідних вчених-мусульманістів;
- 4) Кіяс – міркування за аналогією про ті явища життя мусульман, що не охоплюються попередніми джерелами мусульманського права. Таким судженням надається законний, суспільний характер [9, с. 54].

Як видно з цієї класифікації, мусульманській системі права притаманні такі види неофіційного тлумачення, як доктринальне (тлумачення норм Корану авторитетними вченими), буденне (кожен мусульманин тлумачить Коран для себе, чим формує власний кодекс поведінки, проте суворо відповідно до положень священної книги).

В ісламському праві діяльність юристів значно обмежується тлумаченням і роз'ясненням правових книг, які окремими школами були визнані як авторитетні джерела. Велике значення має іджма – «єдина думка всієї ісламської спільноти, неспеціалістів і юристів, з будь-якого питання ісламського вчення про обов'язки правовірних» [8, с. 61].

Слід вказати, що у правовій системі будь-якої держави впродовж її історичного розвитку виробляється цілий системний комплекс спеціальних прийомів такої діяльності, які дозволяють на практиці тлумачити правові нормативи.

Вельми показовим у цьому відношенні є єврейське право, багато в чому засноване на релігійних джерелах.

Першим (і за часом, і за значенням) єврейським юридичним джерелом є мідраш або, як він став називатися пізніше, паршанут. На думку М. Елона, одного із дослідників єврейського права, слово «мідраш» походить від коріння дараш, значення якого полягає у поглибленому вивченні чого-небудь, виявленні внутрішнього змісту і логіки якогось формулювання, тоді як поверхове розуміння прочитаного може призвести до іншого висновку. Слово «дараш» може використовуватися також і в значенні «розслідування істинної ситуації, виявлення підоснови якоїсь реальної події», як, наприклад, воно вживається в Торі, в заповіді про місто, що зійшло з праведного шляху [9, с. 251].

Отже, говорячи про мідраш до якогось вірша Писання, слід мати на увазі не тільки пояснення його значення, але й дослідження змісту і задуму цього вірша, подібно до того, як це було сказано про Езру: «Тому що розташував Езра серце своє для тлумачення (мідраша) Тори Господньої, виконання (її) і для навчання (народу) Ізраїлю ухваляю і законам» (Езра, 7:10) [10, с. 251]. Тобто Езра використовував способи неофіційного тлумачення Тори для того, щоб правильно виконувати її закони і викладати їх народу.

Поняття «мідраш» в Галахі, зване іноді також Талмуд, близько до поняття «Interpretatio» (лат.) у римському праві і «Interpretation» в англійській юриспруденції. Поняття «мідраш» вже спочатку не збігалось з поняттям «перуш» або «паршанут», так само як і сучасний англійський термін «Interpretation» відрізняється від терміна «Commentary». Мідраш і Interpretation – це аналіз внутрішнього змісту написаного, спроба зрозуміти дух закону (з'ясування), тоді як перуш і Commentary – це лише пояснення закону, найчастіше у формі викладу тексту простішими і зрозумілішими словами (роз'яснення) [10, с. 66]. Власне, це і є основні способи неофіційного тлумачення в єврейському праві.

Мідраш, тобто інтерпретація закону, найчастіше здійснювався відповідно до встановлених правил, що регламентували дії коментатора у процесі тлумачення; так говориться, наприклад, про «тринадцять правил тлумачення Тори», які є основним інструментом у дослідженні та інтерпретації законів Писання.

Мідраш з його характерними прийомами призначений не тільки для інтерпретації Письмової Тори. Мішна (яка включає не тільки текст Тори, але й ухвали равинів) також інтерпретувалася, і в певному значенні мідраш і паршанут (у різних формах і відповідно до різних правил тлумачення) служили основним юридичним інструментом за всіх періодів розвитку єврейського права. Причому представники кожного покоління тлумачили вислови мудреців попередніх епох точно тими ж методами, які використовували перші покоління під час тлумачення текстів Тори. Так, мудреці епохи рішонім (IX–XVI ст.ст.) тлумачили слова гаонім (законодавців і мислителів VI–X ст.ст.), а ахронім (з XVI століття і до наших днів) своєю чергою коментували ухвали рішонім [10, с. 67].

Окрім того, ще у стародавньому періоді єврейського права разом із мідраш-галаха одержало розвиток коментування різних юридичних документів повсякденного життя, таких як шлюбний контракт (кетуба), боргові та торгові векселі, заповіді тощо. Під час інтерпретації документів такого роду користувалися методами, схожими на методи мідраша Тори і Галахи; більше того, рамки паршанута були розширені відповідно до специфічних вимог цієї правової галузі [10, с. 68].

Слід зазначити, що вказані прийоми неофіційного тлумачення, причому не тільки канонічного права, але і законодавчих актів, використовуються й сьогодні в сучасному єврейському праві.

Висновки. Отже, враховуючи вищевикладене, слід зауважити, що досвід зарубіжних країн у з'ясуванні дійсного змісту норм права свідчить про доцільність та ефективність законодавчого врегулювання методів і засобів тлумачення, у тому числі й неофіційного, розроблених юридичною наукою.

У результаті проведеного дослідження автором було удосконалене поняття неофіційного тлумачення норм права, під яким він розуміє інтелектуальну діяльність суб'єктів права, спрямовану на пізнання істинної волі законодавця, матеріалізованої у нормі права, що не має офіційного характеру та відповідної юридичної сили, але може бути використана під час здійснення офіційного тлумачення норм права.

Неофіційне тлумачення має силу громадської думки, індивідуального авторитету особи інтерпретатора, формуле те інтелектуально-вольове і морально-юридичне середовище, з якого правозастосовувачі та інші зацікавлені особи черпають свої уявлення про законність і справедливість.

Отже, можна стверджувати, що в кожній правовій системі склалася достатньо досконала система неофіційного тлумачення. Необхідність тлумачення слів, що містяться в нормативних актах, виникає в основному за неясності або за невизначеності його положень. При цьому неясність нормативного акта може пояснюватися недоліками і недоробками, які були допущені під час складання проекту законодавчого акта, внаслідок чого у тексті використовуються слова і терміни, які мають подвійне значення. Своєю чергою невизначеність виникає в тих випадках, коли слова в тексті закону були навмисно підібрані так, щоб вони охоплювали якомога більше ситуацій. У цих випадках інтерпретаторові потрібно вирішити, чи підпадає ця справа під ту ситуацію, яку мав на увазі законодавець, приймаючи цей акт. Звідси можна зробити висновок, що невизначеність закону є основною проблемою тлумачення, оскільки випадки невизначеності законодавства зустрічаються набагато частіше, ніж його неясність.

Аналіз вітчизняної та зарубіжної практики неофіційного тлумачення норм права дав змогу встановити види такої діяльності. Видами неофіційного роз'яснення норм права є компетентне та буденне тлумачення. Компетентне тлумачення норм права своєю чергою включає три різновиди: доктринальне (систематизоване і несистематизоване), спеціально-юридичне та офіційне.

Доктринальне роз'яснення норм права та практика їх застосування базується на знанні та глибокому розумінні закономірностей правового регулювання, ролі права в організації суспільного життя, у вирішенні конкретних юридичних питань, і здійснюється особами, які займаються науковою діяльністю у сфері права. Наукові рекомендації допомагають офіційним органам удосконалювати правотворчу та правозастосовну діяльність, приводити її у відповідність до об'єктивних закономірностей суспільного розвитку.

Спеціально-юридичне тлумачення – це тлумачення, яке здійснюють особи, що займаються безпосередньо юридичною практичною діяльністю. Здебільшого це досвідчені юристи-практики: посадові особи державного апарату, адвокати, нотаріуси тощо. Консультації у періодичних виданнях з окремих питань права, семінари, конференції тощо на правові теми – все це належить до неофіційного компетентного спеціально-юридичного тлумачення норм права.

Офіційне тлумачення – це надання роз'яснень правового характеру спеціалістами, які не є юристами, але є

такими особами, що можуть мати відношення до здійснення правових дій або бути спеціалістами у сферах, що є суміжними з правовою. Наприклад, консультації щодо сплати податків чи інших зборів, які надають підприємцям працівники Державної податкової адміністрації.

Буденне тлумачення – це тлумачення норм права суб'єктами права, які не мають юридичної освіти, не обізнані в праві, не займаються правовою діяльністю, що базується насамперед на певному рівні їх правової свідомості. Його значення для правозастосовної діяльності пов'язане з виявленням правової свідомості широкого кола суб'єктів правовідносин.

Досвід зарубіжних країн у з'ясуванні дійсного змісту норм права свідчить про доцільність та ефективність законодавчого врегулювання методів і засобів тлумачення, у тому числі й неофіційного, розроблених юридичною наукою. Запропоновано визначити і законодавчо закріпити категорію суб'єктів неофіційного тлумачення норм права, які мають наукові ступені і вчені звання, певний практичний досвід роботи у сфері юриспруденції та зможуть давати кваліфіковане тлумачення норм права, зокрема, у сфері доктринального та спеціально-юридичного тлумачення.

Список використаної літератури:

1. Томсинов В. А. Юриспруденция в духовной культуре Древнего Рима (древнейший период). *Вестник Моск. Ун-та. Сер. 11. Право.* 1995. № 1. с. 33–41.
2. Алексеев С.С. Теория права. Москва : Изд-во БЕК, 1994. 224 с.
3. Конституции зарубежных государств : учебное пособие. Москва : Триада, 1997. 462 с.
4. Давид Р. Основные правовые системы современности. Пер. с фр. и вступ. ст. В.А. Туманова. Москва : Прогресс, 1988. 496 с.
5. Цвайгерт К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. / Х. Кетц. Москва : Международные отношения, 1998. Ч. 2. 384 с.
6. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. Москва : Юрист, 1998. 422 с.
7. Соболева А. Каноны толкования в праве. *Российская юстиция.* № 10. 2000. с. 44–49.
8. Аннерс Э. История европейского права. Аннерс Э. Москва : Триада, 1994. 395 с.
9. Элон М. Еврейское право. Москва; Санкт-Петербург : Центрпресс, 2002. 635 с.
10. Арато А. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание, и направления для дальнейших исследований. Арато А. Полис. 1995. № 3. С. 15–20.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Федіна Наталія Васи́лівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Fedina Nataliia Vasylivna – Doctor of Law, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Constitutional and International Law of Lviv State University of Internal Affairs

nataliya_fedina@i.ua

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.53(477)

ДО ПИТАННЯ ПРО ЯКІСТЬ ЗАКОНІВ У КОНТЕКСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ

Олександр БАКУМОВ,

кандидат юридичних наук, доцент, проректор
Харківського національного університету внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто актуальні питання посилення відповідальності Верховної Ради України у сфері законотворення. Доведено, що це питання є одним з ключових питань парламентської реформи. Проаналізовано основні недоліки у законодавчій діяльності парламенту України: надмірний законодавчий активізм; відсутність планування, передбачуваності та правового моніторингу законодавства; не досить послідовна координація законодавчих зусиль між парламентом і Урядом, відсутність фінансового обґрунтування законів.

Запропоновано напрями зміцнення позитивної відповідальності парламенту у законодавчій сфері: розгляд законопроектів парламентом лише за умови обов'язкового, а не факультативного проведення їх попередньої експертизи Кабінетом Міністрів України; підвищення статусу експертних висновків науково-експертного та юридичного підрозділів апарату Верховної Ради України; надання комітетам Верховної Ради України права самостійно об'єднувати близькі за предметом регулювання законопроекти перед другим читанням; визначення вичерпного переліку випадків, за яких обговорення законопроектів може здійснюватися за скороченою процедурою.

Ключові слова: парламент, юридична відповідальність, народний депутат, Верховна Рада України, Уряд.

RESPONSIBILITY OF PARLIAMENT OF UKRAINE FOR PASSING HIGH-QUALITY ACTS: CONSTITUTIONAL-LEGAL ANALYSIS

Oleksandr BAKUMOV,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Vice-rector
of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

In the article the pressing questions of strengthening of responsibility of Verkhovna Rada of Ukraine are considered in the field of law-making. It is well-proven that this question is one of key questions of parliamentary reform.

The key failings are analyzed in legislative activity of parliament of Ukraine: excessive legislative activity; absence of planning, predictableness and legal monitoring of legislation; not enough successive co-ordination of legislative efforts between legislators and Government, absence of financial validity of laws. The followings directions of strengthening positive responsibility of parliament are offered in a legislative sphere: consideration of bills parliament only on condition of obligatory, but not optional leadthrough of their preliminary examination by Cabinet of Ministers of Ukraine; increase of status of expert conclusions of scientific-expert and legal subdivisions of vehicle of Verkhovna Rada of Ukraine; grant the committees of Verkhovna Rada of Ukraine of right independently to unite near on the article of adjusting bills before the second reading; determination of exhaustive list of cases at which the discussion of bills can be carried out on brief procedure.

Key words: parliament, legal responsibility, people's deputy, Verkhovna Rada of Ukraine, Government.

Постановка проблеми. Як відомо, за умов додержання конституційного принципу верховенства права жоден орган державної влади (у тому числі найвищі органи) не має імунітету від юридичної відповідальності. Враховуючи зміст статті 8 Конституції України, «верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади» [1]. Принцип верховенства права, безумовно, передбачає і відповідальність суб'єктів здійснення державної влади за належну та правомірну реалізацію наданих їм публічно-владних повноважень.

Не є винятком у цьому сенсі і парламент України – Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади (стаття 75 Конституції України [2]), що згідно із Основним

Законом уповноважена приймати закони України. Ще у Рішенні Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) прямо було наголошено на тому, що Конституція України передбачає відповідальність державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, встановивши за певні дії чи бездіяльність відповідні заходи впливу (санкції) до них. У Рішенні йшлося і

про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України (стаття 90) як вид юридичної відповідальності парламенту [3]. Зважаючи на це, є всі формально-логічні та конституційно-правові підстави твердити про правомірність віднесення парламенту до числа ключових колективних суб'єктів юридичної відповідальності.

Проте досі парламент України залишається певною мірою нетиповим суб'єктом юридичної відповідальності з огляду на сукупність таких факторів: усталеність переважно дорадянських та радянських конституційно-правових уявлень щодо невідповідальності парламенту як органу народного представництва (концепція невідповідальності парламенту); ототожнення невідповідальності парламенту із абсолютизованою моделлю депутатського імунітету; відсутність спеціального конституційного та законодавчого регулювання предмета, видів, меж такої відповідальності та конкретних санкцій за вчинення деліктів з боку парламенту; відсутність юридичної інституціалізації концепту конституційно-правової відповідальності загалом і цього різновиду юридичної відповідальності парламенту зокрема, тощо. Тож закономірно, що натепер Верховна Рада України цілком справедливо вважається і одним із найскладніших колективних суб'єктів юридичної відповідальності [4, с. 84].

Актуальність теми дослідження підтверджується тим, що проблематика юридичної відповідальності українського парламенту тривалий час була не досить дослідженою в національній конституційно-правовій науці. Так, окремі питання юридичної відповідальності Верховної Ради України, її співвідношення з відповідальністю парламентарів та держави в цілому порушувалися у наукових працях В.В. Гецько, О.М. Клименко, В.В. Книша, Л.Т. Кривенко, О.В. Майданник, О.О. Майданник, Р.С. Мартинока, О.В. Мельник, І.В. Рижук, І.Є. Словської, М.М. Терещука, В.М. Шаповала та ін. Проте цілісної та завершеної картини щодо місяця юридичної відповідальності парламенту в системі юридичної відповідальності держави в Україні так і не отримали. Втім, академік Ю.С. Шемшученко слушно зауважив, що сама парламентська відповідальність є частиною «більш широкою проблеми, пов'язаною з підвищенням ефективності інституту конституційної відповідальності в цілому» [5, с. 5].

Метою цієї статті є інституціоналізація якості законів як підстави юридичної відповідальності українського парламенту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Останнім часом відповідальність парламенту стала елементом широкого громадського і політичного дискурсу, в якому вона тісно пов'язується власне і з якістю парламентської діяльності. Зокрема, як було зазначено у виступі Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана, «Парламент має демонструвати нову якість прийняття рішень. Парламент має демонструвати публічність і відкритість, а це означає повертати довіру до українського парламенту і до парламентаризму в цілому» [6].

Угодою про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», укладеною на початку каденції парламенту восьмого скликання, було передбачено виконання завдання «забезпечити прозорий і ефективний процес творення якісних законів» [7]. Згодом питання підвищення відповідальності парламенту, зокрема в частині ухвалення якісних законів, стало елементом парламентської реформи. Так, міжнародні партнери запропонували Верховній Раді України восьмого скликання Дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [8]. Відповідно, парламентом України у 2016 році були затверджені Рекомендації місії Європейського парламенту щодо внутрішньої реформи та

підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [9]. Але надалі парламент восьмого скликання не знайшов у собі політичної волі, аби зрушити з місця парламентську реформу, остання почала «гальмувати», оскільки багато у чому суперечила інтересам представлених у Верховній Раді України політичних сил. Тому питання підвищення парламентської відповідальності за творення якісних законів залишилося відкритим. У зв'язку з цим натепер «кількісні параметри законотворчості превалюють над якісними» [10, с. 306]. Водночас констатується, що «в Україні більше немає причин для подальшого продовження практики екстенсивної і не дуже якісної законотворчості. Настав час, коли пріоритетом у роботі законодавця має стати не кількість ухвалених законів, а їхня якість» [11]. Слушно звертається увага і на те, що «проблема забезпечення правової якості законів безпосередньо пов'язана із завданням забезпечення надійної правової захищеності особистості в контексті її функціонування в різних сферах державного та суспільного життя» [10, с. 307].

Нарешті, нещодавно Представник Президента України у Верховній Раді України Р.О. Стефанчук прямо відзначив, що вже «нова Верховна Рада має змінити підхід до законотворчої роботи і перейти від кількості до якості в питанні прийняття законів... Законодавство – це єдина сфера, де кількість ніколи не переростає в якість. Навпаки, кількість законів плондрює якість» [12]. Реалізація цієї раціональної настанови – справа вже недалекого майбутнього. Відповідно, творення якісних законів має стати наріжним камнем парламентської роботи і ключовим елементом парламентської відповідальності.

Нагадаємо, що Верховна Рада України виступає унікальним суб'єктом юридичної відповідальності. Адже «інстанцією відповідальності» є лише Український народ як єдиний суб'єкт, уповноважений на формування парламенту і здійснення контролю за його діяльністю. Водночас парламент є відповідальним за свої рішення і перед кожною особою, стосовно якої ним було ухвалено неконституційне або незаконне рішення (акт), факт ухвалення якого встановлений у процесуально визначеному порядку та яке породило несприятливі для особи юридичні наслідки. При цьому конституційно визначено субсидіарний характер відповідальності парламенту: за прийняття ним незаконних чи неконституційних рішень, дій чи бездіяльності відповідає Українська держава (статті 56, 152 Конституції України [2]). Лише в разі настання конституційно визначених підстав, що характеризують організацію парламентської діяльності (відсутність коаліції, несформування Уряду чи неможливість розпочати пленарні засідання протягом конституційно визначених строків (стаття 90 Конституції України), парламент несе відповідальність самостійно, без залучення суб'єкта субсидіарної відповідальності – держави. Щоправда, відповідні правовідносини охоплюють настання негативної відповідальності.

Проте сприйняття юридичної відповідальності єдиного законодавчого органу лише в негативному аспекті, на нашу думку, суттєво спрощує проблему його юридичної відповідальності та не дає повного уявлення про всю специфіку зазначеного конституційно-правового явища. Натомість концептуально правильним є застосування до структурування юридичної відповідальності Верховної Ради України доктрини деліктного дуалізму, що передбачає одночасне врахування як позитивної, так і негативної парламентської відповідальності. Адже саме в цій діяльності дуже тісно переплітаються повноваження та відповідальність. Така її специфіка найперше фіксується у Преамбулі Конституції України, де категорія парламентської відповідальності набуває якнайширшого значення. У ній, зокрема, зазначено, що Верховна Рада України, здійснюючи установчу

владу Українського народу і від його імені приймаючи Конституцію України, усвідомлює свою відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями [2]. Далі відповідна конституційно-правова логіка пов'язаності діяльності та відповідальності Верховної Ради України простежується в ході аналізу організації її роботи, виконання нею конституційних повноважень, взаємодії з іншими органами влади тощо.

Відправне та фундаментальне значення для з'ясування особливостей позитивної відповідальності парламенту має формула, встановлена у Конституції України, – принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який проявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави (статті 3, 16, 22 Основного Закону України [2]). Концептуально важливим є те, що «така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічно-правового (в цьому разі – конституційно-правового або міжнародно-правового) характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків» [3]. Отже, ключове значення має позитивна відповідальність парламенту, що може бути диференційована за сферами та напрямками парламентської діяльності на: 1) позитивну відповідальність парламенту у сфері представницької діяльності (як внутрішнє, так і зовнішнє представництво); 2) позитивну відповідальність парламенту за законодавчу діяльність; 3) позитивну відповідальність у сфері установчих повноважень; 4) позитивну відповідальність парламенту у фінансово-бюджетній сфері; 5) позитивну відповідальність за здійснення парламентських контрольних повноважень [13, с. 278].

Відповідно до концепції юридичної відповідальності парламентська діяльність як один з напрямів діяльності держави об'єктивно не може здійснюватися довільно і свавільно, особливо в умовах моделі обмеженого державного правління та додержання засад верховенства права. Тому саме «реальне функціонування інституту відповідальності має забезпечувати конституційність застосування конституційно-правових норм, гарантувати захист загальнодемократичних цінностей та принципів, які містить Конституція України» [14, с. 142].

Оскільки парламент в Україні конституційований як єдиний орган законодавчої влади, то вчинені ним порушення саме у сфері законодавчої компетенції здатні заподіяти колосальних збитків суспільству, оскільки прийняттям неконституційних законів несуть загрози масового порушення прав і свобод людини і громадянина. Враховуючи консерватизм законодавчого процесу, ця ситуація може поглиблюватися тривалістю впливу такої протиправної за своєю суттю практики на суспільні відносини [15, с. 15].

Ключове значення в аспекті позитивної відповідальності парламенту має, на наш погляд, відповідальність у сфері законодавчої діяльності. Це пояснюється таким: 1) лише парламент уповноважений на прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України [2]); 2) Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів [16]; жоден інший орган державної влади не вправі перебирати на себе цю функцію, оскільки «делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади порушує вимоги Основного Закону України, згідно з яким органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), а органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні

посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19)» [2; 17]; 3) законодавча функція конституційована як засаднича в окресленні конституційного статусу Верховної Ради України. Результатом законодавчої діяльності Верховної Ради України є прийняття законів як нормативно-правових актів вищої юридичної сили, що посідають центральне місце в системі джерел національного права та регулюють найважливіші суспільні відносини. Відповідно, до якості цих актів висуваються підвищені вимоги з боку суспільства. А вже під якістю закону найчастіше розуміють сукупність змістових характеристик цього нормативно-правового акта і його здатність реально задовольняти суспільні потреби [18, с. 110].

Зокрема, законодавець найперше має прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. «Верховна Рада України, приймаючи закони, створює для суб'єктів правозастосування правові підстави бути впевненими в отриманні відповідних можливостей, а тому цих суб'єктів слід вважати такими, які мають законні очікування, що підлягають захисту. Такий захист означає недопущення того, щоб органи державної влади зловживали повноваженнями під час прийняття рішень та вчинення відповідних дій. Тобто основний мотив захисту законних очікувань пов'язаний із наслідками дій органів державної влади» [1]. Верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес. Тому Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених у Конституції України [19].

У структурі юридичної відповідальності Верховної Ради України, з огляду на цільове призначення та своєрідність компетенції парламенту, є домінування позитивної юридичної відповідальності у законодавчій діяльності парламенту. Унікальність такої відповідальності у сфері законотворення, на наш погляд, може бути проінтерпретована за кількома напрямками, що виокремлюються на основі системного тлумачення конституційних положень та з урахуванням правових позицій Конституційного Суду України:

1) додержання Верховною Радою України вимог належної правової (парламентської) процедури під час розгляду й ухвалення законів (діяти «лише на підставі... та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»);

2) прийняття нею законів виключно в межах конституційно встановлених повноважень (діяти «лише <...> в межах повноважень <...>, що передбачені Конституцією <...> України»);

3) ухвалення законів у загальнонаціональних інтересах (саме це відповідає парадигмі представництва Верховною Радою України інтересів Українського народу, кореспондує представницькому характеру правової природи парламенту [16; 20]);

4) визначаючи законами України права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод, законодавець може лише розширювати, а не звужувати зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення [21];

5) під час прийняття законів Верховна Рада України керується наявними фінансово-економічними можливостями держави та переслідує мету збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства [21];

6) у ході законодавчої діяльності парламенту України «принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин. Тривалість

перехідного періоду у разі зміни правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом» [21];

7) необхідним є і додержання формально-юридичних вимог щодо законів (зокрема, додержання вимоги відповідності змісту законів Конституції України, у тому числі прийняття законів лише з питань, що регулюються законами; непорушність принципу, за яким «законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст» [22], тощо).

З огляду на зазначене, зосередимо увагу на кількох найбільш помітних проблемах у сфері законодавчої діяльності Верховної Ради України та спробуємо запропонувати шляхи їх вирішення у контексті концептів відповідального представницького правління та позитивної юридичної відповідальності парламенту.

1. *Надмірний законодавчий активізм* (що у публіцистиці останнім часом отримав назву «законодавчого спауму»). Він виявляється у двох формах: 1) щорічне зростання кількості законопроектів, що вносяться суб'єктами права законодавчої ініціативи на розгляд парламенту; 2) надмірне прискорення законодавчого процесу, що має наслідком формальне додержання регламентних вимог щодо законодавчого процесу та його окремих етапів [23, с. 212–213]. Зокрема, дедалі поширенішою стає практика, коли законопроекти розглядаються парламентом без належного обговорення, через декілька днів після їх внесення, і приймаються одразу в першому читанні та в цілому як закони. Обидві форми законодавчого активізму мають наслідком катастрофічне падіння якості закону, який поступово перетворюється на свою протилежність – джерело нестабільності [24, с. 24], невизначеності, обмеження прав і свобод людини і громадянина тощо.

2. *Відсутність планування, передбачуваності та правового моніторингу законодавства*, що призводить до недостатньої обґрунтованості внесених законопроектів та схвалюваних законодавчих рішень. З огляду на це, законодавчий процес у цілому є непрогнозованим, непередбачуваним і хаотичним [25, с. 174]. У середньому на розгляд Верховної Ради України щорічно вноситься понад тисяча законопроектів, але лише близько 20% з них стають законами. За таких умов на відповідні структурні підрозділи апарату та комітети Верховної Ради України лягає надмірне і зайве (з огляду на невизначеність перспектив ухвалення законопроекту навіть у першому читанні) функціональне навантаження. При цьому майже 80% усіх законопроектів передбачають зміни до законодавства, а не якісно нові рішення. Іншими словами, більшу частину свого робочого часу Верховна Рада України витрачає на перегляд своїх же актів. Наприклад, Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року від дня його прийняття переглядався 123 рази. Це прямо суперечить пункту 4.1.9. Податкового кодексу України: «стабільність – зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року» [26]. Тричі зміни вносилися до Податкового кодексу України трьома законами на день (6 вересня 2012 року, 2 жовтня 2012 року, 16 січня 2014 року), тричі – чотирма законами на день (5 липня

2012 року, 4 липня 2013 року, 17 липня 2015 року), а один раз – шістьма законами на день (22 грудня 2011 року). Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року [27] змінювався 86 разів. З них один раз (28 грудня 2014 року) – трьома і один раз (5 липня 2012 року) – п'ятьма законами на день. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року змінювався 51 раз. При цьому один раз (10 листопада 2015 року) – трьома законами на день і двічі (14 жовтня 2014 року і 12 травня 2015 року) – чотирма законами на день. Між тим, як слушно зазначав французький учений Р. Бержерон, важливо не проводити оновлення законодавства заради оновлення, оскільки стабільність у законодавстві набагато краща за зміни [28].

3. *Не досить послідовна координація законодавчих зусиль між Верховною Радою України та Урядом* часто призводить до того, що окремі закони мають популістський характер і не можуть бути реалізовані через відсутність необхідних коштів у Державному бюджеті України. Відповідно, такі закони й не виконуються. Зазначене стосується, зокрема, низки законів у соціально-економічній сфері, впровадження яких не підкріплюється відповідним бюджетним фінансуванням. Проте забезпечення якості законів передбачає якраз «забезпечення раціонального витрачання грошей українських платників податків» [11]. Тому вимоги Регламенту Верховної Ради України щодо обов'язкового супроводу проєктів законів належним фінансово-економічним обґрунтуванням (статті 91, 94 [29]) мають беззастережно виконуватися, а саме згадане обґрунтування має, нарешті, отримати чітко регламентовані нормами законодавства характер.

Звісно, окреслені «больові точки» далеко не вичерпують проблематику наповнення системи законодавства України неякісними законами, оскільки мають політичний, культурний та історичний виміри, які не можна не враховувати. Проте з огляду на формат статті, звернемося тепер до шляхів вирішення згаданих проблем.

Вочевидь, нині основний наголос у вдосконаленні якості законів в Україні має бути зміщений убік суттєвого поточного вдосконалення роботи над ними від початку до кінця, себто протягом усього циклу законотворчого процесу. Отже, необхідно поліпшити «якість роботи над проєктами законів і насамперед якість їх розгляду у самому парламенті» [25, с. 177]. У принципі основні застереження щодо такої роботи частково вміщені у Регламенті Верховної Ради України як наріжному документі, присвяченому регламентуванню власне законодавчої процедури [29], проте вони, на жаль, часто нехтуються самими ж законодавцями, а тому потребують перегляду вбік доповнення деякими «дисциплінуючими» новелами, які б унеможливили подальше падіння якості прийнятих парламентом законів. Відповідно, нижченаведені рекомендації ґрунтуються на приписах Конституції України і не зумовлюють необхідності перегляду її положень, а тому можуть бути здійснені досить оперативно.

Так, окремі фахівці обстоюють ідею необхідності прийняття Закону України «Про закони і законодавчу діяльність», що, на їхню думку, стало би позитивним кроком на шляху підвищення якості законодавства, оскільки дало б змогу чітко регламентувати діяльність усіх суб'єктів законодавчого процесу, визначити правовий статус закону як акта вищої юридичної сили, впорядкувати всю систему нормативно-правових актів, закріпити характерну для парламенту особливу законодавчу процедуру ухвалення законодавчих актів, прогнозування результатів їх застосування тощо, а отже, підвищити ефективність реалізації цих актів, а також упорядкувати і підвищити якість, стабільність законів, законодавчої діяльності і на цій основі зміцнити законність і правопорядок [18, с. 110]. На наш погляд, всі

ці завдання може вирішити і чинний Регламент Верховної Ради України, який має бути лише дещо новелізований з метою поліпшення законодавчої роботи.

Насамперед варто звернути увагу на доцільність впровадження ідеї централізації та уніфікації законопроектних робіт в Україні, реалізація якої допоможе уникати надмірного законотворчого суб'єктивізму та «законодавчого спаму». Із цією метою в Регламенті Верховної Ради України, зокрема, доцільно:

1) встановити правило, за яким законопроекти можуть розглядатись парламентом лише за умови обов'язкового, а не факультативного проведення їх попередньої експертизи Кабінетом Міністрів України;

2) підвищити статус експертних висновків науково-експертного та юридичного підрозділів апарату Верховної Ради України, зробивши їх обов'язковими для врахування комітетами Верховної Ради України в ході опрацювання відповідних законопроектів;

3) за умови висновку науково-експертного чи юридичного підрозділів апарату Верховної Ради України або головного комітету щодо неконституційності проект закону не має розглядатись в режимі першого читання – до усунення неконституційних положень;

4) з метою унеможливлення зловживання правом законодавчої ініціативи варто заборонити суб'єктам права законодавчої ініціативи вносити законопроекти на заміну раніше поданих та виключити практику реєстрації законопроектів, які розглядалися протягом поточної сесії і які були відхилені парламентом;

5) доцільно доповнити парламентський Регламент положеннями, які б давали можливість комітетам Верховної Ради України «самостійно здійснювати об'єднання близьких за предметом регулювання законопроектів» [11];

6) у Регламенті необхідно чітко визначити вичерпний перелік випадків, за яких обговорення законопроектів може здійснюватися за скороченою процедурою, встановивши інститут скороченого обговорення як винятковий, а не основний спосіб розгляду законопроектів у режимі першого читання [30, с. 22].

Регламентні положення мають бути органічно доповнені суттєвим посиленням науково-експертного «блоку» роботи апарату Верховної Ради України, у зв'язку з чим має бути проведена реформа апарату парламенту як складової частини парламентської реформи, на чому слушно наполягають фахівці [31].

Водночас доцільно зробити більш дієвими приписи Регламенту Верховної Ради України щодо розробки планів законопроектної роботи Верховної Ради України, зокрема за рахунок створення у структурі апарату парламенту спеціального підрозділу (дослідницької служби), який здійснюватиме планування і наукове забезпечення законодавчого процесу [9]. Адже «планування законів відіграє важливу роль, оскільки забезпечує комплексний підхід до законодавчого врегулювання суспільних відносин, дає можливість виділити пріоритетні напрями залежно від суспільних потреб, дає змогу цілеспрямовано розвивати, вдосконалювати законодавство» [25, с. 176]. Таке планування мусить ґрунтуватися на засадах пріоритетності законів, ухвалення яких: 1) пряма передбачене нормами Конституції України; 2) впливає з міжнародних зобов'язань України перед міжнародними організаціями; 3) ґрунтується на засадах соціального захисту населення, пріоритетності забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 4) впливає з необхідності виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України та із її змісту.

Окремо слід відзначити необхідність чіткого додержання парламентом конституційно встановленої процедури розгляду і прийняття законів, зокрема з метою уник-

нення випадків прийняття законів без обговорення, а так само унеможливлення прийняття їх неналежною кількістю голосів народних депутатів, що відображає практику неособистого голосування. Адже «неособисте голосування народних депутатів України може бути підставою для констатації порушення конституційної процедури ухвалення законів за наявності певних обставин (критеріїв, ознак) недотримання демократичної процедури голосування народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України: перешкодження голосуванню народних депутатів України шляхом блокування виступаючих та місць для голосування; перешкодження голосуванню народних депутатів України шляхом застосування технічних засобів; перешкодження голосуванню народних депутатів України шляхом пошкодження технічних пристроїв; перешкодження голосуванню народних депутатів України шляхом провокації сутичок; неможливість реалізації процедури ухвалення закону через перебування народних депутатів України за межами зали засідань Верховної Ради України; голосування замість народних депутатів України, які перебували в залі засідань Верховної Ради України; голосування картками народних депутатів України, які не могли голосувати (були фізично відсутні на засіданні Верховної Ради України: перебували на лікарняному, за кордоном, у відраженні тощо)» [32]. Характерно, що серед першочергових законопроектів, ініційованих Президентом України В.О. Зеленським, був саме проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України» (реєстраційний № 10394 від 21 червня 2019 року) [33]. У такий спосіб підвищення рівня негативної відповідальності парламентаріїв сприятиме зміцненню інституту позитивної юридичної відповідальності парламенту України в цілому.

Слід також законодавчо закріпити реалістичний інститут правового моніторингу ефективності прийнятих законів України. Адже нинішню практику узагальнення застосування прийнятих законів, що покладається на комітети Верховної Ради України (пункт 7 частини першої статті 16, частина перша статті 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» [34]), не можна визнати задовільною, оскільки комітети штучно переважані саме законопроектною роботою. Крім того, рівень комунікації комітетів Верховної Ради України із правозастосовними органами теж залишає бажати кращого. За таких умов моніторинг ефективності законів має спорадичний та вибірково характер. Це не дає змогу скласти комплексного уявлення про ефективність законодавства як у цілому, так і в розрізі його окремих галузей, інститутів тощо. Між тим, за висновками вчених, комплексний правовий моніторинг важливий і для всієї системи законодавства та його окремих напрямів, і для розвитку підзаконної правозастосовної діяльності.

Висновки. Реалізація зазначених вище пропозицій та рекомендацій сприятиме покращенню якості законів України та підвищенню рівня позитивної відповідальності парламенту України за законодавчу «продукцію». Разом із тим це допоможе перетворенню проголошених засад юридичної відповідальності держави та її органів, насамперед парламенту України, на реалістичні, дієві та такі, що відповідають європейським конституційно-правовим стандартам.

Список використаної літератури:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення

повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20.06.2019 року № 6-р/2019. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v006p710-19> (дата звернення: 02.06.2019).

2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 02.06.2019).

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30.05.2001 року № 7-рп/2001. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01> (дата звернення: 02.06.2019).

4. Рижук І.В. Конституційна модель відповідальності парламентаріїв: порівняльно-аналітичне дослідження : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. 215 с.

5. Шемшученко Ю.С. Український парламентаризм у світлі загальносвітових тенденцій. *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 3–5.

6. Голова Верховної Ради України восьмого скликання В.Б. Гройсман: виступ під час відкриття ранкового пленарного засідання Верховної Ради України. Стенограма пленарного засідання 15.09.2015 року. URL: <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5977.html> (дата звернення: 04.06.2019).

7. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»: регламент від 27.11.2014 року. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15> (дата звернення: 04.06.2019).

8. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кока, Президента Європейського парламенту 2002–2004. Київ : Б.м, 2016. 74 с.

9. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 року. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19> (дата звернення: 04.06.2019).

10. Чорнолуцький Р.В. Феноменологія нормопроектної діяльності в конституційному праві України: питання теорії і практики : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2017. 499 с.

11. Ришелюк А., Мельник М. Стабільність і якість закону. *Дзеркало тижня*. 2006. № 21. URL: https://dt.ua/LAW/stabilnist_i_yakist_zakonu.html (дата звернення: 03.06.2019).

12. Стефанчук: Законодавство – це сфера, де кількість ніколи не переростає в якість. *Інформатор*. 2019. URL: <https://informator.news/stefanchuk-zakonodavstvo-tse-sfera-de-kil-kist-nikoly-ne-pererostaie-v-iajist/> (дата звернення: 04.06.2019).

13. Книш В.В. Теоретико-правове дослідження інституту конституційно-правової відповідальності в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. Івано-Франківськ, 2018. 420 с.

14. Гецько В.В. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад: проблеми теорії та практики. 12.00.02. Ужгород, 2015. 195 с.

15. Милушева Т.В., Ишеков К.А. К вопросу об ответственности государства в сфере законоотворчества. *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 8. С. 2–6.

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91,

104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17.10.2002 року № 17-рп/2002. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02> (дата звернення: 05.06.2019).

17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 3.5, 3.6 пункту 3 статті 3 «Прикінцеві положення» Закону України «Про Митний тариф України», абзацу восьмого частини другої статті 9 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (справа про тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита) від 23.06.2009 року № 15-рп/2009. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-09> (дата звернення: 10.06.2019).

18. Лебедь Н.В. Стан законотворчої діяльності в сучасній Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 15. С. 108–111.

19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) від 23.12.1997 року № 7-зп/1997. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97> (дата звернення: 10.06.2019).

20. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) від 25.03.1999 року № 1-в/1999. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-99> (дата звернення: 15.06.2019).

21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28.12.2014 року № 76-VIII від 22 травня 2018 року № 5-р/2018. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18> (дата звернення: 15.06.2019).

22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 08.09.2016 року № 6-рп/2016. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16> (дата звернення: 15.06.2019).

23. Матвєєва Л.Г. Транзитивність у правовій сфері : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 328 с.

24. Теплюк М., Ющик О. До проблеми якості закону України як джерела права. *Право України*. 2017. № 6. С. 17–26.

25. Мурашин О. Стан та перспективи розвитку законодавчої діяльності в Україні. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 1(2). С. 174–180.

26. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 року № 2755-VI. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 05.06.2019).

27. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 року № 2456-VI. *База даних «Законодавство*

України»/Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 15.06.2019)

28. Бержерон Р. Правила нормопроєктування (Regles de redaction legislative – Legislative drafting rules). Б/м, 2008. 26 с.

29. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 року. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 05.06.2019)

30. Лінецький С., Синьоокий О. Концепція комплексних змін до Регламенту Верховної Ради України. *Часопис Парламент*. 2015. № 4. С. 2–31.

31. Погребняк Н.С. Конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2014. 26 с.

32. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28.02.2018 року. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb02d710-18#n2> (дата звернення: 20.06.2019).

33. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України» : проєкт Закону України, внесений Президентом України В.О. Зеленським (реєстр. № 10394 від 21.06.2019 року). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66098.

34. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 року. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр> (дата звернення: 20.06.2019).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Бакумов Олександр Сергійович – кандидат юридичних наук, доцент, проректор Харківського національного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bakumov Oleksandr Serhiiiovych – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Vice-rector of Kharkiv National University of Internal Affairs

lconst.law@gmail.com

УДК 323.2+342.413

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

Артур ГИЛЬБУРТ,

аспирант кафедры общеправовых дисциплин
Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье проводится исследование конституционно-правовых принципов политической системы Украины, выясняются их состав, содержание, основные подходы к закреплению, общие и особенные черты. Анализируются политические основы конституционного строя Украины, даётся характеристика общих и специальных конституционно-правовых принципов её политической системы. Обосновывается вывод о том, что в целом конституционно-правовые принципы политической системы Украины создают вполне современный институциональный дизайн (как внутреннее сочетание и структурирование институтов политической системы), соответствующий лучшим зарубежным аналогам, и способны служить нормативной основой для продолжения демократических реформ и европейской интеграции.

Ключевые слова: конституция, основы конституционного строя, принципы конституции, политическая система, политическая конституция.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF THE POLITICAL SYSTEM OF UKRAINE

Artur HILBURT,

Postgraduate Student of the Department of General Legal Disciplines
of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The article conducts a study of the constitutional legal principles of the political system of Ukraine, identifies their composition, content, main approaches to consolidation, common and special features. The political foundations of the constitutional order of Ukraine are analyzed, the characteristics of the general and special constitutional legal principles of its political system are given. The conclusion is substantiated that, in general, the constitutional-legal principles of the political system of Ukraine create a completely modern institutional design (as an internal combination and structuring of the institutions of the political system) corresponding to the best foreign analogues, and can serve as a normative basis for continuing democratic reforms and European integration.

Key words: constitution, fundamentals of the constitutional system, principles of the constitution, political system, political constitution.

Постановка проблемы. Вместе с провозглашением независимости Украина встала на путь существенных реформ во всех сферах общественной жизни, в том числе и в политической системе. Конституция Украины отразила принципиально новые подходы к регламентации взаимоотношений между государством и иными субъектами политической системы, существенно расширила перечень основных политических прав личности, изменила систему форм народовластия.

Актуальность темы исследования. Указанные изменения политической системы требуют научного осмысления в конституционно-правовом аспекте, чтобы стать теоретической основой для разрешения насущных проблем политической реформы и полноценного вхождения Украины в мировое демократическое сообщество.

Состояние исследования. Отдельные конституционно-правовые принципы политической системы Украины затрагивались в работах А. Георгицы, В. Погорилко, Ю. Тодьки, В. Шаповала преимущественно в контексте основ конституционного строя Украины, однако эта проблематика никогда не была самостоятельным предметом научного исследования. Поэтому **цель** настоящего исследования заключается в том, чтобы выделить и систематизировать конституционно-правовые принципы политической системы Украины, раскрыть их содержание и особенности нормативного закрепления.

Изложение основного материала. Накануне провозглашения независимости Украина имела политическую систему советского образца, что было чётко закреплено в действовавшей в то время Конституции Украинской ССР 1978 г. При этом Украинская ССР позиционировалась как «социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся республики всех национальностей» (ст. 1), где вся власть принадлежит народу, который осуществляет её через Советы народных депутатов, составляющие «политическую основу» этого государства (ч. 1 ст. 2), а все иные государственные органы «подконтрольны и подотчётны Советам» (ч. 2 ст. 2) [1, с. 122].

Системообразующим принципом советского государства признавался принцип демократического централизма. Его содержание достаточно исчерпывающе определялось в ст. 3 Конституции 1978 года: выборность всех органов государственной власти снизу доверху, подотчётность их народу, обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих; сочетание единого руководства с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и служебного лица за порученное дело. Наряду с принципом законности (предусмотренным в ст. 4) демократический централизм был главным принципом организации и деятельности всех государственных органов. «Руководящей

и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций» признавалась Коммунистическая партия Советского Союза (ст. 6). В то же время признавалось право профсоюзов, Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодёжи (ВЛКСМ), кооперативных и иных общественных организаций на участие не только в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов, но и в управлении государственными и общественными делами (ст. 7). Основным направлением развития политической системы декларировалось дальнейшее развёртывание демократии: все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учёт общественного мнения (ст. 9).

Радикальные изменения политической системы Украинской ССР были обусловлены так называемой политикой Перестройки – совокупностью общественно-политических и социально-экономических реформ, которые проводились в СССР в течение 1985–1991 годов. Перестройка имела множество составляющих. В частности, во внутривнутриполитической сфере она предусматривала политику гласности и демократизацию общественной жизни. Однако к началу 1990-х годов Перестройка привела к обострению кризиса во всех сферах жизни советского общества, повлекшему ликвидацию власти КПСС и распад СССР. Как справедливо отмечает В. Мусяка, «реализация идеи независимой Украины стала возможной на фоне сочетания ряда факторов, созревших и действовавших как на «все-союзном» пространстве, так и в социально-политической жизни советской Украины» [2, с. 15].

Катализатором конституционных начал политической системы Украинской ССР стала Декларация независимости Украины, принятая Верховной Радой Украинской ССР 16 июля 1990 г. [3]. Принципиальное значение имело то, что в этом документе Украинская ССР провозглашалась суверенным национальным государством, развивающимся в существующих границах на основе осуществления украинской нацией своего неотъемлемого права на самоопределение. Признавалось, что единственным источником государственной власти в Республике является народ Украины как совокупность граждан Республики всех национальностей, а от имени всего народа может выступать исключительно Верховная Рада Украинской ССР. На смену демократическому централизму приходил принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Откликом на принятие Декларации о государственном суверенитете Украины стало принятие ряда изменений к Конституции УССР 1978 г. Прежде всего избавились от принципа демократического централизма. Статья 3 Основного Закона в новой редакции звучала таким образом: «Организация и деятельность государства строятся на началах выборности всех органов государственной власти, подотчётности их народу, ответственности каждого государственного органа и служебного лица за порученное дело, обязательности решений вышестоящих органов для нижестоящих в соответствии с распределением их полномочий» [4]. Статья 6 о руководящей и направляющей роли КПСС была отменена, а статья 7 изложена в новой редакции, адаптированной к новым общественно-политическим условиям: «Политические партии, общественные организации и движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, а также в других формах участвуют в разработке и осуществлении политики

республики, в управлении государственными и общественными делами на основе их программ и уставов в соответствии с Конституцией Украинской ССР и действующими законами» [4].

После провозглашения в августе 1991 года независимости Украины Конституция 1978 года претерпела коренные изменения, и вновь-таки большинство из них касалось политической системы. Так, Законом от 17 сентября 1991 г. № 1554-ХІІ из статей 1 и 4 Конституции УССР была изъята характеристика государства и законности как социалистических. В то же время со статьи 9 было изъято упоминание о народном контроле, а «расширение гласности» заменено на «укрепление свободы слова» [5]. После поддержки Акта провозглашения независимости Украины на референдуме 1 декабря 1991 г. название главы 7 Конституции 1978 г. «Украинская ССР – союзная республика в составе СССР» было изменено на «Украина – независимое государство», чем констатировано изменение политического status quo, а три части статьи 68, характеризовавшие Украинскую ССР как суверенное советское социалистическое государство и определившие её статус как субъекта СССР, были заменены единственным предложением: «Украина – независимое демократическое правовое государство» [6].

В целом, в условиях формирования основ самостоятельного украинского государства в Конституцию Украинской ССР 1978 г. было внесено более 200 поправок. Подавляющее большинство из них непосредственно или опосредованно касалось политической системы: статуса советов, отмены руководящей роли КПСС и учреждения многопартийности, учреждения института конституционного надзора, внедрения должности Президента Украины и т.д. Однако новые реалии общественной жизни требовали кардинального обновления основ конституционного строя, в т.ч. конституционных основ политической системы. Все более насущной становилась проблема разработки и принятия новой Конституции Украины как вновь образованного независимого государства.

24 октября 1990 г. Верховная Рада УССР утвердила состав Комиссии по разработке новой Конституции [7] во главе с Л.М. Кравчуком, а уже через восемь месяцев – 19 июня 1991 г. – одобрила Концепцию новой Конституции Украины [8], разработанную этой Комиссией. Среди общеметодологических принципов Концепции содержалось указание на то, что основным объектом конституционного регулирования являются отношения между гражданином, государством и обществом, а сама Конституция должна определить приоритет общечеловеческих ценностей, закрепить демократический и гуманистический выбор народа Украины, чётко показать приверженность Украины общепризнанным нормам международного права.

Следует отметить, что разработчики Концепции новой Конституции Украины отказались от структуры Основного Закона, выработанной советскими государствоведами, когда текст начинался с главы, посвящённой основам общественного строя и политики. Вместо этого было решено, чтобы основную часть конституционного текста открывал раздел, охватывающий принципы и нормы, имеющие значение для всей отрасли конституционного права, а то и для всей национальной системы права, под названием «Основы конституционного строя». В первом официальном проекте новой Конституции Украины, вынесенном на всенародное обсуждение 1 июля 1992 г., этот раздел носил название «Общие основы конституционного строя» [9]. Однако в итоговом варианте Конституции Украины, поскольку в раздел I вошли не только фундаментальные политико-правовые принципы, но и другие важные нормы (в частности, нормы о едином гражданстве и государственных символах), он был назван не «Общие основы конституционного

строю», как предусматривалось проектом, а «Общие положения»). Именно в этом разделе сосредоточена подавляющая часть принципов, характеризующих наиболее существенные черты политической системы Украины, то есть составляющие конституционные основы её политического строя. В то же время некоторые из принципов, составляющих конституционные основы политической системы Украины, размещены в Преамбуле, а некоторые – рассредоточены по иным разделам Основного Закона.

На сегодняшний день среди правовых принципов политической системы Украины можно выделить, по меньшей мере, три уровня. Первый уровень составляют принципы, имеющие высший уровень абстрактности, высшую юридическую силу и отражение в Конституции Украины, т.е. составляющие политические основы конституционного строя Украины; второй уровень – общие принципы, характеризующие политическую систему в целом, но являющиеся продолжением и детализацией основ конституционного строя; третий уровень – принципы, определяющие статус отдельных субъектов политической системы или общий порядок осуществления отдельных видов политической деятельности. При этом все три уровня принципов политической системы имеют конституционно-правовой характер и, соответственно, являются предметом нашего исследования.

Группа правовых норм, закрепляющих принципы первого уровня, представляет собой относительно обособленную и внутренне устойчивую подсистему (субинститут) в рамках генерального института основ конституционного строя, которую целесообразно называть конституционными основами политического строя.

Среди конституционных основ политического строя Украины ведущее место занимает *принцип народного суверенитета*, ведь именно он даёт ответ на вопрос о первоисточнике власти и определяет «систему координат» в рамках политической системы. Часть вторая статьи 5 Конституции Украины 1996 г. провозглашает: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [10]. В своём решении № 6-рп/2005 Конституционный Суд Украины растолковал, что это положение Конституции следует понимать так, что в Украине вся власть принадлежит народу; власть народа является первичной, единой и неотчуждаемой и осуществляется народом путём свободного волеизъявления через выборы, референдум, иные формы непосредственной демократии в порядке, определённом Конституцией и законами Украины, через органы государственной власти и органы местного самоуправления, сформированные в соответствии с Конституцией и законами Украины. Результаты народного волеизъявления в определённых Конституцией и законами Украины формах непосредственной демократии являются обязательными [11].

Именно народу принадлежит право быть высшим судьёй по вопросам власти и решать судьбу последней. Соответственно, его воля, выраженная в определённых формах, является истинным и единственным базисом государства. Именно от воли народа происходит мандат на устройство государства и любые изменения его формы, вхождение государства в соответствующие межгосударственные объединения. Право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит исключительно народу и не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами; в то же время никто не может узурпировать государственную власть.

Народный суверенитет следует рассматривать как естественное право народа самостоятельно распоря-

жаться своей судьбой, создавать такой общественный и конституционный строй, который соответствует его воле. В то же время народный суверенитет не является безграничным (абсолютным), он ограничен как территориально (границами государства), так и предметно (по перечню вопросов). Формальное ограничение народного суверенитета находит своё проявление уже в том, что Конституция чётко определяет формы народного волеизъявления – выборы, референдум, иные формы непосредственной демократии (ст. 69), а также процедуру их применения (например, в соответствии со ст. 74 Конституции Украины не допускается проведение референдума относительно законопроектов по вопросам налогов, бюджета и амнистии), что является гарантией от спонтанных проявлений народовласти и необоснованных решений, принятых таким образом.

Осуществление народовласти происходит в двух формах: непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (непосредственная (прямая) и представительная демократия).

Принцип государственного суверенитета (ст. 1 Конституции Украины) означает признание государственной власти производной от народа верховной властью, что проявляется в самостоятельном осуществлении государством своих функций в рамках национального и международного права. Опираясь на легальное определение суверенитета Украины, содержащееся в Декларации о государственном суверенитете Украины, в аспекте предмета нашего исследования можно выделить следующие признаки государственного суверенитета: верховенство, самостоятельность, полнота и неделимость государственной власти при формировании и осуществлении внутренней политики, а также её независимость и равноправие во внешнеполитических отношениях.

Принцип высшей социальной ценности человека (ст. 3 Конституции Украины) определяет аксиологическую направленность политической системы и предусматривает безусловный приоритет прав и свобод человека в деятельности всех её субъектов, в том числе органов публичной власти. Ни одна иная цель не может служить основанием для ограничения или отмены основных прав и свобод личности. Органы публичной власти создаются и действуют для обеспечения прав человека, все иные их функции являются производными.

Принцип республиканизма или республиканской формы правления (ч. 1 ст. 5 Конституции Украины) заключается в том, что все высшие органы государственной власти формируются либо непосредственно народом, либо общенациональными представительными органами. Таким образом, в Украине невозможны какие-либо наследственные, пожизненные должности и государственные органы, выведенные за пределы ответственности перед народом. Основной Закон Украины 1996 г. закрепил полупрезидентскую республику, по которой глава государства – Президент – выведен за рамки трёх основных ветвей власти и призван выполнять консолидирующую, интегрирующую роль в государственном механизме.

Статья 1 Конституции Украины закрепляет *принцип демократизма*, не раскрывая его содержания, что, с учётом значительного числа концепций демократии, усложняет толкование. Например, по мнению К. Поппера, существуют лишь две формы устройства государства: та, при которой возможна бескровная смена правительства путём проведения выборов, и та, где это невозможно. Обычно первая форма называется демократией, а вторая – диктатурой или тиранией [12]. Зато Р. Даль считает, что ключевой характеристикой демократии является непрерывная способность правительства реагировать на предпочтения

своих граждан, которые в политическом отношении рассматриваются как равные [13, с. 6]. Среди последних попыток классификации моделей демократии следует отметить фундаментальный труд Д. Хелда, где он различает классическую (афинскую) демократию, республиканизм, либеральную демократию, прямую демократию, конкурентный элитизм, плюрализм, корпоративный капитализм и, наконец, совещательную демократию [14].

К сожалению, ни одна из указанных концепций демократии не может быть эффективно использована в конституционно-правовой плоскости, поэтому украинские правоведы стараются формулировать собственные определения данного феномена, более пригодные для правоприменительной деятельности. На наш взгляд, наиболее приемлемым для юриспруденции является «буквальное» («узкое») толкование демократии как формы политического режима, предусматривающей право и реальную способность граждан, широких слоёв населения влиять на процесс выработки и содержание государственно-властных решений. Иными словами, принцип демократизма означает, что организация государственной власти обеспечивает эффективную реализацию народного суверенитета через конституционные формы прямой и представительной демократии.

Принцип демократизма является определяющим для всех составляющих политической системы, поскольку предусматривает демократический характер формирования и функционирования всех субъектов, демократизм политических норм, процессов и процедур, форм и методов политической деятельности, а также, что не менее важно, демократизм политического сознания, целей и задач политической борьбы.

С принципом демократизма тесно связан *принцип гласности*, либо как его ещё называют на англо-американский манер – принцип транспарентности. Принцип гласности заключается в признании необходимости и требовании обязательного соблюдения беспрепятственного движения информационных потоков в рамках политико-правовой системы [15, с. 6]. Он отбрасывает какие-либо препятствия на пути общественно значимой информации, за исключением лишь минимальных правоограничений, необходимых для обеспечения национальной безопасности и обороноспособности, и в то же время требует от государства налаживания крепких, постоянных связей с общественностью. В отличие от предшествующих принципов, принцип гласности (транспарентности) не отражён в тексте Конституции в виде отдельной нормы (если не принимать во внимание принцип гласности судебного процесса как одно из основных начал судопроизводства, предусмотренных ч. 2 ст. 129), но вытекает из содержания целого ряда конституционных норм (в частности, из положений ст. 57, ч. 1 ст. 84, ч. 2 и 3 ст. 94, п. 7 ст. 129) и прямо закреплён во многих законах, определяющих статус органов публичной власти [16–19] и общественных объединений [20].

Принцип унитаризма или *унитарной формы государственного устройства* (ст. 2 Конституции Украины) означает отсутствие в составе Украины каких-либо государственных образований, единство государственного механизма и единство системы законодательства. В административно-территориальных единицах не могут создаваться органы, параллельные с местными органами государственной власти. Они могут иметь только собственные органы местного самоуправления, порядок формирования, функции и компетенция которых определяются законодательством Украины. Автономная Республика Крым является административно-территориальной автономией в составе Украины, что никоим образом не нарушает унитарный характер украинского государства.

Принцип правового государства (ст. 1 Конституции Украины) предусматривает ограниченность государственных органов правом, прежде всего демократической конституцией и правовыми законами, изданными на основе этой Конституции. По определению У. Шойнера, правовое государство является не только государством законного управления и всеохватывающего судебного контроля, не только принципом правовой безопасности и обязательности исполнения; в материальном смысле слова оно предусматривает сообщество, основанное на уважении личной свободы и началах такой умеренной и крепко основанной государственной власти, имеющей целью защиту этой свободы [21, с. 231, 250]. Правовое государство должно руководствоваться правилом соразмерности, достаточности и предсказуемости своих действий и исходить, в частности, из соразмерности пользы и вреда, возникающих из-за его действий, и непричинения большего вреда, чем это необходимо [21, с. 31–32].

Принцип разделения властей (ст. 6 Конституции Украины) – не отвергая единства системы государственной власти, требует прежде всего осуществления её на основе функционального разделения (по горизонтали) на законодательную, исполнительную и судебную подсистемы («ветви»), носителями которой являются самостоятельные органы государства (например, в Украине – Верховная Рада Украины, Кабинет Министров Украины, центральные органы исполнительной власти, местные государственные администрации и суды Украины). В то же время этот принцип предусматривает реальное уравнивание, при котором ни одна из трёх ветвей власти не может ущемлять или подчинять себе иные. С другой стороны, принцип разделения властей находит своё проявление в размежевании (по вертикали) предметов ведения и полномочий между высшими, центральными и местными органами государственной власти. Принцип разделения властей не только закреплён в ст. 6 Конституции Украины, но и отражён в структуре Основного Закона (разделы IV–VIII).

Принцип признания и гарантирования местного самоуправления (ст. 7 Конституции Украины) заключается в признании власти местного самоуправления самостоятельной подсистемой публичной власти в обществе и установлении соответствующей децентрализованной системы управления, финансово и организационно отмежёванной от государственного аппарата. Именно развитие реального, а не декларативного местного самоуправления, его превращение в систему местной (муниципальной) демократии представляет собой ту альтернативу, выбор которой позволяет преодолеть кризис современных институтов государственной демократии. Это объясняется тем, что, во-первых, вопросы местного значения менее всего склонны к политическим и партийным пристрастиям, идеологическим искривлениям, а во-вторых, именно на уровне местного самоуправления ярко и в то же время наиболее наглядно, результативно проявляются личностные моменты развития демократических процессов.

Решающее значение для формирования регулятивного аспекта политической системы имеет *принцип верховенства права* (ст. 8 Конституции Украины), означающий безусловное подчинение государства правовым предписаниям, в которых отражены устоявшиеся представления народа о должном и справедливом устройстве государственной и общественной жизни. Относительно содержания данного принципа до сих пор идут жаркие дискуссии. Например, П. Гаудер рассматривает верховенство права как объединяющий принцип трёх идей: деперсонализации (институционализации), равенства и социального единства [22, с. 10–18]. На наш взгляд, содержание данного принципа наиболее удачно очерчивается формулой

«Конституция должна быть правовой, а закон – конституционным». При этом правовой характер Конституции, то есть её соответствие устоявшимся представлениям народа о должном и справедливом, обеспечивается привлечением широких слоёв населения в процесс разработки Основного Закона, а конституционность законов – деятельностью Конституционного Суда Украины. Тем самым при помощи правовых средств определяется правовой режим деятельности различных элементов политической системы.

Развёрнутое толкование принципа верховенства права содержится в мотивировочной части решения Конституционного Суда Украины № 15-рп/2004: «Верховенство права требует от государства его воплощения в правотворческую и правоприменительную деятельность, в частности в законы, которые по своему содержанию должны быть пронизаны прежде всего идеями социальной справедливости, свободы, равенства и т.д. Одним из проявлений верховенства права является то, что право не ограничивается лишь законодательством как одной из его форм, а включает и другие социальные регуляторы, в частности нормы морали, традиции, обычаи и т.д., легитимизированные обществом и обусловленные исторически достигнутым культурным уровнем общества» [23].

Принцип законности (ст. 19 Конституции Украины), в отличие от других основ конституционного строя, по-разному трактуется относительно властных и невластных субъектов. Субъекты, не имеющие властных полномочий (рядовые граждане, иностранцы, общественные формирования), не могут быть понуждены делать то, что не предусмотрено законом. Те же субъекты, которым предоставлены властные полномочия (органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица) обязаны действовать лишь на основании, в рамках полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. Таким образом, конституционно признано, что за пределами компетенции, определённой Конституцией и законодательством, органы публичной власти действовать не могут. С другой стороны, из конституционного предписания следует, что компетенция, формы и методы деятельности органов публичной власти должны быть закреплены в действующем законодательстве. Это является важной гарантией защиты прав и свобод граждан от произвола должностных лиц.

Принцип признания международно-правовых стандартов (ст. 9, 18 Конституции Украины) означает, что Украина признает прогрессивный характер международного права и как равноправный член мирового сообщества будет добросовестно исполнять взятые на себя международные обязательства. Действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины. Более того, в случае коллизии между нормами закона Украины и международного договора Украины приоритет отдаётся международному договору. Однако заключение международных договоров, противоречащих Конституции Украины, возможно лишь после внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины.

Принцип политической многообразия (ст. 15 Конституции Украины) означает признание политического плюрализма, свободу политической деятельности, многообразие форм и методов политической активности граждан, наличие многопартийной системы и легальной политической оппозиции, возможность существования различных взглядов на направление политического развития государства и общества, легального создания и деятельности неординарных по своим идеологическим ориентирам политических партий и движений, их свободную конкуренцию между собой за общественную поддержку.

В то же время следует иметь в виду, что политический плюрализм вовсе не означает вседозволенности в политических отношениях. Конституция Украины (ст. 37) и Закон Украины «О политических партиях в Украине» (ст. 5) запрещают создание и деятельность политических партий и общественных организаций, программные цели либо действия которых направлены на ликвидацию независимости Украины, изменение конституционного строя насильственным путём, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, на разжигание межэтнической, расовой, религиозной вражды, посягательство на права и свободы человека, здоровье населения; запрещают вышеуказанным субъектам политической системы иметь воензированные формирования. Кроме того, Конституцией не допускается создание и деятельность организационных структур политических партий в органах исполнительной и судебной власти и исполнительных органах местного самоуправления, воинских формированиях, а также на государственных предприятиях, в учебных заведениях и других государственных учреждениях и организациях.

В соответствии с Законом Украины «Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов в Украине и запрещении пропаганды их символики» [24] в Закон «О политических партиях в Украине» было внесено дополнение, которым существенно расширен перечень запретов в политической сфере. Поэтому, несмотря на отсутствие таких запретов в Конституции, законодательно запрещены создание и деятельность тех политических партий, программные цели либо действия которых направлены на пропаганду коммунистического и/или национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов и их символики. Конституционность данного закона стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Украины, однако окончательное решение им до сих пор не принято.

Принцип равноправия (ст. 21, 24 Конституции Украины) означает признание равной ценности каждой личности; признание того, что все люди являются свободными и равными в своём достоинстве и правах, предоставление индивидам равных правовых возможностей для участия в общественной и государственной жизни. Граждане имеют равные конституционные права, свободы и обязанности и являются равными перед законом. Какая-либо дискриминация (в т.ч. по признакам пола, расы, языка, национальности, политических или религиозных убеждений) в Украине запрещена. Равноправие является универсальной категорией; оно включает формальное и реальное равноправие, равноправие по объёму и содержанию предоставленных прав и свобод, имеет индивидуальный и коллективный, материальный и процессуальный аспекты.

Другой уровень конституционно-правовых принципов политической системы Украины – уровень общих принципов, характеризующих политическую систему в целом, но являющихся продолжением, детализацией основ конституционного строя, составляют принципы светскости (отделения от церкви) и динамизма (прогрессивной изменчивости) политической системы, ролевой автономии её субъектов и т.д. По мнению В. Чиркина, если плюрализм является основным структурным принципом демократической политической системы, то основным её функциональным принципом – именно ролевая автономия [25, с. 99].

Принципы второго уровня имеют также конституционно-правовую природу, но более конкретны по своему характеру, раскрывая содержание тех или иных принципов, составляющих конституционные основы политического строя. Эти принципы выполняют роль «соединительного

звена» между конституционными основами политического строя и иными отраслями национальной системы права, регулируемыми политическими по содержанию отношения.

Наконец, третий уровень правовых принципов политической системы Украины – уровень принципов, определяющих статус отдельных субъектов политической системы или общий порядок осуществления отдельных видов политической деятельности, составляют принципы многонациональности Украинского народа, субсидиарности, повсеместности местного самоуправления, самоуправления общественных формирований и т.д. Они также пребывают в рамках предмета конституционного права, создавая каркас этой отрасли права, отражая специфику соответствующих сфер политической жизни общества, особенности статуса отдельных видов субъектов политической системы.

Выводы. Система конституционно-правовых принципов политической системы Украины начала формироваться после провозглашения Декларации о государственном суверенитете и получила развёрнутое закрепление в Конституции 1996 года. Среди этих принципов на сегодняшний день можно выделить, как минимум, три уровня: конституционные основы политического строя, общие принципы, характеризующие политическую систему в целом, а также принципы, определяющие специальный статус отдельных субъектов политической системы или порядок осуществления отдельных видов политической деятельности. В Украине продолжает формироваться демократическая политическая система, ориентированная на обеспечение прав человека, а её основным структурным признаком является плюрализм. При этом признаётся самостоятельность местного самоуправления и активная роль разнообразных институтов гражданского общества. Конституционно-правовые принципы политической системы Украины соответствуют лучшим зарубежным аналогам и способны служить нормативной основой для продолжения демократических реформ и европейской интеграции.

Список використаної літератури:

- Конституція (Основний Закон) Української РСР від 20.04.1978. *Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність.* / відп. ред. Ю.С. Шемшученко. 3-є вид. Київ : Юридична думка, 2011. С. 121–154.
- Антологія конституційного процесу в сучасній Україні / авт.-укл. В. Мусіяка. Київ : Заповіт, 2017. 780 с.
- Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1990. № 31. Ст. 429.
- Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української РСР від 24.10.1990 № 404-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1990. № 45. Ст. 606.
- Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон України від 17.09.1991 № 1554-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1991. № 46. Ст. 619.
- Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України : Закон України від 14.02.1992 № 2113-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 20. Ст. 271.
- Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.10.1990 № 405-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1990. № 45. Ст. 607.
- Про Концепцію нової Конституції України : Постанова Верховної Ради УРСР від 19.06.1991 № 1213-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1991. № 35. Ст. 466.
- Про проект нової Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 01.07.1992. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 37. Ст. 550.
- Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
- Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05/>.
- Поппер К. Пропорційна система противоречит демократии. URL: <http://kroopkin.livejournal.com/25915.html>.
- Даль Р.А. Полиархия: участие и оппозиция / пер. с англ.; под ред. С. Деникиной, В. Барановой. Москва : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. 288 с.
- Хелд Д. Модели демократии / пер. с англ. М. Рудакова. 3-е изд. Москва : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2014. 544 с.
- Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 1999. 20 с.
- Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
- Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
- Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
- Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
- Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
- Scheuner U. Die neue Entwicklung des Rechtsstaates in Deutschland. *Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Juristentages.* Bd. 11. Tübingen : C. F. Müller, 1960. S. 229–262.
- Гаудер П. Верховенство права в реальному світі / пер. з англ.; наук. ред. Д. Вовк. Харків : Право, 2018. 392 с.
- Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.
- Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки : Закон України від 09.04.2015 № 317-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 26. Ст. 219.
- Чиркин В.Е. Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2013. 688 с.

ІНФОРМАЦІЯ ОБ АВТОРЕ

Гильбурт Артур Максимович – аспирант кафедры общеправовых дисциплин Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Hilburt Artur Maksymovych – Postgraduate Student of the Department of General Legal Disciplines of Kharkiv National University of Internal Affairs

gilburt.a.m@gmail.com

УДК 342.5;340.5

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГЛАВИ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ РОЗВІДУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Владимир ПРОЩАСЬ,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
Інституту Служби зовнішньої розвідки України

АНОТАЦІЯ

У статті з позицій юридичної компаративістики шляхом порівняння законодавства провідних країн світу проаналізовано конституційно-правовий статус глави держави у сфері розвідувальної діяльності. Результатами дослідження встановлено, що є суттєві відмінності та розбіжності у визначенні повноважень президентів різних країн у питаннях загального керівництва діяльністю розвідувальних органів. Обґрунтовано, що положення конституцій та конституційних законів про президента мають бути орієнтиром для розробки законодавчих та підзаконних нормативних правових актів про діяльність зовнішньої розвідки. Робиться висновок, що наявність суттєвих відмінностей свідчить про відсутність загальних науково обґрунтованих методологічних підходів щодо визначення основних складників цього статусу, що правовий статус глави держави у цій специфічній сфері є категорією динамічною, мінливою та залежною від певних обставин. В умовах сьогодення, коли більшість країн намагається проводити активну зовнішньополітичну діяльність, слід очікувати подальшого зміцнення правового статусу глав держав провідних країн світу у сфері керівництва діяльністю зовнішньої розвідки.

Ключові слова: національна безпека, розвідувальні органи, розвідувальна діяльність, повноваження президента.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE HEAD OF STATE IN THE FIELD OF INTELLIGENCE ACTIVITIES: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Volodymyr PROSHCHAEV,
PhD in Law, Docent, Assistant Professor of the Department of the Institute
of Foreign Intelligence Service of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes the constitutional and legal status of the head of state in the sphere of intelligence activities from the standpoint of comparative legal comparisons by comparing the legislation of the leading countries of the world. The results of the study revealed that there are significant differences and differences in the definition of the powers of the presidents of different countries in matters of general management of the activities of intelligence agencies. It is substantiated that the provisions of the constitutions and constitutional laws on the president should be the guideline for the development of legislative and subordinate normative legal acts on the activities of foreign intelligence. It is concluded that the existence of significant differences indicates the absence of general scientifically based methodological approaches to the definition of the main components of this status, that the legal status of the head of state in this specific area is a dynamic, changing and dependent category. In the current situation, when most countries are trying to engage in active foreign policy activities, one should expect further strengthening of the legal status of heads of state of the leading countries in the field of management of external intelligence activities.

Key words: national security, intelligence agencies, intelligence activities, powers of the president.

Постановка проблеми. Порівнюючи законодавство провідних країн світу стосовно конституційно-правового статусу глави держави у сфері розвідувальної діяльності, можна виявити суттєві особливості в його повноваженнях щодо загального керівництва розвідувальними органами. Ці повноваження мають такі відмінності, що постає питання про відсутність загальних методологічних підходів для їх визначення як правових приписів у нормативно-правових актах про розвідку. Іншими словами, проблема полягає в тому, щоб уявити, хто із законодавців найбільш повно, правильно та змістовно відобразив правовий статус глави держави в цьому специфічному виді державної діяльності. Дослідження проблеми може допомогти співробітникам вітчизняних спеціальних служб у вирішенні завдань розвідувальної діяльності, а також може бути корисним для науковців-юристів, які працюють у сфері вдосконалення правової основи організації та діяльності розвідувальних органів. Таким чином, стаття має як практичний, так і певний науковий інтерес у галузі юридичної компаративістики.

Актуальність теми дослідження підтверджується тим, що питання конституційно-правового статусу глави держави у сфері розвідувальної діяльності ще не знайшло свого відображення як в юридичній науці, так і в практиці законотворення.

Стан дослідження. Щодо проблематики статті публікацій та видань немає. Окремі аспекти досліджувалися науковцями В.Г. Пилипчуком, М.О. Будаковим, В.М. Гіричем, М.Ю. Дундуковим, В.М. Редкоусом та ін., в яких із загальних засад здійснювався порівняльний аналіз дуже широкого спектра проблем правового регулювання розвідувальної діяльності за законодавством держав ЄС, Північної Америки, США та СНД. Але правовий статус глав держав розглядався між іншим.

Метою статті є виявлення особливостей в конституційно-правовому статусі глав держав різних країн у сфері розвідувальної діяльності, їх дослідження та розкриття, а завданнями – порівняльний аналіз правових норм, що визначають компетенцію, а також характеристика організаційних передумов, що спонукали законодавців окреслити

права глав держав саме у такій кількості та у такому змісті, які наявні зараз у чинному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Повноваження глави держави у сфері розвідувальної діяльності починаються з конституційних положень. Однією з перших країн, де розробка законодавчої бази діяльності розвідувальних органів почала спиратися на конституційні постулати, були США. Стаття 2 Конституції проголошувала президента верховним головнокомандувачем збройних сил США. У 1948 році Верховним Судом США остаточно було вирішено питання про правомірність використання цієї статті як конституційної основи розвідувальної діяльності. Було зазначено, що статус верховного головнокомандувача збройними силами є конституційною підставою для надання президенту права створювати розвідувальні органи як у мирний, так і у воєнний час [2, с. 208]. Майже через півстоліття схожі конституційні положення вже є в основних законах багатьох провідних країн світу (Білорусь, Казахстан, Молдова, Росія та ін.), що дає підстави у законодавстві визначати повноваження глави держави у сфері розвідувальної діяльності саме з позиції верховного головнокомандувача збройних сил, оскільки розвідувальні органи, як правило, належать до інших військових формувань.

Повне розкриття та реалізацію конституційно-правового статусу глави держави як головнокомандувача збройних сил, у тому числі і розвідувальних органів, як інших військових формувань, знаходимо в низці законодавчих актів про зовнішню розвідку. Так, найбільш повно правовий статус та конкретні повноваження стосовно загального керівництва та управління всіма розвідувальними органами (воєнною розвідкою, прикордонною розвідкою, Службою зовнішньої розвідки) сформульовано правовими приписами у Федеральному законі Російської Федерації «Про зовнішню розвідку» [4]. Треба зазначити, що в цьому Законі серед звичайних принципів, за якими здійснюється розвідувальна діяльність (законність, повага до прав та свобод людини і громадянина, поєднання гласних і негласних методів та засобів тощо), визначений і такий, як підконтрольність зовнішньої розвідки Президентові РФ та Федеральним Збором. Подібного принципу немає в законодавстві інших держав.

Згідно із Законом до повноважень Президента РФ належать такі:

- прийняття рішення про створення, реорганізацію та скасування органу зовнішньої розвідки у складі федерального органу виконавчої влади (наприклад, Головного управління у складі Міністерства оборони РФ) за поданням керівника відповідного федерального органу виконавчої влади;

- затвердження положення про орган зовнішньої розвідки;

- здійснення загального керівництва, яке реалізується через визначення завдань, напрямів та обсягів контролю і координації за діяльністю органів зовнішньої розвідки;

- прийняття в межах повноважень, визначених федеральними законами, рішень з питань, пов'язаних із зовнішньою розвідкою, зокрема й з питань доцільності укладення договорів міжвідомчого характеру між органами зовнішньої розвідки і розвідувальними та контррозвідувальними службами іноземних держав;

- призначення керівників органів зовнішньої розвідки;

- визначення порядку направлення до іноземних держав у межах установлених взаємн офіційних представників органів зовнішньої розвідки;

- визначення порядку взаємодії з федеральними органами виконавчої влади в питаннях, що стосуються сприяння останніми органам зовнішньої розвідки в здійсненні розвідувальної діяльності;

- видання нормативних правових актів щодо процедури прийняття рішення керівником органу зовнішньої розвідки або керівником федерального органу виконавчої влади, до структури якого входить орган зовнішньої розвідки, стосовно військовослужбовців, які досягли граничного віку перебування на військовій службі в розвідці, про укладення контракту, про термін нового контракту або про відмову в укладенні контракту;

- видання нормативних правових актів щодо державних цивільних службовців та працівників органів зовнішньої розвідки про встановлення особливих умов оплати праці, додаткових гарантій і заходів правової та соціальної підтримки;

- визначення порядку прийняття нормативних правових актів урядом, а також відповідними федеральними органами виконавчої влади стосовно державних цивільних службовців і працівників розвідки про встановлення їм особливих умов оплати праці, додаткових гарантій і заходів правової та соціальної підтримки;

- визначення порядку проведення заходів з метою забезпечення безпеки осіб, які надають (надавали) конфіденційне сприяння органам зовнішньої розвідки РФ, і членів їхніх сімей, а також проведення заходів щодо їх захисту;

- установлення порядку щодо соціального захисту осіб, які надають (надавали) конфіденційне сприяння органу зовнішньої розвідки і не є громадянами РФ.

Детально, але в меншому обсязі визначено повноваження глав держав у законодавстві про зовнішню розвідку Таджикистану, Узбекистану, України.

Законодавець Таджикистану визнав за необхідне розгорнути конституційне положення про повноваження глави держави як верховного головнокомандувача збройних сил у низці законодавчих актів, у тому числі й у Законі Республіки Таджикистан «Про воєнну розвідку Збройних Сил Республіки Таджикистан». Зокрема, до основних повноважень президента законодавчим актом віднесено таке: створення, реорганізація та ліквідація самостійного органу воєнної розвідки, органів воєнної розвідки у складі центральних органів виконавчої влади за поданням міністра оборони і керівників відповідних міністерств і відомств, затвердження положень про самостійний орган воєнної розвідки, а також про міністерство та відомство, до складу якого входить орган воєнної розвідки [5, ст. 10]. Крім того, у Законі є окрема стаття, в якій розкривається зміст загального керівництва з боку глави держави органами воєнної розвідки, а саме він має право на таке:

- визначати завдання розвідувальної діяльності;

- контролювати і координувати діяльність органів воєнної розвідки;

- приймати в межах повноважень, визначених законами Республіки Таджикистан, рішення з питань, пов'язаних з воєнною розвідкою, в тому числі з питань доцільності укладення договорів міжвідомчого характеру між органами воєнної розвідки держави і розвідувальних і контррозвідувальних служб іноземних держав;

- призначати керівника воєнної розвідки за поданням Міністра оборони Республіки Таджикистан [5, ст. 12].

Конституційне положення про повноваження глави держави як верховного головнокомандувача збройних сил розгорнуто в Законі Республіки Узбекистан «Про Службу державної безпеки Республіки Узбекистан», в якому зазначено, що Служба державної безпеки підпорядковується та підзвітна безпосередньо Президенту Республіки Узбекистан. Крім цього, президент має право на таке:

- призначати на посаду та звільняти з посади голову Служби державної безпеки та його заступників (Укази Президента Республіки Узбекистан про призначення та звільнення з посади голови Служби державної безпе-

ки затверджуються Сенатом Олій Мажліса Республіки Узбекистан);

- затверджувати склад колегії Служби державної безпеки;

- визначати персональний склад, основні завдання, повноваження та порядок організації діяльності Громадської ради при Службі державної безпеки [6].

В Україні, як і в РФ, розвідувальні органи належать до інших військових формувань, тому Президент України згідно із положеннями Конституції України також є для них Верховним Головнокомандувачем. Він призначає на посади та звільняє з посад вище керівництво розвідувальних органів [7, ст. 106].

На відміну від РФ, правовий статус та повний перелік повноважень Президента України стосовно зовнішньої розвідки визначено не в одному, а у двох Законах України – «Про розвідувальні органи України» [8] та «Про Службу зовнішньої розвідки України» [9]. Згідно з цими законами Президент України має право:

- утворювати, реорганізовувати та ліквідувати розвідувальні органи відповідно до його конституційних повноважень;

- здійснювати загальне керівництво розвідувальними органами відповідно до Конституції та законодавства України;

- затверджувати положення про відповідні розвідувальні органи, у яких визначаються необхідні умови для їх функціонування;

- призначати та звільняти з посади керівників розвідувальних органів за поданням керівників відповідних центральних органів виконавчої влади, до складу яких вони входять, безпосередньо призначати Голову Служби зовнішньої розвідки України;

- вимагати від керівників розвідувальних органів доведення до його відома у визначеному ним порядку інформацію про зовнішні загрози Україні;

- координувати діяльність розвідувальних органів через очолювану ним Раду Національної Безпеки і Оборони України (РНБОУ) та визначати порядок координації діяльності розвідувальних органів в особливий період;

- дозволяти розвідувальним органам у межах та обсягах, визначених ним, устанавлювати і підтримувати контакти зі спецслужбами іноземних держав, зокрема й на основі двосторонніх чи багатосторонніх міжнародних договорів України з дотриманням вимог законодавства України;

- визначати перелік органів виконавчої влади, що можуть залучатися до участі у виконанні програм розвідувальної діяльності або в заходах, які проводять розвідувальні органи;

- визначати особливості проходження військової служби в розвідувальних органах України;

- визначати порядок проходження військової служби та присвоювати військові звання особам, які мають спеціальні звання (класні чини) та яких спрямовують (приймають) для подальшого проходження військової служби до розвідувальних органів України;

- здійснювати контроль за діяльністю розвідувальних органів України в межах конституційних повноважень, зокрема й через керувану ним РНБОУ України;

- визначати порядок та строки надання главі держави доповідей і звітів керівниками розвідувальних органів.

Але є винятки. Так, незважаючи на те, що за Конституцією Республіки Молдова президент наділений статусом верховного головнокомандувача над збройними силами та іншими військовими формуваннями, в законодавстві про розвідку його роль щодо керівництва над діяльністю розвідувальними органами повністю відсутня [10]. Навіть у питаннях призначення директора Служби інформації і

безпеки (СІБ) він не має жодних повноважень. Згідно із чинним законом, Службу очолює директор, який призначається на посаду Парламентом за пропозицією не менш як десяти депутатів строком на п'ять років після узгодження з Комісією Парламенту з питань національної безпеки, оборони та громадського порядку. Звільнення з посади директора Служби здійснюється Парламентом за пропозицією не менш як однієї третини депутатів [10, ст. 13]. Але 25 червня цього року парламент в остаточному читанні ухвалив зміни до закону про СІБ. Кандидатуру на пост директора молдавської спецслужби тепер буде висувати виключно президент Молдови, а затверджувати її має парламентська більшість. Це свідчить про те, що Служба частково перейде під контроль президента Молдови і у нього з'явиться право контролювати діяльність СІБ з позиції глави Вищої Ради Безпеки. Приклад Молдови яскраво підтверджує також той факт, що в країнах, де президент має конституційний статус верховного головнокомандувача, він об'єктивно поступово законодавством про зовнішню розвідку буде наділятися компетенцією щодо її загального керівництва.

Суттєві особливості в конституційно-правовому статусі стосовно діяльності розвідувальних органів є у глави держави Литовської Республіки. Згідно з Конституцією, президент не є верховним головнокомандувачем, але він за згодою із Сеймом призначає та звільняє з посади керівника Департаменту державної безпеки, до складу якого входить зовнішня розвідка [11, ст. 84]. У Законі Литовської Республіки «Про розвідку» [12] жодного слова немає про повноваження президента. Діяльність розвідувальних служб координує Державна рада оборони, питання взаємодії та співробітництва вирішує міністр охорони краю і генеральний директор Департаменту державної безпеки [12, ст. 8]. Навіть питання контролю за діяльністю розвідувальних служб не входить до повноважень глави держави. І це незважаючи на те, що Литва є парламентською республікою з характерними рисами президентської республіки!

Оригінально визначений конституційно-правовий статус глави держави Республіки Білорусь. Згідно з Конституцією РБ, президент є головнокомандувачем збройних сил [13, ст. 84], у тому числі й суб'єктів зовнішньої розвідки, до складу яких належать розвідувальні служби (органи державної безпеки, збройні сили та прикордонні війська). Але це конституційне положення реалізується не в законодавстві, а в підзаконних актах. Отже, повноваження глави держави у сфері розвідувальної діяльності визначаються не законом, а Указом Президента РБ «Про питання зовнішньої розвідки» [14]. Таким чином, глава держави своїм указом наділяє себе повноваженнями у сфері розвідувальної діяльності. До своїх прав він відносить: загальне керівництво суб'єктами зовнішньої розвідки, отримання розвідувальної інформації як споживач та вирішення в індивідуальному порядку питань соціального захисту осіб, які надають (надавали) конфіденційне сприяння розвідувальним службам та які не є громадянами Республіки Білорусь.

Конституційно-правовий статус глави Республіки Казахстан у сфері розвідувальної діяльності відрізняється юридичною вивірністю, послідовністю та відточеністю правових приписів. Згідно з Конституцією РК, Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил та має право створювати, ліквідувати та реорганізовувати державні органи, які безпосередньо йому підпорядковані та підзвітні, призначає на посади та звільняє з посад їх керівників [15, ст. 44]. Це конституційне положення більш ретельно та розгорнуто визначено в Конституційному Законі РК «Про Президента Республіки Казахстан» у статті 8, яка має назву «Повноваження Президента Республіки в

галузі забезпечення обороноздатності та безпеки держави» [16]. На підставі положень Конституції та Конституційного Закону вичерпний та остаточний перелік повноважень Президента РК щодо діяльності розвідувальних органів визначено в Законі РК «Про зовнішню розвідку» [17]. У цьому Законі перелік повноважень надано у статті 7 під назвою «Повноваження Президента Республіки Казахстан у сфері зовнішньої розвідки». Президент має право:

- визначати основні напрями і пріоритети розвідувальної діяльності суб'єктів зовнішньої розвідки;
- утворювати, реорганізовувати та ліквідувати орган зовнішньої розвідки;
- доручати Адміністрації Президента і Уряду Республіки Казахстан розгляд питань з координації та взаємодії суб'єктів зовнішньої розвідки з іншими державними органами та вдосконалення розвідувальної діяльності;
- призначати на посаду та звільняти з посади керівника органу зовнішньої розвідки;
- затверджувати положення, а також структуру і загальну штатну чисельність органу зовнішньої розвідки за поданням його керівника;
- призначати на посаду та звільняти з посади заступників керівника органу зовнішньої розвідки за поданням його керівника;
- затверджувати перелік посад органу зовнішньої розвідки, що замінюються особами вищого офіцерського та начальницького складу;
- затверджувати перелік посад органу зовнішньої розвідки, за якими присвоюються військові звання;
- контролювати діяльність органу зовнішньої розвідки, призначати перевіряючі органи, визначати їх цілі, завдання та повноваження, встановлювати форми контролю та порядок його здійснення;
- у визначені ним порядку і терміни заслуховувати звіт керівника органу зовнішньої розвідки;
- здійснювати інші повноваження відповідно до Конституції та законів Республіки Казахстан.

Необхідно зазначити, що значну роль у регулюванні питань розвідувальної діяльності за останні кілька десятиліть почали відігравати підзаконні нормативні правові акти, які видаються главами держав. У США, наприклад, такими актами є виконавчі накази, директиви, меморандуми президента тощо [2, с. 219]. У країнах пострадянського простору поширилася така форма підзаконних нормативних правових актів, як видання указів президентом, що повністю відповідає наявним конституційним положенням. Вище вже згадувалося про Указ Президента Білорусі «Про питання зовнішньої розвідки». Таким же інформативним є Указ Президента Республіки Казахстан «Про заходи щодо зміцнення національної безпеки та подальшого вдосконалення розвідувальної діяльності» [18]. У цьому Указі Президент ухвалює таке: реорганізувати Службу зовнішньої розвідки Республіки Казахстан «Сирбар» шляхом приєднання до Комітету національної безпеки (КНБ) Республіки Казахстан; утворити відомство КНБ – Службу зовнішньої розвідки КНБ Республіки Казахстан; подати на затвердження Президенту Республіки Казахстан проект Положення про Службу тощо. В цьому ж сенсі дуже цікавим є Указ Президента Азербайджанської Республіки «Про створення Служби державної безпеки Азербайджанської Республіки та Служби зовнішньої розвідки Азербайджанської Республіки». Цим Указом скасовувалося Міністерство національної безпеки та на його базі створювалися дві нові структури – Служба державної безпеки та Служба зовнішньої розвідки.

Висновки. Конституційно-правовий статус глави держави у сфері розвідувальної діяльності законодавці різних держав визначають абсолютно по-різному. Наявність

характерних і яскраво виражених відмінностей у конституціях, законодавчих та підзаконних актах свідчить про відсутність загальних науково обґрунтованих методологічних підходів щодо визначення основних складників цього статусу. Безсумнівно, що відмінності можуть виникати через державний та політичний устрій, які наявні у державі, через зовнішньополітичний курс, якого дотримується держава. Справді, якщо країна проводить вагому політику на міжнародній арені, то її розвідувальні органи також проводять широкомасштабну розвідувальну діяльність задля підтримки такої політики. Цілком зрозуміло, що той, хто стоїть на чолі політики та розробляє її зовнішній курс, той і прагне взяти на себе особливі або додаткові повноваження щодо керівництва розвідкою. Отже, правовий статус глави держави у цій сфері є категорією динамічною та залежно від певних умов мінливою. Нині більшість країн намагаються проводити активну зовнішньополітичну діяльність, тому слід очікувати в майбутньому подальшого зміцнення правового статусу глав держав провідних країн світу у сфері керівництва діяльністю зовнішньої розвідки.

Список використаної літератури:

1. Пилипчук В.Г., Будаков М.О., Гірич В.М. Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки): аналіт. доп. Київ : НІСД, 2012. 56 с.
2. Дундуков М.Ю. Разведка в государственном механизме США (историко-правовой аспект) : дис. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2014. URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1600713>.
3. Редкоус В.М. Правовое регулирование разведывательной деятельности по законодательству России и государств-участников СНГ: сравнительный анализ. *Право и государство: теория и практика*. 2008. № 1 (37). С. 64–70.
4. О внешней разведке : Федеральный Закон Российской Федерации от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ. URL: http://svr.gov.ru/svr_today/doc02.htm.
5. О военной разведке Вооруженных Сил Республики Таджикистан : Закон Республики Таджикистан от 2 декабря 2002 г. № 78. URL: avesta.tj/wp-content/uploads/2016/07/voennoi_razvedke_vs_rt.docx.
6. О Службе государственной безопасности Республики Узбекистан : Закон Республики Узбекистан (принят Законодательной палатой 15 марта 2018 г., одобрен Сенатом 29 марта 2018 г.). URL: <http://lex.uz/ru/docs/3610937>.
7. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141.
8. Про розвідувальні органи України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 19, ст. 94.
9. Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2006, № 8, ст. 94.
10. О Службе информации и безопасности Республики Молдова : Закон Республики Молдова от 23 декабря 1999 г. № 753. URL: <http://lex.justice.md/ru/311721/>.
11. Конституция Литовской Республики: принята на референдуме 25 октября 1992 г. URL: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner2019/litva.pdf>.
12. О разведке : Закон Литовской Республики от 17 июля 2000 г. № VIII-1861. URL: https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.243728/format/OO3_ODT/.
13. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) URL: http://president.gov.by/ru/constitution_ru/.
14. О вопросах внешней разведки : Указ Президента Республики Беларусь от 25 марта 2003 г. № 116. URL: <http://kgb.by/ru/ukaz116/>.

15. Конституция Республики Казахстан: принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.; с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029.

16. О Президенте Республики Казахстан : Конституционный Закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. № 2733. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1181.

17. О внешней разведке : Закон Республики Казахстан от 22 мая 2010 г. № 277-IV ЗРК. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30726118.

18. О мерах по укреплению национальной безопасности и дальнейшему совершенствованию разведывательной деятельности : Указ Президента Республики Казахстан от 17 июня 2019 г. URL: http://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/o-merah-po-ukrepleniyu-nacionalnoi-bezopasnosti-i-dalneishemu-sovershenstvovaniyu-razvedyvatelnoi-deyatelnosti.

19. О создании Службы государственной безопасности Азербайджанской Республики и Службы внешней разведки Азербайджанской Республики : Указ Президента Азербайджанской Республики от 14 декабря 2015 г. №706. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=84963.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Прошаєв Володимир Володимирович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри Інституту Служби зовнішньої розвідки України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Proshchaiev Volodymyr Volodymyrovych – PhD in Law, Docent, Assistant Professor of the Department of the Institute of Foreign Intelligence Service of Ukraine

vladproshayev@i.ua

UDC 342.537

PARLIAMENTARY CONTROL IN THE FORMATION OF A DEMOCRATIC STATE OF UKRAINE

Iryna SLOVSKA,

Doctor of Law Sciences, Associate Professor,
Professor at the Department of Constitutional Law and Branch Disciplines
of National University of Water and Environmental Engineering

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of the implementation of parliamentary control in Ukraine, its role in the formation of a democratic state. Mentioned the areas of the realisation of control activities. The focus of study is placed on the modern state of parliamentary control. It is emphasized that the control function is due to the constitutional and legal nature of the legislature as a representative body of the whole people. Parliamentary control is extremely valuable in the period of the instability of the political system and the lack of a stable practice of democratic governance.

Key words: parliament, legislature, parliamentary control, areas of parliamentary control.

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В СТАНОВЛЕНИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА УКРАИНЫ

Ирина СЛОВСКАЯ,

доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного права и отраслевых дисциплин
Национального университета водного хозяйства и природопользования

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу осуществления парламентского контроля в Украине, его роли в формировании демократического государства. Упомянуты направления реализации контрольной деятельности. Основное внимание в исследовании уделяется современному состоянию парламентского контроля. Подчеркивается, что контрольная функция обусловлена конституционно-правовой природой законодательного органа как представительного органа всего народа. Парламентский контроль чрезвычайно ценен в период нестабильности политической системы и отсутствия стабильной практики демократического управления.

Ключевые слова: парламент, законодательный орган, парламентский контроль, сферы осуществления парламентского контроля.

Formulation of the problem. An integral part of the profound transformations in the areas of state construction, social policy, the work of political and ideological institutions is the rethinking and improvement of legal mechanisms for accelerating social and economic development, and consistent strengthening of the legal foundations of state and public life. The combination of science and practice is a precept of time, because the functioning of the political system poses many problems that require theoretical elaboration and the fastest application of the latest scientific advances. The decision of the painful problems of the present stage of the formation of the post-Soviet state constitutional system is, to a certain extent, facilitated by the activity of the legislative body.

The functioning of the parliament as a state institution that ensures the development of legislation, formation of state institutions and exercise of control, primarily in the executive branch, on the basis of national interests in resolving political disputes, minimizes the existing legislative gaps and shortcomings of law enforcement practice. It is parliamentary control that guarantees the reality of the constitutional system's foundations and the legitimacy of the constitutional processes, fixed in the Basic Law, in the conditions of the discrepant/ often warring policy of high state bodies formed by ideologically opposing parties.

Effectiveness of the implementation of the legislature control activities' results depends on how the issues, put forward by the practice, are promptly solved in direct contact between officials of various state institutions, civil society institutions,

using national legislation and the generalized experience of democratic countries.

Paying tribute to the theoretical and practical importance of parliamentary control, it is necessary to recognize problems that have not become a subject of legal analysis yet and it is considered fragmentary without taking into account today's reality, which are determinants in political process. Further ensure of national security of the state is not possible without reforming of state apparatus, which is characterized by a certain number of negative factors.

The purpose and task of the article is determination of a role of parliamentary control process in democratic state-building, supporting democracy and its principles. Everyone sees the need for sound democratic political activity about economic and social issues. The parliament is able to use effective normative measures not being a political technology tool purely to achieve party interests. Reforming of the Verkhovna Rada of Ukraine in the context of Euro-Atlantic integration, cooperation with other countries of the world, increases standards of its legal socializations according to the criteria of Western Europe and the USA [1, p. 131–132].

This paper will also examine the areas of parliamentary control, regulated in the Ukrainian legislature. The focus of study will be placed on the modern state of parliamentary control.

1. Parliamentary control as a type of state control

The control function of the Parliament is determined by the constitutional and legal nature of the legislature as a

representative body of all people. It objectively follows from the very right of the Ukrainian people as the primary source of power to oversee the activities of state bodies through which power is implemented [2, p. 29]. According to Ukrainian scholars, this representative character is indirect in nature, since the Verkhovna Rada of Ukraine does not directly own a representative mandate, but acquires such a character due to the presence of mandates of people's deputies.

However, the powers of deputies do not amount to the competence of the parliament. The exercise of competence by the parliament is a collective exercise by the people's deputies of their powers [3, p. 4–6].

Obviously, parliamentarians can exercise their rights and responsibilities not only collectively, but individually (the right of legislative initiative, the right to a deputy's request, etc.), including outside direct parliamentary activity (for example, the right to a deputy's appeal). However, we believe that such constitutional and legal status of people's deputies does not diminish the representative status of the Verkhovna Rada of Ukraine, since their powers are valid only with the existence of a competent legislative body [4, p. 17; 5, p. 34–35].

At the same time, it should be emphasized that the exercise by the parliament of the control function is closely linked to the implementation of the rule of law established in the Constitution, which is believed to be justified and has natural human rights as the main source [2, p. 29].

These fundamental principles of the work of the Verkhovna Rada of Ukraine «permeate» the theoretical and practical aspects of the control activity.

The exercise of parliamentary control is a manifestation of a system of checks and balances; certain activity of the supreme representative body of the state in relation to the state control over the implementation of the adopted laws [6, c. 34]. Directly in the Constitution of Ukraine, among issues that fall under the competence of the Verkhovna Rada of Ukraine, there is no such power as “exercising control over the implementation of laws and other resolutions adopted by the Parliament”. This is a generic concept that covers all areas (directions) of the legislative power provided for by the Basic Law. The proposed definition allows “not overburdening” the interpretation of the list of forms and object-subjective composition of the parliamentary control.

The Basic Law (Point 33 of Part I Article 85) stresses that the control function of the parliament should be implemented within the limits defined by the Constitution of Ukraine. The analysis of legislation provides grounds for arguing that the main areas of parliamentary control are the direction of the control activities of the Verkhovna Rada of Ukraine, which are determined by the social purpose of this body and correspond to the main areas of public activities [7, p. 8; 8, p. 174].

Parliamentary control is extremely valuable in the period of the instability of the political system and the lack of a stable practice of democratic governance. The so-called pluralistic (multi-party) political systems, in which the most important political decisions are taken democratically in the process of nominating, debating and adopting political programs that have received the greatest support from state institutions and voters, are, to some extent, weak, especially in the stage of formation. Democratic political systems are characterized by the coexistence of different, often opposing ideologies, in which party struggles can be transposed to the national and general social level, which leads to the breakdown of state power, destabilization of social relations, increase of the level of conflict of political life and, finally, neglect of a number of legal norms [9, p. 101].

As the domestic scholars rightly observed, Ukraine was “blown away” by the dominance of one-party system, rushed to the other extreme – “boundless political pluralism” [10, p.

12], which immediately led to extremely sharp conflicts in the political system (it is enough to mention the long years of confrontation between the executive power and the legislature, which not only slowed down the pace of society's reform, but caused a significant blow to the legal, economic, and political balance of the society).

In addition to the general negative tendency of political parties to shift the emphasis from the problems of representing the public interest to the struggle for political power, the development of a multiparty system in Ukraine is conditioned by the influence of a number of other factors, which, on the one hand, are inherent in all transition countries, and, on the other hand, they are inherited in Ukraine from the former USSR. This effect is explained by the fact that after the monopoly, totalitarian rule of the CPSU, when even the idea of the emergence and existence along with it other political parties were considered to be greatly seduced, the development of a multiparty system acquired an avalanche in Ukraine, which resulted not only in the absence of a clear party ideology, but also in the explicit distortion of a number of classical principles of party political activity [11, p. 389–391] (transparent selection of personnel in party lists, social integration, etc.).

It is necessary to pay attention to the fact that the recent Ukrainian crisis, the lack of effective parliamentary control – a manifestation of real parliamentarism as its sound indication and a desire to establish pro-European democratic state and legal institutions, can hardly be understood outside the historical context. Many issues shaping the current antagonism have a long history dating back to the Soviet past or the first decade of the Ukrainian independence. In this context, because Ukraine is a geopolitical pivot in the Eurasian grand chess game and has great strategic values, the research on a role of parliamentary control process in activity of state apparatus and implement of constitutionalism demands a closer look.

Our country has always been a special case due to its geographical position, tight economic relations, high intensity and wide spectrum of EU-Ukraine relations, including technical and industrial cooperation, visa-free regime dialogue, trade relations, as well as special EU initiatives, such as European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership. Thus, the existence of democratic measures of parliamentary control, which can ensure the reality of the pro-European course of state development are vitally necessary for Ukraine's conditionality with the European Union. In this regard, it is also important to note that European Parliament is authorized to pave the way for a real practical guaranteeing human rights, democratic society because has rather wide competencies on conflict management issues in the framework of Common Foreign and Security Policy [12, p. 178; 13, p. 15; 14, p. 111–112].

The effective parliamentary control is a considerable contribution to the civil society formation, which is another point to mention like a linkage between human rights articulations and constitutional state. For a long time the Soviet system did not outroot its existence, with absence of civil rights, suppression of people's initiative, total KGB control over all spheres of life and paternalism being the safest and most beneficial pattern for the people's behaviour. From this perspective, the time between the Ukrainian declaration of independence and the “Orange revolution” – i.e. 1991–2004 – marks a separate period in the Ukrainian history as it was the “Orange revolution” that altered the old Soviet paradigm in terms of the role that the civil society and people's initiative played. Discussing the results of the further political reforms (the transition to a parliamentary-presidential republic, implementation procedures of lustration of the authorities, which are only certain steps towards democratization of society and its reformatting in the civil) [15, p. 94–100; 16, p. 61], notify that they, unfortunately, did not removed the violation of

legislation by state and political institutions from the agenda. Furthermore, the extent to which EU conditionality contributed to the formation of the civil society, the weakness of the political system institutions in confronting external threats and an important role of supreme representative body's control for this process are informative for studying [14, p. 111–112].

The activity of the parliament develops under conditions of the crisis of former state and legal values. We are essentially in a crisis of values, which is the root cause of the crisis of states and supranational government. Therefore, new global conflicts that have appeared in recent years have not yet been resolved. The states that are in conflict with values cannot find optimal solutions and cannot implement them.

Values are born from big shocks – state and public ones, global shocks. Values are born as a response to these shocks, as a certain system of relations that allows you to achieve the removal of the threat, to achieve a situation where the repetition of the threat will never be possible.

In many ways, the roots of today's events are that the common value system after World War II did not affect one of the countries that won the Second World War – the Union of Soviet Socialist Republics and those states that were in its zone of influence. That is, the new value system did not become a common one for all participants in the war.

Paradoxically, the state that initiated this war, bearing the bulk of responsibility, was in the bosom of these new values, and the Soviet Union and many other related states that won the war did not turn out to be.

When in the late eighties and early nineties of the twentieth century new values came to the USSR, the illusion arose that these values would become universal and huge value wave in the territory of the USSR and Eastern Europe would be transformed, opening up new opportunities, creating space for new solutions.

Everyone wanted changes in the Soviet Union – and no one was ready for these changes: neither within the Soviet Union, as our political practice showed, nor outside the Soviet Union, including in Europe [17].

2. Subjects and areas of parliamentary control

Parliamentary control is carried out without any authorizations within the limits of the competence of the legislature. The subjects of realization are directly the parliament, its internal structural divisions and deputies, other state institutions, functionally combined with the parliament [18, p. 323]. The purpose of the supervisory activity is to control the state of implementation of the adopted laws, which covers all the directions of the controlling influence provided for by the Constitution, regardless of the peculiarities of the forms and object-subjective constituents of its implementation.

Parliamentary control is differentiated depending on the time spent on the: previous one (performs the preventive function before the decision or the beginning of the activity of the controlled object – for example, the approval of the Government's declaration on general policy); current (implemented in the process of overseeing the operation of the controlled object – for example, the work of the Accounting Chamber to verify the expenditure of the state budget by state bodies); the following (is a check of the actual implementation of the law – approval of the report on the implementation of the Government's declaration on general policy).

We believe that among the constitutionally defined, priority areas, one should allocate control over the functioning of the executive power, the activities of officials, including senior officials of the state (the President and the Prosecutor General of Ukraine), observance of the constitutional rights and freedoms, the state of financial and economic systems.

Parliamentary control *over the activities of the executive power* is carried out at: the approval of national programs of

economic, scientific and technical, social, national and cultural development, environmental protection (Point 6 of Part 1 Article 85 of the Constitution of Ukraine); Appointment of the Prime Minister of Ukraine, Minister of Defense of Ukraine, Secretary for Foreign Affairs of Ukraine on the proposal of the President; appointment of other members of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Head of the Antimonopoly Committee of Ukraine, Chairman of the State Committee for Television and Radio Broadcasting of Ukraine, Chairman of the State Property Fund of Ukraine on the proposal of the Prime Minister of Ukraine, the dismissal of the abovementioned persons; the decision on the resignation of the Prime Minister of Ukraine, members of the Cabinet of Ministers of Ukraine (Points 12, 13 of Part 1 Article 85 of the Constitution of Ukraine); appointment and dismissal of the leadership of central executive bodies, such as the President of the National Bank of Ukraine, on the proposal of the President of Ukraine and half of the composition of the Council of the National Bank of Ukraine, the National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting (Points 18-20 of Part 1 Article 85 of the Constitution of Ukraine), etc.

Parliamentary control *over the activities of officials*, including senior officials of the state, who are elected (appointed, approved) and released by the Verkhovna Rada of Ukraine (Points 16-21 of Part 1 Article 85 of the Constitution of Ukraine) or for the appointment and dismissal of which its consent is required (Point 25 of Part 1 Article 85 of the Constitution of Ukraine), carried out in the forms: performance of nominating functions, declaring confidence to the Prosecutor General, discussion of reports and information of officials, declaring consent to their release. That is, appointing managers and forming a personal structure of state authorities, the legislature de-facto inspects their further functioning.

Parliamentary control *over the activities of the President* is carried out when listening to annual and extraordinary messages on the internal and external situation of Ukraine, sending a request of a people's deputy, group of people's deputies or a committee of the Verkhovna Rada of Ukraine, previously supported by at least a third of the overall number, the removal of the Head of State from office in the order of a special procedure (impeachment), regulated by Article 111 of the Constitution are held (Points 8, 10, 34 of Part 1 Article 85 of the Constitution of Ukraine).

Parliamentary control *over the observance of constitutional rights and freedoms* the legislative institution implements directly, including through committees, temporary investigative and special commissions, individual people's deputies, which respond to received appeals or exercise personal control by sending deputy requests. Another form of such control is the functioning of the institution of the Ombudsman and other state bodies whose formation the parliament is involved in (for example, appoints a third of the Constitutional Court of Ukraine, etc.) (Points 17, 26 of Part 1 Article 85, Articles 86, 89, 101 of the Constitution of Ukraine).

Parliamentary control *over financial and economic activity of the state* is carried out: at all stages of the budget process (Point 4 of Part 1 Article 85, Article 97 of the Constitution of Ukraine); when approving the list of objects of state property right, which are not subject to privatization, and recognizing the legal principles of seizure of private property objects (Point 36 of Part 1 Article 85 of the Constitution of Ukraine); when making decisions on granting Ukraine loans and economic assistance to foreign states and international organizations, as well as obtaining loans from foreign states, banks and international financial organizations not provided by the State Budget of Ukraine, control over their use (Point 14 of Part 1 Article 85 of the Constitution of Ukraine). Significant powers in the sphere of exercising parliamentary control belong to the Accounting Chamber acting on the basis of the special Law

(Point 16 of Part 1 Article 85, Article 98 of the Constitution of Ukraine).

The exclusive nature of the budget powers of the Verkhovna Rada is determined by the political and functional nature of the mandate of representation. However, the implementation of an unconditional monopoly requires the corresponding actions of other bodies of state, primarily executive. In particular, by providing the state budget with the legal force of the law, the parliament authorizes the Cabinet of Ministers to ensure income and expenditures [19, p. 206-207; 5, p. 194-196].

3. Executive-legislative relations: challenges for Ukraine

The mechanism of interaction between legislative and executive authorities is indicative for determining the strength of parliamentary control.

Executive-legislative relations encompass the possible modes of interaction between parliament and government. In the literature it is stressed that the parliament and the government should not be seen as two independent entities, but as two overlapping bodies [20, p. 1, 11-36; 21, p. 152-178].

The modes of interactions between the parliament and the government depend on the power divisions within and between these state bodies. Basically, there are three modes of interactions:

- the government dominates the parliament;
- the parliament dominates the government;
- the parliament and the government are balanced.

Scientists note some basic variables that constitute these legislative-executive relationships:

– the role of the vote of investiture (variable INVESTIT). When this is constitutionally required, it imposes a barrier on the executive when there is no majority in the parliament [22, p. 115–151];

– the vote of confidence (variable CONFIDEN). This procedure can be used by both parliaments and governments in order to achieve their goals [23, p. 269–282];

– the role of the Head of State (variable HOSGOV), especially the formal powers in relation to the parliament and the government [24].

A correlational analysis shows that INVESTIT is strongly related to particular environments. Vote of investiture is often found in countries with an absolute majority, newly established presidential systems, formerly collapsed systems, and systems with a low government duration and in non-Commonwealth systems. From this it follows that the vote of investiture is adapted in many former communist systems. The vote of confidence, on the other hand, is more common and therefore less confined to new democracies.

It is interesting to note, that most post-communist democracies did not only enhance the power of the Parliament but also the power of the Head of State over the parliament and the government [25, p. 5–6]. Ukraine was no exception.

Today, after the 2019 presidential and parliamentary elections, it becomes apparent that the new Head of State wants to concentrate all power on representatives of one political force – his own. Zelensky's party received a strong majority in the Verkhovna Rada, even without uniting with other political forces. It is a chance to independently appoint the prime minister and the speaker, as well as form the government. Consequently, there is a threat of usurpation of power. Especially if we consider that the party "Servant of the people" and the president are going to hold the local elections in the autumn. The success in the majority constituencies encourages them to do so. They can get the vast majority even in local councils.

On the other hand, such a concentration of power has a certain advantage, especially in crisis conditions. We are talking about the ability to quickly make the necessary decisions. The stability of political leadership enables Zelensky's team to fulfill its promises, including unpopular reforms. The new

political elite has 226 votes to adjust any laws, and whether there will be 300 votes for possible changes to the Constitution will show the time.

For the first time in the history of independent Ukraine, a one-party parliamentary majority has emerged. And there can be challenges for both – the country as a whole and this political force, which has a huge responsibility. Any hardships will now be associated with the "Servant of the people", this is a kind of boomerang [26].

In addition, the Verkhovna Rada of the 9th convocation will be upgraded by more than 80%. 342 deputies came to the Verkhovna Rada for the first time and only 82 deputies were already parliamentarians in the last convocation. This happened thanks to the parties "Voice" and "Servant of the people", who offered lists without any ex-MP [27]. Inexperienced people's deputies will have to learn the basics of deputy activity. This is also a peculiar challenge.

Conclusions. The first decades of the Ukrainian independence were important in terms of parliamentary control establishment. The systematic execution of such an important function by the legislature has contributed to the fact that the quality of controlling process is improving and the overwhelming majority of the adopted decisions contributes to the elimination of deficiencies in legislation and law enforcement practice. Timely response to the problems of constitutional construction. The timely response to the constitutional construction problems also improves the state of legal consciousness and the legal culture of citizens.

The cooperation within the state apparatus is an important channel of the permanent dialogue, which strengthens the Parliament's position as a real representative body.

REFERENCES:

1. Fedorenko V. The peculiarities of relationships between moral and law in military activity in the context of national security of Ukraine. *Legea si Viata*. 2019. № 1/2. P. 131–135.
2. Maidannik O. O. Control function of the parliament: theory and practice of realization: monograph. Ch.1: General theory of control function of the Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv : Alerta, 2014. 206 p.
3. Shapoval V. M. Parliament as a body of people's representation. *Veche* 1999. №. 5 (86). P. 3–10.
4. Slovka I.Ye. The Verkhovna Rada of Ukraine – the only national body of the people's representative office. *European perspectives*. 2011. № 2, Part 1. P. 14–19.
5. Slovka I.Ye. Constitutional and legal status of the Parliament – the Verkhovna Rada of Ukraine: monograph. Kyiv: Yurinkom Inter, 2013. 336 p.
6. Boyko R.I. Issues of improvement of parliamentary control over tax revenues to the State Budget of Ukraine. *Problems of state-legal reform in Ukraine: sciences works coll.* Kyiv : Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 1997. Issue 3. P. 34–40.
7. Maidannik O. Theoretical problems of the control function of the Parliament of Ukraine: author's abstract of dis.... Doctor of Law degree: 12.00.02. Kyiv, 2008. 39 p.
8. Slovka I.Ye. The main areas of parliamentary control. *Comparative legal research*. 2011. № 1. P. 173–178.
9. Introduction to the theory of state-legal organization of social systems / ed. E.B. Cubco. Kyiv : Yurinkom, 1997. 192 p.
10. Zhuravsky V.S. Political development of Ukraine: subjects and objects. Kyiv : Logos, 1995. 63 p.
11. Prieshkina O.V. The constitutional system and its role in the establishment and development of local self-government : dis. Doctor of Law degree : 12.00.02. Odessa, 2009. 489 p.
12. Diez Th., Albert M., Stetter St. The European Union and border conflicts: the power of integration and association. Cambridge : Cambridge University Press, 2008. 265 p.

13. Popescu N. EU Foreign policy and post-soviet conflicts: stealth intervention. London : Routledge, 2010. 176 p.
14. Moskalenko O., Streltsov V. The European Parliament in the EU-Ukraine relations – from independence to Orange revolution. *Eastern Journal of European studies*. Vol. 6, Issue 2. December 2015. P. 111–129.
15. Shulzhenko F. P. Constitutional and administrative-legal issues of the formation of civil society in Ukraine. *Historical and political studios*. 2015. № 1. P. 94–100. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipc_2015_1_14 (дата звернення: 22.07.2019).
16. Bondarenko N.O. Civil society in Ukraine: historical and legal aspects of formation and development. *Forum of law*. 2017. № 5. P. 57–63.
17. The crisis of values and the crisis of states. Speech by Lev Schlosberg at the second European Forum. URL: <https://www.yabloko.ru/2016/10/19> (date of the appeal: 22.07.2019).
18. Legal encyclopedia: In 6 t. / ed. council: Y. S. Shemshuchenko (head) and others. Kyiv : Ukr. encyclopedia, 1998. Vol. 3 : K-M. 2001. 792 p.
19. Bandurka O.M., Dreval Yu.D. Parliamentarism in Ukraine: formation and development : monograph. Kharkiv : Un-ty of intern. affairs, 1999. 288 p.
20. King A. (1976) Modes of executive-legislative relations: Great Britain, France and West Germany. *Legislative Studies Quarterly*. 1976. № 1. P. 1, 11-36.
21. Andeweg R.B. and Nijzink L. Beyond the two-body image: relations between ministers and MPs. In: Döring H. (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. 1995. Frankfurt/New York: Campus Verlag, P. 152–178.
22. Winter L. de. The role of parliament in government formation and resignation. In: Döring H. (ed.) *Parliaments and Majority rule in Western Europe*. 1995. Frankfurt/New York: Campus Verlag, P. 115–151.
23. Huber J.D. The vote of Confidence in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*. 1996. Vol. 90. № 2, June 1996. P. 269–282.
24. Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. 1992. Cambridge: Cambridge U.P. 317 p.
25. Pennings P. Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies. *28TH JOINT SESSIONS OF WORKSHOPS OF THE EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, 14-19 APRIL 2000*. 22 p. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8ca5e71b-6749-4bbe-9f04-96d7b94f250e.pdf> (date of the appeal: 25.07.2019).
26. Election results: what will the monopoly “Servants of the people” bring? *BBC. News. Ukraine*. 22.07. 2019. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-49069862> (date of the appeal: 25.07.2019).
27. 80% of the new People’s Deputies have never been in power: calculations. *Channel 24*. URL: https://24tv.ua/naskilki_onovitsya_verhovna_rada_pidrahunki_n1183908 (date of the appeal: 25.07.2019).

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Slovska Iryna Yevhenivna – Doctor of Law Sciences, Associate Professor, Professor at the Department of Constitutional Law and Branch Disciplines of National University of Water and Environmental Engineering

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Словская Ирина Евгеньевна – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного права и отраслевых дисциплин Национального университета водного хозяйства и природопользования

slovska@ukr.net

УДК 342.7

ПОНЯТТЯ ГЕНДЕРНОЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ В ІСТОРИКО-ПРАВОВІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ

Інна ЯНКОВЕЦЬ,

аспірантка кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

АНОТАЦІЯ

Стаття призначена для вивчення відмінностей між сучасними формами гендерної дискримінації та проявами цього явища в історико-правовій ретроспективі суспільних відносин.

Через вивчення сутності поняття гендеру, змісту конституційного принципу рівності, поняття гендерної рівності та їх зв'язку в контексті гендерної дискримінації досліджено витоки уявлень про дискримінацію за ознакою статі. Охарактеризовано еволюційний характер парадигми рівності прав та можливостей жінок і чоловіків.

Вивчено позицію вітчизняних науковців та опрацьовано міжнародні нормативно-правові акти та механізми імплементації ратифікованих міжнародних договорів, спрямованих на протидію дискримінації жінок.

Стаття присвячена обговоренню теоретико-методологічних аспектів дослідження гендерної дискримінації у контексті сутності дискримінації та причин її змін в сучасному демократичному суспільстві.

Розглянуто сутність гендерної дискримінації у зв'язку з конституційними принципами рівності та заборони дискримінації. Зокрема, розглянуто явище дискримінації у його зв'язку з публічно-правовими відносинами та актуальними напрямами досліджень теорії конституційного права.

Особливістю принципу гендерної рівності є його комплексний характер. Цивілізаційна цінність гендерної рівності має ширше, ніж суто юридичне, значення, включаючи рівність перед законом, рівність можливостей і «рівність результатів». Категорія рівних результатів є «наймолодшим» серед складників гендерної рівності і ще остаточно не сформульована в сучасному праворозумінні. Найскладніше визначитися в розумінні рівності статей як рівності результатів, оскільки різні народи можуть обирати неоднакові шляхи в досягненні гендерної рівності. Крім того, рівність дає змогу жінкам і чоловікам обирати різні чи подібні ролі й відмінні чи аналогічні результати відповідно до їхніх уподобань і цілей.

Гендерна дискримінація є новою формою дискримінації за ознакою статі, яка розвинулася із такого соціально-правового явища, як дискримінація жінок. Основна відмінність між ними полягає в тому, що від порушення принципів формальної та фактичної гендерної рівності можуть потерпати як жінки, так і чоловіки. Еволюційна відмінність між цими явищами зумовлена тим, що дискримінація жінок була історично, релігійно та культурно зумовленою, тоді як проблема гендерної дискримінації виникла у зв'язку із досягненням балансу у співвідношенні рівнів суспільно-політичних, юридичних та економічних прав статей.

Соціально-правові наслідки цього явища характеризують якісний стан забезпечення державою конституційних прав та свобод людини та практичні результати реалізації принципу рівності у законодавстві та організаційно-правовому механізмі регулювання суспільних відносин.

Ключові слова: принцип рівності, принцип недискримінації, гендер, гендерна рівність та гендерна дискримінація.

THE CONCEPT OF GENDER DISCRIMINATION IN THE HISTORICAL AND LEGAL RETROSPECTIVE

Inna YANKOVETS,

Postgraduate Student of the Department of Constitutional Law
of National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

The article is intended to study the differences between the contemporary forms of gender discrimination and the manifestations of this phenomenon in the historical and legal retrospective of the public relations.

Through the study of the gender concept, the content of the constitutional principle of equality, the concept of gender equality and their relationship in the context of gender discrimination were studied the sources of discrimination by gender.

There was studied the position of the domestic scientists. Also there were processed the international legislative acts and their mechanisms of implementation of ratified international agreements which are aimed at countering discrimination against women.

The article is devoted to consideration of the theoretical and methodological aspects of gender discrimination within the context of the discrimination concept and the reasons for its changes in a modern democratic society.

There were considered the methodological approaches of the constitutional and legal study of gender discrimination.

The specific feature of the principle of gender equality is in its complexity. The civilization value of gender equality has a deeper meaning than only a legal significance. It includes equality before the law, equality of opportunities and «equality of results». The category of equal results is the youngest among the components of gender equality and it is not completely formulated yet in a modern legal awareness. The most difficult thing to do is to understand the equality of the articles as the equality of results because of the different peoples can choose different ways to achieve a gender equality. In addition, equality allows women and men to choose the different or the similar roles, and to get different or the similar results according to their preferences and goals.

Gender discrimination is a new form of discrimination based on sex which has been devolved from a public legal phenomenon such as a discrimination against women. The main difference between them is that women and men can suffer from violations

of the principles of formal and actual gender equality. The evolutionary difference between these phenomena is based on that fact that discrimination against women was historically, religiously and culturally predetermined while the problem of gender discrimination arose in connection with the achievement of a balance between the socio-political levels, the legal and economic rights of the sections.

The social and legal consequences of this phenomenon characterize the appropriate quality of the state constitutional rights and freedoms and the practical results of the implementation of the principle of equality in the legislation and the organizational and legal approach in regulation of the social relations.

Key words: principle of equality, the principle of non-discrimination, gender, gender equality and gender discrimination.

Постановка проблеми. Конституційний принцип рівності гарантує рівність прав тих членів суспільства, які раніше зазнавали обмежень (за ознаками статі, етнічної належності, релігійних переконань, майнового становища тощо), із правами раніше «привілейованих» соціальних груп, а також забороняє будь-які нові прояви нерівності. Характерним є те, що законодавчим закріпленням «рівних прав» у різних державах зазвичай супроводжувався процес демократизації форм державно-правової організації. Після здобуття незалежності ці процеси набули поширення і в українській державі. Принципи рівності і недискримінації знайшли своє безпосереднє закріплення в нормах Основного Закону та чинному законодавстві.

Проте, як свідчать перші результати, намагання вплинути на суспільні відносини з метою практичного забезпечення рівності зустрічають не лише внутрішній спротив, але й показують свою недосконалість у зв'язку зі складністю соціальної сфери та сфери приватного життя як об'єктів державно-управлінського впливу. Окремі спроби держави забезпечити рівність прав і можливостей жінок та чоловіків шляхом формального закріплення відповідних норм у галузевому законодавстві, введення політики позитивних дій, квотування та інше мали такі негативні наслідки, як збереження типових форм порушення рівності, реальне скорочення можливостей обмеженої соціальної групи, порушення розумного балансу між правами та інтересами жінок і чоловіків, прояви зворотної дискримінації. У зв'язку з цим для правової науки досі залишається важливим завданням вивчення факторів гендерної дискримінації, особливо у контексті нових правових та соціально-економічних умов життєдіяльності українського суспільства.

Стан дослідження. Проблематика дискримінації жінок є досить добре дослідженою у вітчизняній літературі. Загалом можемо виділити декілька тематичних напрямів. До вивчення міжнародних нормативно-правових актів, спрямованих на протидію дискримінації жінок, та до вивчення механізмів імплементації ратифікованих міжнародних договорів Україною зверталися такі науковці, як А. Власова, Н. Грицяк, О. Кисельова, О. Марцеляк, Т. Марценюк, М. Найдич, А. Слатвицька та інші. Прояви дискримінації жінок у різних сферах суспільних відносин вивчали В. Лазор, Т. Омельченко, А. Пазенюк, Є. Пилипчук (у сфері праці), Н. Болотіна (у соціальній сфері), А. Костовська (у сфері масової інформації) та багато інших. Проблематика власне «гендерної дискримінації» була об'єктом дослідження таких науковців, як Н. Аніщук, О. Дашковська, Г. Михальченко, С. Пархоменко, О. Руднева, та інших. У їхніх працях було розкрито теоретичні та методологічні засади реалізації гендерної політики в Україні, сутність принципу гендерної рівності, юридичні механізми та засоби впровадження принципу гендерної рівності.

Відаючи належне внеску попередників, зазначимо, що потреба подальших досліджень гендерної дискримінації зумовлена появою нових форм її прояву у суспільних відносинах, сутність яких недостатньо осмислена методологією та практикою. Для позначення цього явища науковці зазвичай звертаються до протиставлення понять «гендерна рівність» (як нормативний стан) та «гендерна

нерівність» (як ненормативний стан), або використовують загальне поняття «дискримінація за ознакою статі», яке зазвичай розглядають як стан порушення прав жінок. На нашу думку, ці та інші підходи не розкривають належним чином сутності сучасних проявів гендерної дискримінації та їх передумов, оскільки не пояснюють вичерпно соціально-правових механізмів виникнення фактичної нерівності між жінками та чоловіками, розмаїття їх проявів. Цим зумовлена необхідність подальших досліджень соціально-правових причин гендерної дискримінації.

Метою статті є вивчення відмінностей між сучасними формами гендерної дискримінації та проявами цього явища в історико-правовій ретроспективі суспільних відносин.

Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких завдань: а) охарактеризувати сутність поняття гендеру, змісту конституційного принципу рівності, поняття гендерної рівності та їх зв'язку в контексті гендерної дискримінації; б) дослідити витоки уявлень про дискримінацію за ознакою статі; в) охарактеризувати еволюційний характер парадигми рівності прав та можливостей жінок і чоловіків; г) охарактеризувати сутність гендерної дискримінації та її причини в сучасному демократичному суспільстві.

Виклад основних результатів дослідження. Життєдіяльність та гармонійний розвиток суспільства забезпечується належною правовою організацією різних видів суспільних відносин. Їх важливу частину становлять стосунки між статями.

«Гендер» як загальне поняття означає фізіологічні відмінності між чоловіками та жінками. На основі цих відмінностей в процесі історичного розвитку сформовано типові уявлення про роль жінки та чоловіка в суспільстві, так звані «гендерні ролі». Таким чином, наукова категорія «гендер» покликана бути вираженням «соціально-рольового статусу, який визначає соціальні можливості жінок і чоловіків у різних сферах життєдіяльності – освіті, професійній діяльності, доступі до влади та економічних ресурсів, сімейній ролі тощо» [12, с. 240]; з позиції регулятивної функції права «гендер» включає в себе «моделі соціальних відносин між жінками і чоловіками <...> та визначає їх в основних інституціях суспільства» [15].

Визначення гендеру як правової категорії є еволюційно зумовленим явищем. Між розвитком соціально-економічної і політичної системи, з одного боку, та розвитком системи права, з іншого боку, є прямий зв'язок. У контексті характеристики правових аспектів гендеру Т. Мельник зазначає, що «оновлення права <...> є базовим підґрунтям перебудови економічної та політичної систем суспільства», тому «...гендер як явище, його становлення та поступ значною мірою зумовлені розвитком правової системи, потребою в юридичному забезпеченні нових суспільних відносин» [11, с. 283].

Проблематика гендеру в праві набула актуальності у зв'язку з необхідністю реалізації «принципу рівності перед законом». Цей принцип полягає в забезпеченні поваги, рівного ставлення та справедливого правозастосування по відношенню до кожного суб'єкта права, незалежно від його соціально-, біологічно-, нормативно- чи організаційно-визначених характеристик.

За словами О. Васильченко, принцип рівності «являє собою одну з найважливіших основ існування правової держави, в якій саме право і закон є критеріями легітимності держави і її влади» [4, с. 15]. Згідно з загальноприйнятою сучасною інтерпретацією принципу рівності держава насамперед має гарантувати рівні можливості для всіх громадян. Це забезпечується через нормативне закріплення рівних прав, свобод та обов'язків усіх тих, хто рівний у своєму становищі (підхід формальної рівності), а також через врахування в правозастосовній практиці об'єктивних відмінностей між особами, які ставлять одну із сторін у менш вигідне становище, з метою подолання зумовленої цими відмінностями нерівності (підхід фактичної рівності) [14, с. 112–115; 5, с. 80–84].

Принцип рівності безпосередньо торкається гендерної рівності, яка без перебільшення складає одну із найважливіших сфер його практичної реалізації, поряд із питаннями забезпечення рівності людей незалежно від походження, політичних та релігійних переконань, соціального становища тощо. Комплексний характер правових та соціально-правових проблем, пов'язаних із реалізацією принципу рівності між жінками та чоловіками, зумовив становлення спеціальної галузі права – гендерного права. Ця галузь права, за визначенням Н. Аніщук, «складається із правових норм та інститутів, якими встановлюються засоби забезпечення рівності прав людини незалежно від статі, а також передбачаються межі допустимих відмінностей у правах залежно від статі» [2, с. 370].

Проблематика гендерної рівності є актуальною для багатьох сфер суспільного життя. У зв'язку з цим широким є коло суб'єктів, залучених до процесу становлення антидискримінаційних норм в об'єктивному та звичаєвому праві. На думку О. Орлової, такими суб'єктами є основні суб'єкти політичної системи суспільства: «Система правових гендерних норм через систему державних органів; система політичних гендерних норм через програми і статuti політичних партій; система корпоративних норм через статuti громадських організацій; традиції та звичаї у діяльності всіх організаційних структур державного, партійного та громадського змісту, моралі як базової нормативної основи функціонування суспільних відносин» [13, с. 77].

Таким чином, правова інституціоналізація гендеру полягає у нормативному коригуванні правосуб'єктності суб'єктів права та закріпленні альтернативних моделей суспільно-корисної поведінки з метою забезпечення рівності можливостей жінок та чоловіків у суспільно-політичному, економічному та приватному житті як основи подальшого розвитку суспільства.

Особливість гендерної дискримінації як об'єкта конституційно-правового дослідження зумовлена видозміненням її проявів у часі. Динаміку цього процесу визначали конкретні соціальні установки, на яких базувалося життя суспільства у відповідний історичний період. Тривалий час основою суспільного устрою була соціальна нерівність. Дискримінація за ознаками статі, походження, майнового становища тощо була соціальною нормою. Тому виявлення відмінностей між минулими і сучасними засадами суспільного життя, їх врахування у теоретичних дослідженнях, на нашу думку, є невіддільним складником соціально-правового змісту поняття гендерної дискримінації.

Вивчення сутності гендерної дискримінації буде неповним без розгляду природи дискримінації за ознакою статі крізь призму нормативного регулювання у правових системах минулого. Виділяється доцільним виділити етапи суспільно-правового розвитку за ознакою сили та спрямованості проявів гендерної дискримінації.

На першому етапі важливо розглянути витoki уявлень про дискримінацію за ознакою статі. Ними є перші писемні

пам'ятки, а також зафіксовані в історіографії норми звичаєвого права, які стосувалися питання правового статусу жінок. Очевидно, що проблема дискримінації жінок у цих пам'ятках не формулювалася, проте їх вивчення може окреслити динаміку пов'язаних явищ. З одного боку, визначені в давньому праві обмеження прав жінок є формальним вираженням дискримінації. З іншого боку, «новели» цих документів, які з плином часу закріплювали за жінками нові права, можемо розглядати як результат розвитку уявлень про основи життєдіяльності суспільства, в якому для належної реалізації соціальної ролі жінкам необхідно було «надати» певні права та гарантії.

Одним із таких документів є «Русько-візантійський договір 911 року», де було визначено, що жінка зберігає за собою частину спільного з чоловіком майна, а також майно жінки не конфіскується у порядку компенсації за злочини, вчинені її чоловіком [19, с. 175]. У нормах «Руської правди» та «Ярославового статуту» (XI–XII ст.ст.), які регулювали різні сфери суспільних відносин, простежуються систематичні обмеження прав жінок порівняно з правами чоловіків, зокрема, передбачався різний обсяг матеріальних компенсацій за вбивство жінки та чоловіка, а розлучення подружжя було обов'язковим лише у разі вини дружини. Поряд із цим передбачалися певні заходи захисту жінок, як-от: у разі розлучення чоловік був зобов'язаний сплатити компенсацію; словесна образа честі жінки каралася грошовим штрафом. Також слід зазначити, що особливі привілеї надавалися жінкам, які належали до вищих соціальних прошарків [1, с. 122].

Другий етап був зумовлений посиленням впливу християнства на політико-правову думку протягом XI–XVII ст. Це сприяло покращенню соціального становища жінок та їх прав у шлюбно-сімейних відносинах, але залишало незмінними обмеження у багатьох громадянських правах [10, с. 35–39; 9, с. 33]. Так, нормами Литовських статутів (XVI ст.) передбачався однаковий обсяг матеріальних компенсацій за поранення чи вбивство жінки та чоловіка, жорстоко каралися злочини проти честі та особистої недоторканості жінки [18, с. 43]. Нормативне закріплення дружбаного становища жінки у середньовіччі відбулося в магдебурзькому праві, за яким жінки володіли обмеженою правоздатністю та дієздатністю, не могли самостійно захищати свої права та права своїх дітей, а їхні інтереси представляли особи чоловічої статі – батько, чоловік або інші опікуни [8, с. 58].

Отже, спільною рисою першого та другого етапу розвитку уявлень про гендерні відносини був такий формат врегулювання співвідношення прав між статями, за якого жінки займали підпорядковане становище відносно чоловіків. Жінки не брали участь у публічному житті, були обмеженими у праві приватної власності, праві на освіту, праві самостійно планувати своє подружнє життя, види трудової діяльності тощо. Нормотворення від найдавніших часів засновувалося на переконанні про нижчість жінки відносно чоловіка, а порядок соціальної дискримінації жінок був єдиним із можливих.

Третій етап пов'язаний із суттєвими змінам у уявленнях про права жінок, які відбулися в Європі наприкінці XVIII ст. «на хвилі» Французької революції. У працях О. де Гуж (1791 р.) та М. Уолстонкрафт (1792 р.) обґрунтовуються тези про необхідність встановлення соціальної рівноваги між статями, доводиться думка про соціальну корисність права жінок на освіту та ін. [6; 16]. Судження цих авторів заперечують поширений у тогочасному суспільстві стереотип про інтелектуальну «нижчість» жінок відносно чоловіків. Відтоді «рух за права жінок» ідеологічно та ресурсно зміцнювався, набував міжнародного масштабу. Серед основних досягнень з протидії дискримінації жінок

на межі XIX–XX ст. слід відмітити надання жінкам права голосу на виборах, допуск жінок до вищої освіти тощо.

Численні факти свідчать про те, що із формальним проголошенням прав жінок традиційний соціальний уклад не зазнав відчутних змін. Протягом кількох наступних десятиріч нова соціальна роль жінки переосмислювалася. У працях С. де Бовуар (1949 р.) [3], Б. Фрідан (1963 р.) [17] соціальна роль жінок характеризується як «інша» відносно соціальної ролі чоловіків, а також описуються реальні перешкоди реалізації жінками своїх прав у суспільно-політичній, трудовій та сімейній сферах життя. Серед них проблеми працевлаштування на посади, що потребували високої кваліфікації, отримання жінками нижчої винагороди за працю, незадовільний рівень соціальних гарантій, допущення насильства проти жінок.

Отже, цей етап розвитку уявленнє про дискримінацію жінок характеризується осмисленням відмінності жіночої статі у контексті тих труднощів, які перешкоджають їм реалізувати свій потенціал та особисті інтереси. Світглядна відмінність від попереднього етапу полягає в тому, що жінка не розглядається через призму підпорядкованості чоловіку – об'єктом уваги є проблематика готовності суспільства надати більший обсяг прав жінці, допустити жінок до активної участі в певних сферах суспільного життя. Тут права та реальні можливості жінок протиставляються правам та можливостям чоловічої статі.

Четвертий етап починається з процесом удосконалення національних законодавчих актів розвинених країн Європи у частині посилення гарантій та захисту прав жінок, подолання дискримінації жінок у різних сферах суспільного життя. Вираженням динаміки цього процесу є прийняті міжнародні договори, в яких було закладено керівні принципи оновленого становища жінки в суспільстві [7].

Сучасний – п'ятий етап розвитку уявленнє про зміст правового врегулювання гендерних відносин – розпочався у перші роки ХХІ ст. та триває досі. Характерною рисою цього етапу є оновлення поняттєво-категоріального апарату міжнародних договорів, в якому виражається зміна парадигми дискримінації за статевою ознакою.

Соціально-правовою передумовою цього процесу є дискримінація як жінок, так і чоловіків у однакових масштабах, а також виникнення дискримінації за ознакою гендерної ідентичності. Сучасним уявленням про зміст явища дискримінації за ознакою статі притаманна теза про безумовну рівність правового становища жінок і чоловіків. Вона реалізується у праві через забезпечення рівних прав та можливостей у всіх сферах суспільного життя відповідно до волі, здібностей, потреб та інтересів чоловіків та жінок.

Зміна парадигми рівності між статями, яка прослідковується на різних етапах історико-правового розвитку суспільства, дозволяє поставити під сумнів поширене твердження про те, що гендерна дискримінація та дискримінація щодо жінок – це взаємозамінні терміни. Вони означають позбавлення або обмеження рівних прав або рівних можливостей за ознаками статі. Дійсно, більшість історично зумовлених проявів дискримінації спрямовані на применшення соціальних можливостей жінок. Тому значного поширення набуло переконання про те, що проблематика гендерної дискримінації розкриває ряд питань щодо юридичної та фактичної рівності жінок відносно протилежної статі.

Вважаємо, що такий підхід потребує оновлення. По-перше, проблематика гендерної рівності у її сучасному формулюванні розминулася на нових етапах соціального розвитку – постіндустріального та інформаційного суспільств. Перехід до цих рівнів супроводжується зменшенням ваги фізичної праці людини і натомість зростанням

частки інтелектуальної праці. Саме цей процес зумовлює появу нових ціннісних орієнтирів, відбувається переоцінка гендерних ролей у суспільному та приватному житті.

По-друге, слід зважати на те, що співвідношення між фізичною та інтелектуальною працею в економіці держав світу відрізняється. Ці відмінності мають свій вплив на якість та спрямованість правового регулювання загалом. Однак також вони впливають на те, чи можуть принципи та ідеї гендерної рівності відповідати цінностям соціальних груп, приватне життя яких регулює звичаєве право більшою мірою, ніж об'єктивне.

Наведені міркування дозволяють припустити, що для національних та регіональних суспільств, які умовно знаходяться на нижчому рівні політико-правового та економічного розвитку, де зберігається вища питома вага фізичної праці, актуальною є проблема дискримінації жінки, але не гендерної дискримінації. Стан нормативно-правового забезпечення таких державах не дозволяє вирішити ті ж проблеми фактичної реалізації соціальних можливостей жінок, з якими стикалися розвинені країни в середині ХХ ст.

По-третє, виділені етапи історичного розвитку уявленнє про зміст правового врегулювання гендерних відносин доводять, що питання гендерної рівності актуалізується після подолання суспільством певного етапу соціально-економічного розвитку, на якому обидві статі однаково досягають фінансової незалежності.

По-четверте, приклад розвинених країн світу говорить про те, що правове забезпечення рівного доступу жінок та чоловіків до всіх рівнів освіти, надання рівної свободи в управлінні власною репродуктивною поведінкою, рівних політичних та соціальних прав, досягнення економічної самостійності жінок та чоловіків є основою гендерної рівності як моделі суспільно-корисної поведінки.

Вищенаведене дозволяє констатувати, що на сучасному етапі розвитку суспільства та права в Україні проблематика гендерної дискримінації полягає у створенні правових основ подолання гендерних стереотипів та соціальних шаблонів, котрі є передумовами гендерної дискримінації, оскільки перешкоджають статям реалізувати рівні можливості. Тому необхідно попереджувати прояви гендерної нерівності, які можуть мати місце внаслідок зворотної дискримінації, порушення розумного балансу між правами та інтересами статей з боку державного регулювання. Наявність таких передумов для гендерної дискримінації зумовлює співвідносність імовірних загроз порушень прав жінок і чоловіків за ознакою статі. Вони можуть виражатися через:

- примушування іншої особи до певної діяльності чи бездіяльності з метою доведення моделі її поведінки до певного гендерного стереотипу;
- посягання на волю, честь та гідність особи, зумовлені мотивами переслідування протилежної статі;
- перешкоджання або відмова у реалізації прав та законних інтересів, вмотивована гендерними стереотипами про «призначення» статей.

Висновки. Таким чином, на сучасному етапі розвитку соціального та правового розвитку суспільства гендерна дискримінація не обмежується таким соціально-правовим явищем як дискримінація жінок. Гендерна дискримінація охоплює проблематику фактичної рівності та гарантій прав і свобод особи незалежно від статі чи гендерної ідентичності. Еволюційний характер розвитку гендерної дискримінації зумовлений тим, що обмеження прав жінок є історично, релігійно та культурно зумовленим явищем. Сучасна постановка проблеми гендерної дискримінації зумовлена досягненням рівного балансу суспільно-політичних, юридичних та економічних прав статей. У зв'язку з цим ключовою ознакою гендерної дискримінації стає те,

що від порушення гендерної рівності можуть потерпати як жінки, так і чоловіки, та особи на основі гендерної ідентичності. Соціально-правові наслідки цього явища характеризують якісний стан забезпечення державою конституційних прав та свобод людини. Практичними результатами протидії гендерній дискримінації є реалізація принципу рівності у законодавстві та організаційно-правовому механізмі регулювання суспільних відносин.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо у вивченні проявів гендерної дискримінації у суспільних відносинах та аналізі нового гендерного законодавства України.

Список використаної літератури:

1. Аніщук Н.В. Правове становище жінок за давньоруським законодавством. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. №21. С. 120–124.
2. Аніщук Н.В. Система гендерного права: поняття та основні структурні елементи. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2010. № 9. С. 370–381.
3. Бовуар С. де. Друга стаття. У 2 т. Т. 1 / С. де Бовуар. Київ: Основи, 1994. 390 с.
4. Васильченко О.П. Рівність громадян перед законом як засада демократичної, правової держави. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 1. С. 15–26.
5. Васильченко О.П. Рівність формальна (юридична) і фактична (реальна): ціннісний та сутнісний виміри. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 6-2. Т. 1. С. 80–84.
6. Гуж О. де. Декларація прав жінки і громадянки. Нова електронна бібліотека. 2018. URL: http://read.newlibrary.ru/read/olimpija_de_guzh/page3/deklaracija_prav_zhenshiny_i_grazhdanki.html (13.10.2018).
7. Див. документи: Загальна декларація прав людини (1948 р.), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), Конвенція про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності N 100 (1951 р.), Конвенція про політичні права жінок (1952 р.), Конвенція про громадянство заміжньої жінки (1957 р.), Конвенція про згоду на взяття шлюбу, шлюбний вік та реєстрацію шлюбу (1962 р.), Декларація про захист жінок і дітей в надзвичайних обставинах і в період збройних конфліктів (1974 р.), Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.) та ін.
8. Кобилецький М. Правовий статус жінки за магдебурзьким правом. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. № 58. С. 55–61.

9. Кравець В. Становище української жінки та жіночої освіти в період з IV по XVII століття. *Українознавчий альманах*. 2014. № 6. С. 33–38.

10. Кривошівий О. Жінка в суспільному житті України (друга половина XVI – перша половина XVII століття). Запоріжжя: Запорізький державний ун-т, 1996. 246 с.

11. Мельник Т.М. Правові аспекти гендеру. Основи теорії гендеру: навчальний посібник / Київський інститут гендерних досліджень. Київ: Видавництво «К.І.С.», 2004. 536 с.

12. Михальченко Г.Г. Проблеми гендерної дискримінації на ринку праці України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 5. Ч. 3. С. 239–243.

13. Орлова О.О. Гендерна політика та механізм забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 72–79.

14. Полховська І.К. Конституційно-правове регулювання принципу рівності особи в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. № 22. Ч. 1. Т. 1. С. 112–115.

15. Сулімова С.І. Гендерні відносини як конструкт прав людини, прав жінок. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. №2. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2008-2/doc/1/12.pdf> (20.09.2018).

16. Уолстоункрафт М.В. Захист прав жінок. Нова електронна бібліотека. 2018. URL: http://read.newlibrary.ru/read/uollstounkraft_myeri/page0/v_zashitu_prav_zhenshiny.html (13.10.2018).

17. Фридан Б. Загадка женственности: пер. с англ. / Б. Фридан; [вступ. ст. О. А. Ворониной; пер.: Е. Щабельская и др.]. Москва: Прогресс: Литера, 1994. 494 с.

18. Шапенко Л.О. Правове становище жінки в Україні: від минулого до сучасності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 1. С. 41–44.

19. Шевченко А. Становлення та розвиток основних інститутів українського шлюбно-сімейного права X-XIX ст.ст.: монографія / А. Шевченко, В. Озель. Вінниця, ТОВ «Нілан-ЛТД», 2015. 292 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Янковець Інна Володимирівна – аспірантка кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Yankovets Inna Volodymyrivna – Postgraduate Student of the Department of Constitutional Law of National University “Odessa Law Academy”

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.95

ПРАВОВІ ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК СИСТЕМНЕ ЯВИЩЕ

Вікторія БІЛА,

кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника факультету підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції з навчально-методичної роботи
Університету державної фіскальної служби України

АНОТАЦІЯ

У статті викладено результати дослідження правових форм публічного адміністрування з методологічних позицій системного підходу. На підставі аналізу спеціальної літератури встановлено ті компоненти внутрішньої будови системи, що властиві правовим формам публічного адміністрування як системному явищу: елемент, зв'язки, взаємодія, мета. Акцентовано увагу на властивостях системи правових форм публічного адміністрування як системного явища: цілісність, структурність, ієрархічність, емерджентність. Структуру системи правових форм публічного адміністрування запропоновано представляти двома компонентами: матеріальні та процесуальні форми, кожна з яких містить відповідні правові форми. Вказано, що система правових форм публічного адміністрування належить до відкритого типу систем, розкрито зв'язки взаємодії системи правових форм із підсистемами, метою системи – механізмом адміністративно-правового регулювання та зовнішнім середовищем – публічним адмініструванням.

Ключові слова: система, правова форма, публічне адміністрування, функція, зв'язок, елемент, розвиток, мета, взаємодія, структура.

LEGAL FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A SYSTEMIC PHENOMENON

Victoriia BILA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Faculty For Tax Police Officers Training, Retraining and Professional Development for Educational and Methodical Work of the University of the State Fiscal Service of Ukraine

SUMMARY

The article presents the results of the study of public administration's legal forms from the methodological positions of the system approach. Based on the analysis of the special literature, those components of the internal structure of the system, which are inherent in the legal forms of public administration as a systemic phenomenon: element, communication, interaction, purpose, are established. The attention is focused on the properties of the system of legal forms of public administration as a systemic phenomenon: integrity, structural, hierarchy, and emergence. The structure of the system of legal forms of public administration is proposed to represent two components: material and procedural forms, each of which contains the appropriate legal forms. It is indicated that the system of public administration's legal forms refers to the open type of systems, the links of the interaction of the system of legal forms with subsystems, the purpose of the system – the mechanism of administrative-legal regulation and the external environment – public administration are disclosed.

Key words: system, legal form, public administration, function, communication, element, development, purpose, interaction, structure.

Постановка проблеми. Сучасний стан публічного управління в Україні характеризується зростаючою кількістю зв'язків публічної адміністрації з приватними суб'єктами, якісним перетворенням та різновекторністю напрямів взаємодії. Вплив публічної адміністрації на суспільні процеси отримує практичну реалізацію у правових формах, що не лише об'єктивують волевиявлення суб'єктів владних повноважень, однак і гарантують реалізацію прав юридичних і фізичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією. Незважаючи на значення правових форм для впровадження принципів належного врядування, натепер є низка проблем, вирішення яких вимагає системного розгляду правових форм публічного адміністрування.

Актуальність теми дослідження. Системний підхід до проведення наукових досліджень отримує широке застосу-

вання під час вивчення правових явищ, що зумовлено особливостями розгляду об'єкта дослідження і можливістю його комплексного вивчення. Вивчення певного об'єкта як системи дає змогу виявити його внутрішню структуру, елементи, їх функції, зв'язки всередині системи, її взаємодію з іншими системами та майбутній розвиток. Сучасні форми публічного адміністрування, в тому числі правові, перебувають в активній фазі розвитку, що має як позитивний, так і негативний характер. Саме системне дослідження дає змогу мінімізувати ризики, які закономірно виникають під час оновлення та перегляду класичних постулатів про реалізацію державно-управлінських функцій.

Стан дослідження. Натепер немає єдиного визначення поняття «система», що зумовлено, з одного боку, полісемією та багатоаспектністю цього поняття [1, с. 20; 2, с. 38; 3, с. 173],

а з іншого – потребами дослідницького методу, де зміст поняття «система» визначається залежно від аспекту розгляду та вибору домінуючих ознак у цьому понятті [4, с. 62]. Однак така невизначеність не вважається недоліком у сучасній теорії систем [5]. Ключовим, на думку дослідників, у визначенні системи вважається перелік понять, що відображають внутрішню будову системи, її функціонування та розвиток.

У дослідженні проблем адміністративного права системний підхід набуває все більшого значення під час вивчення таких складаних явищ, як суб'єкти адміністративного права [6], функції адміністративного права [7], адміністративно-правові режими [8] тощо. Водночас правові форми публічного адміністрування не ставали предметом системного розгляду, що може негативно вплинути на реформування сфери публічного адміністрування через неврахування особливостей їх взаємодії, впливу на суспільні відносини, ролі та місця у механізмі адміністративно-правового регулювання.

Метою та завданням дослідження є розгляд правових форм публічного адміністрування як системного явища.

Виклад основного матеріалу. Розгляд правових форм публічного адміністрування як системного явища вимагає дослідити щонайменше такі елементи внутрішньої будови системи, як елемент, зв'язок, взаємодія та мета [1, с. 7].

Під елементом системи розуміють мінімальний компонент системи [3, с. 170] або найпростішу неподільну частину системи [2, с. 40]. Причому необхідно враховувати що, по-перше, така частина системи володіє певним ступенем самостійності відносно такої системи [1, с. 7]; по-друге, елемент системи є найменшою одиницею, що здатна до відносно самостійного виконання певної функції; по-третє, для системного дослідження важливим є не субстрат елемента, а його функціональна характеристика, у зв'язку з чим під час дослідження елементів системи не береться до уваги їхня будова (склад), складові елементи системи не розглядаються як компоненти такої системи; по-четверте, будь-яка система може поділятися різними способами, тому для кожної системи поняття елемента не може вважатися однозначно визначеним [3, с. 184–185], а самі елементи можуть бути неоднорідними [9; 10].

Названим характеристикам елемента системи відносно системи правових форм публічного адміністрування відповідатимуть: нормативні акти органів публічного адміністрування, індивідуальні акти, адміністративні договори, акти-дії, акти-плани, акти-програми, акти-волевиявлення, адміністративні процедури та провадження. Кожен з названих елементів є відносно самостійним, зовнішньо відокремленим від інших, здатним як відносно самостійно виконувати певну функцію у механізмі адміністративно-правового регулювання (регуляції, організації, застосування та тлумачення норм права), так і у зв'язках з іншими елементами забезпечувати реалізацію функцій адміністративного права.

Системність правових форм публічного адміністрування розкривається не лише у наявних елементах, наявність зв'язків між ними – те, що дає змогу розглядати їх як ціле. Поняття «зв'язок» входить до базових понять системи, що відображає її внутрішню будову і забезпечує виникнення і збереження структури і цілісності системи [2, с. 41]. Якщо поняття системи і цілісності виконують переважно стратегічно-орієнтовану функцію в системному дослідженні, то поняття зв'язку є, як правило, і засобом дослідження [3, с. 186].

Зв'язок – сукупність залежностей властивостей одного елемента від властивостей інших елементів системи. Встановити зв'язок між двома елементами означає виявити наявність залежностей їхніх властивостей [1, с. 8].

Є декілька варіантів класифікації зв'язків у системах, серед яких найбільшою методологічною цінністю для дослідження публічно-правових явищ володіє варіант, запропонований Е. Юдіним та І. Блаубергом [3, с. 188–190]. Важливо

зауважити, що не всі типи зв'язків елементів системи, запропоновані вченими, будуть властиві системі форм публічного адміністрування, а опис усіх типів зв'язків неможливий та недоцільний у межах нашого дослідження. Зупинимось на основних.

Так, елементи системи правових форм публічного адміністрування перебувають у зв'язках взаємодії, серед яких розрізняють зв'язки властивостей та зв'язки об'єктів. У соціальних системах такі зв'язки опосередковуються метою, яку переслідує кожна зі сторін взаємодії, у зв'язку з чим у межах такого типу зв'язків виділяють кооперативні та конфліктні зв'язки [3, с. 188]. Зв'язки властивостей правових форм публічного адміністрування проявляються на рівні виконання функцій у механізмі адміністративно-правового регулювання: регулятивна властивість нормативного акта отримує практичну реалізацію за допомогою застосування його нормативних приписів у індивідуальних актах; акти-дії здійснюються на виконання приписів нормативних актів і на підставі індивідуальних актів; організуюча властивість актів-програм реалізується за допомогою актів-планів. Кооперативні зв'язки іманентно властиві елементам системи правових форм публічного адміністрування, однак не винятком є і конфліктні зв'язки, що виникають у зв'язку із незаконністю (нікчемністю чи оспорюваністю) одного з елементів цієї системи.

Форми публічного адміністрування володіють генетичними зв'язками, коли один елемент витупає підґрунтям для виникнення іншого [3, с. 189]. Генетичні зв'язки утворюються завдяки нормативно-правовим актам та нормативним адміністративним договорам, на підставі та з метою виконання яких застосовуються інші форми публічного адміністрування.

Значну роль у системі правових форм публічного адміністрування відіграють зв'язки перетворення, для утворення яких необхідна наявність певного елемента, який забезпечує чи інтенсифікує таке перетворення [3, с. 187]. Зв'язки перетворення у системі правових форм адміністрування утворюються завдяки адміністративній процедурі та адміністративним провадженням. Саме вони дають змогу об'єктивувати в праві діяльність органів публічного адміністрування, забезпечити практичну реалізацію завдань і функцій публічного адміністрування.

Елементи системи правових форм публічного адміністрування пов'язані і функціональними зв'язками, що забезпечують життєдіяльність системи. Елементи, що об'єднані функціональними зв'язком, спільно реалізують визначену функцію, яка може характеризувати як один із цих об'єктів, так і більш широке ціле, відносно якого і здійснюється функціонування зв'язку цих елементів. У найзагальнішому вигляді зв'язки функціонування поділяються на зв'язки станів (коли наступний за часом стан є функцією від попереднього) і зв'язки об'єктів, що здійснюють реалізацію єдиної функції [3, с. 189]. Функціональні зв'язки правових форм публічного адміністрування проявляються у зв'язку із виконанням функцій адміністративного права, що можуть бути реалізовані або одним із елементів системи (правовстановлювальну функцію виконують лише нормативні акти управління), так і їх сукупністю (наприклад, виконання публічно-сервісної функції вимагає взаємодії процедурної форми з індивідуальними актами та актами-діями).

Ще одним видом зв'язків елементів системи є зв'язки управління або системоутворюючі зв'язки. Над системою, що функціонує, завжди є щось, що містить у собі загальну схему відповідного процесу, якщо б не існувало такої схеми, то не можна було б вести мову про закони функціонування або розвитку. Це «щось» і є у власному сенсі системою управління, а зв'язки управління – це ті засоби, за допомогою яких вона реалізує схему [3, с. 192]. Такою «схемою» стосовно правових форм публічного адміністрування виступає механізм адміністративно-правового регулювання.

Зв'язки управління скеровують дослідницький пошук у напрямку наступного елемента внутрішньої будови системних явищ – взаємодії як динамічної характеристики системи. У системі правових форм публічного адміністрування вона існує як між підсистемами та елементами системи (внутрішня взаємодія), так і між системою, зовнішнім середовищем та оточуючими її системами (зовнішня взаємодія) [2, с. 40].

Наступним структурним елементом внутрішньої будови системи є мета як ідеальне спрямування, що виступає базисом для визначення ефективності функціонування системи [2, с. 41]. Метою системи правових форм публічного адміністрування у першому наближенні варто назвати встановлення та реалізацію прав та повноважень, забезпечення виконання обов'язків суб'єктами адміністративного права на підставі та в межах, встановлених законом.

Дослідження правових форм публічного адміністрування не вичерпується визначенням її внутрішньої будови. Система як категорія методології наукового пізнання володіє низкою важливих властивостей, що дають змогу глибше пізнати сутність досліджуваного явища.

С. Кудж пропонує виділяти такі ознаки систем, як: цілісність; множинність елементів; множинність властивостей та відносин; структурність (система є множинністю елементів, що утворюють структуру і забезпечують певну поведінку в умовах оточуючого середовища [2, с. 41], та низку інших ознак, якими володіють системи різного роду (системи в автоматизації, управлінні, біології). Автор наголошує, що послідовність ознак системи можна продовжувати, однак головна ідея полягає в тому, що чим більше аспектів розгляду системи (її спеціалізації), тим більше параметрів опису з'являється у визначенні системи.

І. Блаумберг та Е. Юдін наголошують, що характерними властивостями будь-якої системи є зв'язок, цілісність та зумовлена ними стійка структура [3, с. 174].

І. Гараєва, розглядаючи властивості соціальних систем, до найважливіших їх властивостей відносить: цілісність, структуру, ієрархічність, функціональність, негентропійність, цілеспрямованість, керованість, передбачуваність, зумовленість, самоорганізацію, стійкість, модуляцію [11, с. 103].

Очевидно, що не всі з названих властивостей будуть притаманні системі правових форм адміністрування, водночас важливим є виявлення принаймні таких її основних властивостей, як цілісність та структура.

Цілісність системи визначають як такий її якісний стан, коли якості системи в цілому не можуть бути зведені до суми якостей її елементів [12, с. 54]. Принцип цілісності означає, що, по-перше, властивості цілого не зводяться до його складових частин, по-друге, властивості цілого не можуть бути виведені із його складових елементів і компонентів, по-третє, залежність властивостей і взаємин між частинами, компонентами та елементами цілого від їх місця усередині цілого [13].

У літературі наголошується, що, незважаючи на те, що у багатьох системних дослідженнях йдеться про цілісність системи, фактично це поняття стосується не системи, а способу її дослідження. У цьому сенсі воно вимагає особливого розгляду системи загалом, коли її властивості не зводяться до властивостей її елементів, а також інтенцію на особливу протилежність системи її зовнішньому середовищу, в основі якої – внутрішня активність системи [3, с. 185–186].

Система існує серед інших матеріальних об'єктів та систем, що об'єднуються поняттям «зовнішнє середовище». Окресленням та виявленням системи є поділ певної сфери матеріального світу на дві частини, одна з яких розглядається як система – об'єкт аналізу (синтезу), інша – як зовнішнє середовище [1, с. 7]. Таким зовнішнім середовищем для системи правових форм публічного адміністрування є власне публічне адміністрування як сукупність інституцій та інструментів демократичного врядування, що функціонують у державі з

метою реалізації і захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. За слушним зауваженням В. Афанасьєва, до середовища належать ті об'єкти, які, будучи зовнішніми стосовно системи, беруть участь у формуванні її інтегративних якостей не прямо, а опосередковано, через окремі компоненти системи або систему в цілому [14, с. 108]. Так, якісні і кількісні характеристики публічного адміністрування впливають не лише на елементний склад системи форм публічного адміністрування, однак і на зв'язки розвитку і функціонування, де все більша роль відводиться заявним процедурам та договірному регулюванню.

Публічне адміністрування як демократична ідея врядування та взаємодії держави із суспільством визначає нові цілі і функції правових форм його об'єктивації. Однак системно вищого порядку для системи правових форм виступає механізм (система) адміністративно-правового регулювання. Власне кажучи, система правових форм публічного адміністрування є підсистемою механізму адміністративно-правового регулювання.

Цілісність системи зумовлює появу якості емерджентності, тобто такого стану, коли властивості системи не зводяться до суми властивостей її елементів. Якості системи правових форм публічного адміністрування справді недоцільно та й неможливо звести до суми якостей її елементів. Тільки як єдине ціле окремі форми публічного адміністрування здатні забезпечити регулюючу дію норм адміністративного права на відносини публічного адміністрування, об'єктивувати в праві діяльність суб'єктів публічного адміністрування, зробити її «видимою» для невіддільних суб'єктів.

Наведені міркування зумовлюють вивчення наступної якості системи – її структури. Під структурою розуміють сукупність елементів і зв'язків між цими елементами, що визначають внутрішню побудову та організацію об'єкта як цілісної системи [6, с. 440]. Структура – це вид (або форма) упорядкування елементів системи, який інваріантний відносно деяких її змін, перетворень [15, с. 21]. Структура – це статична модель системи і характеризує лише будову системи як цілого та не враховує властивості та стани її елементів [1, с. 9].

Структуру системи правових форм публічного адміністрування утворюватимуть матеріальні та процедурні форми публічного адміністрування. Незалежно від зміни якостей конкретного елемента системи правових форм публічного адміністрування, появи нових їх видів, зміни функцій зв'язок матеріальних та процедурних форм залишається стійким та незмінним. Саме за допомогою процедурних форм отримують практичну реалізацію форми матеріальні, і навпаки, існування матеріальних форм зумовлює застосування форм процедурних. Як правильно зазначає І. Зав'ялова, саме тоді, коли форма отримує практичну реалізацію у адміністративній процедурі, можна вести мову про якість та ефективність виконання функцій, досягнення мети та виконання завдань публічного адміністрування [16, с. 5].

Відсутність процедури застосування (прийняття, виконання, доведення змісту до виконавців) матеріальної форми нівелює її значимість для публічного адміністрування, залишає волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування лише декларацією, яка позбавлена функціонального впливу на суспільні відносини в сфері публічного адміністрування.

Поняття структури органічно пов'язане з поняттям «ієрархічність», яка визначає, що кожен компонент системи може розглядатися як сама система, а досліджувана система являє собою лише один із компонентів більш широкої та складної системи [11, с. 205]. І матеріальні, і процесуальні форми як компоненти системи правових форм публічного адміністрування, що утворюють її структуру, можуть бути представлені як системи, елементами

яких виступатимуть нормативні акти управління, індивідуальні акти управління, адміністративні договори – для матеріальних форм, та нормотворче провадження, акції, адміністративні процедури, інші види регулятивних та охоронних проваджень – для процесуальних форм, які, своєю чергою, також поділяються на певні елементи: для нормативних актів – норми права, що складаються із гіпотез, диспозицій, санкцій, для адміністративних проваджень – дія, стадія, етап.

Системою вищого рівня для системи правових форм публічного адміністрування виступатиме механізм адміністративно-правового регулювання, який, окрім норм права різної юридичної сили, актів тлумачення та правозастосування, також включає і принципи правового регулювання, адміністративні правовідносини, а у працях окремих учених і правосвідомість та правову культуру.

У сучасних уявленнях система – це не просто сукупність елементів, що перебувають у відносинах, це елементи, об'єднані інтегральною ознакою, – системоутворюючим фактором [17, с. 28]. Інтегрованість проявляється у функціональній орієнтованості взаємодій елементів системи на збереження і розвиток цілісності шляхом зняття актуальних протиріч системи [18, с. 25]. Інтегративність – єдність системи стосовно зовнішнього середовища. Системоутворюючим фактором стосовно системи правових форм публічного адміністрування виступатимуть функції адміністративного права, завдяки і задля реалізації яких функціонує така підсистема механізму адміністративно-правового регулювання, як правові форми. Якщо функції публічного адміністрування визначатимуть розвиток системи правових форм, то функції адміністративного права – її стійкість та цілісність. Розглядаючи функції адміністративного права як інтегральну ознаку системи правових форм публічного адміністрування, вкажемо, що такими властивостями володітимуть лише юридичні функції адміністративного права, якими на думку Ю. Пірожкової, виступатимуть: регулятивна (правовстановлювальна, правообмежувальна, правозобов'язальна); охоронна (правовідновлювальна, превентивна, каральна); процедурна (правозабезпечувальна, публічно-сервісна) [7, с. 208].

Одним із основних постулатів системного підходу є розгляд об'єкта у його розвитку, тобто зміні станів системи, зумовленої неможливістю збереження наявних форм функціонування. Умовою такого переходу є зміна організації об'єкта [3, с. 179]. Однією із значних змін у стані системи правових форм публічного адміністрування стала легітимація в Кодексі адміністративного судочинства України поняття «адміністративний договір», наступною – практична реалізація концепту адміністративної послуги, на часі – деперсоніфікація учасників адміністративних правовідносин, впровадження електронних сервісів та електронних перевірок. Наведене актуалізує питання адміністративних процедур та правових наслідків, що виникають на підставі юридичних фактів-подій.

Висновки. Розгляд правових форм публічного адміністрування з методологічних позицій системного підходу дає змогу дослідити найважливіші аспекти їх існування: внутрішню будову та зв'язки між її елементами, що характеризують статистику системи; функції, взаємодію із підсистемами, метою системи – механізмом адміністративно-правового регулювання та зовнішнім середовищем – публічним адмініструванням, що визначає динаміку існування системи, та спрогнозувати перспективи розвитку системи.

Система правових форм публічного адміністрування є відкритою і чутливою до змін зовнішнього середовища: зміни у суб'єктах та методах публічного адміністрування безпосередньо впливають на елементи та зв'язки у системі правових форм.

Список використаної літератури:

1. Чернышов В.Н., Чернышов А.В. Теория систем и системный анализ : учебное пособие. Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. 96 с.
2. Кудж С.А. Многоаспектность рассмотрения сложных систем. *Перспективы науки и образования*. 2014. № 1. С. 38–43.
3. Блаумберг И.В., Юдин С.Н. Становление и сущность системного подхода. Москва : Наука, 1973. 269 с.
4. Малкин А.С. Методологические аспекты теории систем. *Проблемы науки и техники*. 2005. Т. 2. № 5. С. 61–69.
5. Tsvetkov V.Ya. Complexity Index. *European Journal of Technology and Design*. 2013. Vol.(1). № 1. P. 64–69.
6. Мацелик Т.О. Система суб'єктів адміністративного права. *Право України*. 2012. № 3–4. С. 439–445.
7. Пірожкова Ю.В. Система функцій адміністративного права України: сучасна архітектура та властивості. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 9. С. 205–208
8. Коваленко Н.В. Системний та біхевіористський підходи до вивчення поняття адміністративно-правового режиму. *Наука право*. 2016. № 3. С. 65–71.
9. Kudz S.A., Solovjev I.V., Tsvetkov V.Y. System Elements Heterogeneity. *European Researcher*. 2013. Vol. (60). № 10–1. Pp. 2366–2373.
10. Цыганов В.В., Бородин В.А., Шишкин Г.Б. Интеллектуальное предприятие: механизмы овладения капиталом и властью. Москва : Университетская книга, 2004. 770 с.
11. Гареева И.А. Системообразующие признаки и свойства социальных систем. *Вестник ТОГУ*. 2009. № 3. С. 201–206.
12. Веденеев В.А. О применении системного подхода в исследовании права (введение в методологию проблемы). *Проблемы государства и права: Труды научных сотрудников и аспирантов*. 1974. Вып. 9. С. 50–60.
13. Мусиенко Т.В. Лукин В.Н. Системный подход как теоретическая основа компаративного исследования микрополитики. URL: <http://credonew.ru/content/view/340/55>.
14. Афанасьев В. Г. О системном подходе в социальном познании. *Вопросы философии*. 1973. № 6. С. 107–120.
15. Тюхтин В.С. Отражение, системы, кибернетика. Москва, 1972. 256 с.
16. Завьялова И.С. Процессуальные основы реализации форм государственного управления в Российской Федерации: теория, практика и способы решения актуальных проблем : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Воронеж, 2007. 241 с.
17. Бабичев И.В. Системно-структурный подход к исследованию юридических конструкций (на примере муниципально-правовых систем). *Государство и право*. № 9. 2009. С. 27–37.
18. Автономов А.С. Правовая онтология политики. Москва, 1999. 368 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Біла Вікторія Русланівна – кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника факультету підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції з навчально-методичної роботи Університету державної фіскальної служби України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bila Viktoriia Ruslanivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Faculty For Tax Police Officers Training, Retraining and Professional Development for Educational and Methodical Work of the University of the State Fiscal Service of Ukraine

bila.viktoriia@musta.edu.ua

УДК 342.98

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Марина БОЯРИНЦЕВА,
суддя Окружного адміністративного суду м. Києва

АНОТАЦІЯ

У статті характеризуються принципи адміністративного судочинства. Автором акцентовано увагу на тому, що забезпечення розгляду та вирішення публічно-правових конфліктів, що є предметом звернення до адміністративного суду, має базуватися на застосуванні виробленої системи принципів здійснення адміністративного судочинства, без дотримання яких неможливим є досягнення єдності судової практики. Метою дослідження є з'ясування сутності принципів адміністративного судочинства. Автором обґрунтовано, що значення та сутність принципів адміністративного судочинства в сучасних умовах євроінтеграційного процесу необхідно розглядати шляхом їх співвідношення з категорією принципів права та принципами публічного управління. Автором зазначено, що в аспекті визначення принципів судочинства доцільним є їх порівняння з принципами будь-якої процесуальної діяльності. Автором підкреслено, що всі процесуальні норми та інститути формують структуру юридичного процесу з метою забезпечення реалізації його головного завдання – прийняття рішень з дотриманням вимог повноти, об'єктивності, законності та обґрунтованості. Умовно принципи адміністративного судочинства в системі принципів права віднесено до галузевих та міжгалузевих принципів. Автором обґрунтовується, що під принципами судочинства необхідно розуміти керівні засади (ідеї), реалізація яких сприяє вирішенню завдань судочинства, забезпеченню ефективності його засобів та способів. Автором зазначено, що адміністративне судочинство характеризується наявністю спеціальних завдань, основним серед яких є захист прав і свобод людини та громадянина від свавілля посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Підкреслено, що принципи судочинства мають реалізуватися у тісному взаємозв'язку та взаємозумовленості; лише єдність реалізації принципів судочинства визначає їх здатність належним чином врегулювати публічно-правові та приватно-правові конфлікти. Автором визначено, що засади здійснення судочинства встановлюються спеціальними кодифікаційними нормативно-правовими актами.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, адміністративний позов, адміністративне судочинство, принцип, судовий розгляд.

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN UKRAINE

Maryna BOIARYNTSEVA,
Judge of the Kyiv District Administrative Court

SUMMARY

In the article, the author describes the principles of administrative proceedings. The author focuses on the fact that ensuring the consideration and resolution of public law conflicts that are the subject of an appeal to an administrative court should be based on the application of the developed system of principles of administrative proceedings, without which it is impossible to achieve unity of judicial practice. The purpose of the study is to clarify the essence of the principles of administrative justice. The author substantiates that the significance and essence of the principles of administrative legal proceedings in the modern conditions of the European integration process should be considered by relating them to the category of principles of law and principles of public administration. The author noted that in the aspect of determining the principles of legal proceedings it is advisable to compare them with the principles of any procedural activity. The author emphasizes that all procedural rules and institutions form the structure of the legal process in order to ensure the implementation of its main task – decision-making in compliance with the requirements of completeness, objectivity, legality and validity. The author conditionally defines the principles of administrative legal proceedings in the system of principles of law related to sectoral and inter-sectoral principles. The author justifies that by the principles of legal proceedings it is necessary to understand the guiding principles (ideas), the implementation of which contributes to solving the problems of legal proceedings, ensuring the effectiveness of its means and methods. The author notes that administrative legal proceedings are characterized by the presence of special tasks, the main among which is the protection of the rights and freedoms of a person and citizen from the arbitrariness of officials and officers of state authorities and local governments. It was emphasized that the principles of legal proceedings should be implemented in close relationship and interdependence; only the unity of the implementation of the principles of legal proceedings determines its ability to properly resolve public law and private law conflicts. The author has determined that the principles for the conduct of legal proceedings are determined by special codification regulations.

Key words: administrative and legal dispute, administrative claim, administrative proceedings, principle, judicial proceeding.

Постановка проблеми. Відповідно до статті 3 Конституції України визначено, що пріоритетним завданням функціонування держави є забезпечення та захист прав і свобод людини як головної соціальної цінності. Таке нормативно-правове положення Конституції України встановлює змістовне функціональне призначення держави, визна-

чає спрямування реалізації функцій та методів публічного управління. Визначення людини найвищою соціальною цінністю є базисом для реалізації на належному рівні застосування механізму відповідальності держави, її інституцій перед особистістю. Застосування механізму відповідальності держави, окрім його конституційного закріплення,

вимагає розроблення ефективних конструкцій, здатних втілити таку норму у реальність. Отже, захист прав людини, застосування заходів відповідальності держави за порушення таких прав має бути не лише декларативними конституційними нормами, а мають бути належним чином гарантовані відповідними засобами публічного управління. У цьому аспекті інститут адміністративної юстиції є однією з головних гарантій реалізації механізму відповідальності держави перед людиною. Функціонування адміністративної юстиції є гарантією забезпечення запобігання проявам бюрократичного свавілля та чиновницького зловживання визначеними законодавством повноваженнями. І від того наскільки система адміністративної юстиції є ефективною залежить визначення рівня забезпечення прав і свобод учасників суспільних правовідносин (не лише людини, але і юридичних осіб, у тому числі господарюючих суб'єктів тощо).

Відповідно до статті 55 Конституції України встановлено пріоритет судової форми захисту прав і свобод людини серед інших юрисдикційних та неюрисдикційних форм. Предметом оскарження до суду можуть бути рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, окремих посадовців чи службовців.

Забезпечення розгляду та вирішення публічно-правових конфліктів, що є предметом звернення до адміністративного суду, має базуватися на застосуванні виробленої системи принципів здійснення адміністративного судочинства, без дотримання яких неможливим є досягнення єдності судової практики. З'ясування сутності принципів адміністративного судочинства є *метою* цього дослідження.

Теоретичне підґрунтя статті становлять праці, присвячені розробці проблем судового розгляду адміністративного позову як у цілому, так і в межах окремих інстанцій. Питання визначення сутності принципів адміністративного судочинства розглядаються як у контексті тематики адміністративної юстиції (Т.О. Коломоєць, О.М. Пасенюк, М.І. Смокович та ін.), так і епізодично серед інших процесуальних форм оскарження в адміністративному праві (Д.В. Лученко, Ю.О. Легеца, Є.О. Сорочко та ін.).

Виклад основного матеріалу. Без визначення принципів функціонування будь-якої суспільної інституції неможливим є досягнення ефективності її діяльності. Під принципами розуміються основні засади, вихідні ідеї, які характеризуються певною загальністю, універсальністю, здатністю застосування у будь-яких ситуаціях. Реалізація принципів здійснюється імперативно, можливість їх застосування характеризується універсальністю. Принципи можуть бути визначені як абстрактне відображення законності соціальної дійсності [1, с. 110–111].

Принципом також може бути визначено як науковий чи моральний імператив, вихідне положення, відступлення від реалізації якого є неприпустимим [2, с. 431]. Як зазначає Є.О. Руженцева, принципами є те головне, що є вихідним положенням розвитку та функціонування правових відносин [3, с. 48–56].

Термін «принцип» походить від латині, що означає «основа», «початок», «головне вихідне положення» [4, с. 431]. Філософський підхід до розуміння категорії «принципи» зводиться до визначення як першооснови того, що є базисом розвитку певних фактів, науки; моральний складник сутності принципів також відзначають філософи [4, с. 525]. Виділення морального складника підкреслює залежність реалізації принципів від волі суб'єкта відносин. Таким чином, принципи є не лише наявними об'єктивними засадами регулювання суспільних процесів, принципи є проявом суб'єктивної волі їх учасників.

Визначення сукупності принципів регулювання соціальної дійсності залежить від історичних умов розвитку

суспільства, визначених концептуальних завдань становлення держави. Правові відносини як різновид суспільних також мають власні принципи, дотримання яких для учасників суспільного життя є пріоритетним і загальнообов'язковим.

Дослідження принципів адміністративного судочинства не є новою проблемою для розвитку юридичної науки. Варто виділити наукові розробки таких вчених, як: В.Б. Авер'янов [5, с. 8–14], Н.В. Александрова, Р.О. Куйбіда [6], Н.Ю. Задирака [7, с. 234–244], М.І. Смокович [8, с. 2–28], О.М. Пасенюк [9; 10], В.Г. Перепелюк [11, с. 45–50], Т.О. Коломоєць [12, с. 27–34] та інших. Положення зазначених наукових розробок, безумовно, є фундаментальною основою для подальших досліджень сутності принципів адміністративного судочинства, однак вимагають певного переосмислення з урахуванням доцільності адаптації національного адміністративно-процесуального законодавства до європейського адміністративного простору.

Отже, значення та сутність принципів адміністративного судочинства в сучасних умовах євроінтеграційного процесу необхідно розглядати шляхом їх співвідношення з категорією принципи права та принципи публічного управління.

Варто відзначити, що принципи публічного управління є законодавчо визначеними відправними засадами і вимогами, що висувають до організації системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. До таких принципів варто віднести принцип поділу влади, обов'язковість до виконання рішень суб'єктів владних повноважень, рівність доступу до публічної служби, пріоритет прав і свобод людини, принцип добросовісності, сталості управління тощо. У попередніх підрозділах визначено ефективність європейського адміністративного простору, що має свій прояв у забезпеченні реалізації таких принципів публічного управління, як принципи відкритості, участі громадськості у прийнятті та виконанні управлінських рішень, підзвітності, злагоджуваності. Варто наголосити, що судова система є складовою частиною системи публічного управління. Судова система є системою органів державної влади, і її функціонування має відповідати загальним засадам здійснення публічного управління.

За умови прийняття проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» і визначення в його змісті стадій діяльності органів публічної адміністрації, серед яких факультативне місце посідає стадія оскарження дій та результатів дій суб'єктів владних повноважень, на законодавчому рівні буде визначено, що функціонування системи адміністративної юстиції є гарантією забезпечення належного функціонування системи публічного управління в цілому, реалізації його цілей та завдань, головними з яких є забезпечення прав і свобод людини.

Значення принципів права полягає у їхній здатності стисло визначити найсуттєвіші риси права як головного регулятора суспільних відносин у цілому [1, с. 128]. На такій обов'язковій ознаці принципів, як їх законодавче закріплення, наголошується у дослідженнях більшості вчених – представників різних галузевих юридичних наук.

У літературі також зустрічається поділ принципів права на загальні, міжгалузеві та галузеві [13, с. 82]. Також є підхід до здійснення класифікації принципів адміністративного судочинства залежно від їхнього функціонального спрямування. У межах такого підходу виділяються загальні, організаційні та процесуальні принципи адміністративного судочинства. До загальних принципів адміністративного судочинства відповідно до підходу, запропонованого М.В. Ковалівим, М.Т. Гаврильцивим, І.Б. Стахурою, належать загальні засади створення та функціонування

адміністративної юстиції в соціально-правовому середовищі (принцип системності, законності, демократичності, гласності, прозорості, доцільності, публічно-правової зумовленості) [14, с. 64]. Організаційними принципами адміністративного судочинства є принципи, що забезпечують функціонування суду та його апарату (територіальність, встановлення спеціальної юрисдикції, єдність та інстанційність). Процесуальні принципи адміністративного судочинства спрямовані безпосередньо на визначення основних засад здійснення розгляду та вирішення публічно-правового спору. До процесуальних принципів ученими справедливо відноситься рівність учасників публічно-правового спору, диспозитивність та змагальність, обов'язковість рішення суду, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судового рішення як гарантії належного захисту прав і свобод людини тощо [14, с. 64].

У межах цього дослідження буде використовуватися запропонована класифікація принципів, що враховує історичні умови розвитку суспільства. З урахуванням зазначеного принципу права умовно можуть бути класифіковані на загальнолюдські, типологічні, галузеві, міжгалузеві. До загальнолюдських принципів права відносять суспільно визнані ідеали, що в цілому характеризують розвиток соціуму, визначають його культурний, освітній рівень, встановлюють визнання цінності права як головного регулятора суспільних відносин. До такої категорії принципів права варто віднести принцип юридичної рівності, пріоритет забезпечення та захисту прав і свобод людини, верховенство права, гуманізм, справедливість тощо [1, с. 128].

Типологічні принципи права визначають особливості цивілізаційного розвитку держави і суспільства в конкретних історичних умовах. Такими принципами права є принцип людиноцентризму, забезпечення сервісної моделі розбудови держави, соціалізація держави тощо. Впровадження таких типологічних принципів права визначає розвиток держави, її суспільних інституцій.

Галузеві принципи здійснюють регулювання конкретних видів суспільних відносин і часто визначаються на законодавчому рівні. Наприклад, відповідно до статті 3 Цивільного кодексу України визначено, що до принципів (засад) цивільного права належать: свобода договору, свобода підприємницької діяльності, недоторканність приватного життя особи, крім випадків, прямо передбачених законодавством, неприпустимість позбавлення права власності, крім випадків, прямо передбачених чинним законодавством, пріоритетність захисту прав і свобод у судовому порядку, а також принципи «справедливості, добросовісності та розумності».

Міжгалузеві принципи застосовуються у декількох галузях права. Прикладом міжгалузевих принципів права варто навести принципи цивільного судочинства, кримінального судочинства, господарського та адміністративного судочинства. Такими міжгалузевими принципами є, зокрема, принцип розумності строків (п. 21 ч. 1 ст. 7 Кримінального процесуального кодексу України [15], п. 10 ч. 2 ст. 2 Господарського процесуального кодексу України [16], п. 10 ч. 3 ст. 2 Цивільного процесуального кодексу України [17], п. 8 ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [18]).

Таким чином, умовно принципи адміністративного судочинства в системі принципів права належать до галузевих та міжгалузевих принципів. Отже, необхідно говорити про взаємозв'язок галузевих та міжгалузевих принципів.

Принципами судочинства необхідно розуміти керівні засади (ідеї), реалізація яких сприяє вирішенню завдань судочинства, забезпеченню ефективності його засобів та способів [1, с. 129]. Принципи судочинства мають реалізуватися у тісному взаємозв'язку та взаємозумовленості;

лише єдність реалізації принципів судочинства визначає їх здатність належним чином урегулювати публічно-правові та приватно-правові конфлікти. Засади здійснення судочинства визначаються спеціальними кодифікаційними нормативно-правовими актами (ст. 7 Кримінального процесуального кодексу України [15], ст. 2 Господарського процесуального кодексу України [16], ст. 2 Цивільного процесуального кодексу України [17], ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [18]), а також низкою спеціальних законодавчих актів (законами України «Про судову систему та статус суддів» [19], «Про прокуратуру» [20] та ін.).

Детальна характеристика принципів адміністративного судочинства дасть змогу з'ясувати керівні засади, які застосовуються судами адміністративної юрисдикції з метою врегулювання публічно-правових спорів.

В аспекті визначення принципів судочинства доцільним є їх порівняння з принципами будь-якої процесуальної діяльності. Варто підкреслити, що всі процесуальні норми та інститути формують структуру юридичного процесу з метою забезпечення реалізації його головного завдання – прийняття рішення з дотриманням вимог повноти, об'єктивності, законності та обґрунтованості обставин справи. Виділяються позиції низки вчених, які ототожнюють судочинство з процесуальною діяльністю. Так, Ю.М. Старілов, наголошуючи, що судочинство є видом юридичного процесу, визначає такі його принципи, як гласність, усність, законність, змагальність, безпосередність тощо [21 с. 60]. Судочинство є різновидом процесуальної діяльності, яка в загальному розумінні полягає у встановленні на законодавчому рівні стадійності врегулювання правозастосовчої та правозахисної діяльності. Судочинство як різновид процесуальної діяльності спрямовується на врегулювання відносин між учасниками спору з метою його вирішення.

Адміністративне судочинство характеризується наявністю спеціальних завдань, основним серед яких є захист прав і свобод людини та громадянина від свавілля посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування [22, с. 49].

До характерних особливостей принципів адміністративного судочинства необхідно віднести: 1) ідейну визначеність; 2) нормативну визначеність; 3) демократичність; 4) дієвість; 5) автономність; 6) системність [23, с. 5].

Відповідно до ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено галузеві принципи адміністративного судочинства: «1) верховенство права; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) обов'язковість судового рішення; 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; 8) розумність строків розгляду справи судом; 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами; 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення».

Такі галузеві принципи адміністративного судочинства певною мірою дублюють загальні принципи правосуддя, що визначені у ч. 1 ст. 129 Конституції України, а саме: «1) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 2) забезпечення доведеності вини; 3) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 4) підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором; 5) забезпечення обвинуваченому права на захист; 6) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 7) розумні строки розгляду справи судом;

8) забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення; 9) обов'язковість судового рішення».

Висновок. Отже, відмінними від конституційних принципів правосуддя є відсутність вимоги доведеності вини у процесі розгляду та вирішення спору у порядку адміністративного судочинства. Таким чином, реалізується інший конституційний принцип – принцип відповідальності держави перед людиною, механізм якої застосовується навіть за відсутності вини у діяльності посадових чи службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. Однак безпосередня відсутність його законодавчого закріплення і досі залишається причиною низької ефективності процесу виконання рішень суду. Важливим є в ході реформування законодавства з питань здійснення адміністративного судочинства визначити особливості процедури виконання рішень суду, що забезпечили б належний рівень застосування заходів відповідальності держави перед людиною. Сприятиме реалізації конституційного принципу відповідальності держави перед людиною законодавче вирішення проблем реалізації інституту публічного правонаступництва, вирішення проблем режиму використання публічного майна.

Список використаної літератури:

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.
2. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 210 с.
3. Руженцева Є.О. Розмежування судових юрисдикцій при вирішенні земельних спорів: новели законодавства. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 3. С. 48–56
4. Словарь иностранных слов. 16-е изд., испр. Москва: Рус. яз., 1988. 624 с.
5. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київськ. ун-ту права*. 2009. № 3. С. 8–14.
6. Основи адміністративного судочинства в Україні / за заг. ред. Н.В. Александрової, Р.О. Куйбіди. Київ: КНТ, 2009. 248 с.
7. Задирака Н.Ю. Рішення Європейського Суду з прав людини у правовій системі континентального права як джерело адміністративного процесуального права. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3. С. 234–244.
8. Смокович М.І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2011. № 2(4). С. 2–28.
9. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк та ін.; ред. О.М. Пасенюк. Вищий адміністративний суд України. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
10. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк та ін.; ред. О.М. Пасенюк. Вищий адміністративний суд України. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.
11. Перепелюк В.Г. Поняття і принципи адміністративного процесу: питання теорії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Чернівецький держ. ун-т ім. Юрія Федьковича. Чернівці, 2000. 205 с.
12. Коломосць Т.О. Адміністративно-процесуальне право як самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмета адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. № 1. С. 27–34.
13. Старилів Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1998. 197 с.
14. Ковалів М.В. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 596 с.
15. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.
16. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.
17. Цивільний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492.
18. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
19. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
20. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
21. Старилів Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. Москва: НОРМА-ИНФРА М, 2001. 304 с.
22. Смокович М.І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 232 с.
23. Стефанюк В.С. Поняття судового адміністративного процесу та його принципи в адміністративному праві. *Вісник Верховного Суду України*. 2003. № 5. С. 49–53.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Бояринцева Марина Анатоліївна – суддя Окружного адміністративного суду м. Києва

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Boiaryntseva Maryna Anatoliivna – Judge of the Kyiv District Administrative Court

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ

Лілія ЗОЛОТУХІНА,

кандидат юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ України

АНОТАЦІЯ

У статті автором здійснюється аналіз адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу. Під адміністративно-правовим механізмом забезпечення реалізації публічного інтересу автором розуміється складна комплексна структурована система врегулювання відносин між органами публічного управління та суб'єктами владного впливу, метою функціонування якої є задоволення об'єктивно визначених суспільним розвитком потреб, його своєрідних «надцілей». Обґрунтовано, що ефективність адміністративно-правового механізму забезпечення публічного інтересу досягається на нормативно-правовому, організаційно-управлінському та правозахисному рівнях.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, ознаки, поняття, публічне управління, публічний інтерес.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR PROVISION OF PUBLIC INTERESTS REALIZATION

Liliia ZOLOTUKHINA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Civil Law Disciplines of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs of Ukraine

SUMMARY

In the article, the author analyzes the category of administrative-legal mechanism to ensure the realization of public interest. Under the administrative-legal mechanism for ensuring the realization of public interest, the author refers a complex and complex structured system of settling relations between public administration authorities and subjects of power influence, the purpose of which is to satisfy the needs of objectively defined by social development, its peculiar "super-goals". It is substantiated that the effectiveness of the administrative-legal mechanism of ensuring public interest is achieved at the regulatory, organizational, managerial and human rights levels.

Key words: administrative legal relations, signs, concepts, public administration, public interest.

Постановка проблеми. Угода про Асоціацію України з Європейським Союзом 2014 року [1] є своєрідним концептуальним документом, зміст якого визначає сукупність публічних інтересів, досягнення яких є пріоритетною задачею національної системи публічного управління. Необхідно виділити такі нормативно визначені публічні інтереси, що є пріоритетними цілями розвитку України. Зокрема, відповідно до Угоди про Асоціацію України та Європейського Союзу до сфери публічних інтересів у сучасних умовах необхідно віднести: поступове асоціативне наближення України до європейської спільноти; активізацію політичного діалогу з країнами Європейського Союзу; впровадження загально-визнаних демократичних стандартів реалізації прав і свобод людини, в тому числі удосконалення національної системи юстиції і забезпечення верховенства права та поваги до людини; налагодження тісних економічних та торговельних відносин з метою інтеграції України до внутрішнього ринку Європейського Союзу, до правової доктрини Європейського Союзу "acquis communautaire"; забезпечення стандартів охорони навколишнього природного середовища, в тому числі запровадження системи оцінки негативних впливів на навколишнє природне середовище відповідно до західноєвропейських стандартів. Відповідно до змісту Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом віднесено до публічних інтересів розвитку українського суспільства впровадження освітніх стандартів, стандартів надання медичних послуг та допомоги тощо. Необхідно відзначити, що пріоритетним публічним інтересом у сучасних умовах для України є

забезпечення успішності процесу євроінтеграції. Реалізація такого публічного інтересу вимагає відповідного адміністративно-правового механізму його забезпечення, встановлення сутності та структури якого є метою дослідження.

Стан наукової розробки проблеми. Дослідження категорії адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу є надзвичайно актуальним як у наукових колах, так і серед практиків. Варто виділити наукові розробки таких учених, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.І. Васильєва, О.В. Гончарук, Б.М. Дронів, С.П. Погребняк, Р.В. Сивий, В.М. Селіванов, В.В. Галуцько, Р.А. Калюжний, М.П. Кунцевич, Ю.О. Легеза, С.В. Савченко, О.М. Вінник, Є.В. Курінний, В.К. Колпаков, Т.О. Коломосць, А.Я. Курбатов, С.Т. Гончарук та ін. Однак у дослідженнях представників адміністративної науки однозначності підходів до встановлення сутності категорії адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу не простежується. Крім того, в сучасних умовах вимагається пересмислення категорії адміністративно-правових відносин з урахуванням актуальності впровадження концепції публічного управління. Все вищезазначене зумовило мету цього дослідження, яка полягає у здійсненні характеристики сутності адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу.

Виклад основного матеріалу. З'ясування сутності та складових елементів адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу є можливим

шляхом визначення семантики категорії «механізм». Академічний підхід до лексичного визначення слова «механізм» полягає у його розумінні як внутрішньої будови, системи чого-небудь; сукупності станів процесів, з яких складається певне явище [2, с. 695]. За словником іншомовних слів термін «механізм» (гр. *mechanē* – знаряддя, машина) у суспільно-правовому полі використовується для позначення внутрішнього устрою, системи чого-небудь, наприклад державного управління [3, с. 309].

Застосування категорії «механізм» є досить «популярним» засобом визначення сутності державно-правових явищ як у межах адміністративної науки, так і в межах інших галузевих юридичних наук. Лише для прикладу варто навести низку дисертаційних досліджень, у назві яких можна зустріти різноманітні словосполучення з використанням категорії «механізм». Так, у 2014 р. відбувся захист дисертації С.В. Папані на тему «Конституційно-правовий механізм реалізації зовнішньої політики України в умовах європейської міждержавної інтеграції: проблеми теорії та практики», де автору вдалося встановити проблеми функціонування механізму реалізації зовнішньої політики України з країнами Європейського Союзу [4]. У дослідженні «Теоретико-правовий аспект імплементації механізмів захисту прав людини в Україні» (2014 р.) Р.В. Шурдук [5] зосередив увагу на визначенні категорії «механізм захисту прав людини». Застосування категорії механізм у наукових розробках свідчить про прагнення вчених встановити сутність досліджуваного явища якомога об'єктивніше, з урахуванням усіх аспектів його відображення у суспільному житті.

В основу філософського розуміння поняття «механізм» може бути покладено поєднання таких підходів до визначення механізму, як складної сукупності внутрішньої будови об'єкта дослідження (певного суспільного явища чи інституції); як системної, узгодженої організації його елементів (компонентів); як здатності динамічного цілеспрямованого функціонування сукупності елементів; як здібності забезпечувати функціонування явища, керуючись засадами самоорганізації або зовнішнього управління [6, с. 18].

З'ясування сутності адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу вимагає його відмежування від адміністративно-правового механізму регулювання.

Адміністративно-правовий механізм забезпечення реалізації публічного інтересу умовно може бути структурований на два рівні, які є організаційно єдиними за своєю сутністю. До внутрішнього рівня структури адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу необхідно віднести нормативно-правовий, організаційно-управлінський та правозахисний складник, які у своїй сукупності здатні створити умови для досягнення об'єктивно визначених потреб розвитку суспільства в конкретний історико-правовий період. Зовнішня структура адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу полягає у налагодженні міждержавної взаємодії.

Нормативно-правовий складник адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу розуміється в межах цього дослідження як сукупність законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють відносини, пов'язані з досягненням об'єктивно сформованих потреб та цілей розвитку суспільства у визначених історичних умовах його розвитку. В Україні адміністративно-правове законодавство може бути умовно поділене на дві частини – адміністративне законодавство, «успадковане» від радянських часів, та адміністративне законодавство часів незалежності України. Варто підкреслити, що підписання Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом стало новим етапом розвитку системи адміністра-

тивного законодавства, що вже втілюється у здійсненні реформи адміністративної юстиції [7], у процесі реформування правового регулювання публічної служби [8; 9] тощо.

Такі реформаційні процеси відбуваються в умовах нехтування вкрай актуальною необхідністю розроблення оновленого адміністративно-деліктного законодавства та низької ефективності систематизації адміністративно-процедурного законодавства [10; 11 та ін.]. Отже, нормативно-правове регулювання публічного інтересу є базисом для визначення внутрішньої структури адміністративно-правового механізму його реалізації та захисту.

Другим складником адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу є організаційно-управлінський, що розуміється як функціонування системи суб'єктів публічного управління. Система публічного управління є складником механізму соціального управління, який розуміється як складна сукупність взаємопов'язаних та взаємозумовлених громадських зв'язків, реалізація яких відбувається у діяльності всіх органів державної влади незалежно від її конкретного функціонально-змістовного призначення, органами місцевого самоврядування, а також громадськими об'єднаннями [12, с. 6].

Таке розуміння сутності соціального управління знайшло схвальну оцінку у наукових розробках не лише представників юридичної науки, але і інших гуманістичних наук. Зокрема, в межах філософського розуміння категорії «механізм управління» Н.В. Мирною обґрунтовано доцільність його розуміння як взаємодіючої системи різних елементів, між якими є стійкі взаємозумовлюючі зв'язки, що реалізуються у конкретних сферах суспільного буття, що передбачає обґрунтований потребами галузі консолідований чи інкорпоративний підхід до систематизації нормативно-правових актів, яка здатна забезпечити законну реалізацію інтересів та потреб у зазначеній галузі [13].

Розуміння адміністративно-правового механізму публічного управління не може базуватися лише на визначенні його суб'єктного складу. Так, Н.Р. Нижник, О.А. Машкова визначають, що до складників механізму державного управління (при цьому державне управління є складником публічного – *авт.*) належать цілі, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціал його здійснення [14, с. 37, 49]. До структури механізму публічного управління належить і сукупність практичних заходів, адміністративно-правових засобів, стимулів застосування впливу суб'єктом владних повноважень на відповідний об'єкт впливу [15, с. 116–117]. Варто наголосити, що розбудова системи публічного управління має базуватися на досягненні збалансованого поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання.

У цьому аспекті заслуговує на підтримку підхід Ю.О. Легези, яка обґрунтовує гуманістичний характер прийнятих управлінських рішень як невід'ємну характеристику адміністративно-правового механізму здійснення публічного управління та максимально можливим залученням громадськості до процесу реалізації державної політики, прозорістю урядування [16, с. 61–62]. До елементів адміністративно-правового механізму публічного управління варто віднести, на думку вченої, і налагодження високоефективного механізму застосування заходів юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень, активізацію форм участі громадськості у реалізації зовнішньої та внутрішньої державної політики.

Реалізація системи публічного управління відбувається не лише на рівні центральних органів виконавчої влади, діяльність яких, безсумнівно, є головною у забезпеченні її цілей та завдань, але і на регіональному, об'єктовому рівні

[17, с. 10]. Таким чином, здійснення публічного управління базується на реалізації складної сукупності державної влади, влади народу та регіональної (місцевої) влади.

З урахуванням наукового підходу, запропонованого свого часу Р.С. Мельником щодо розуміння сутності публічного управління [17, с. 11], зробимо проміжний висновок. Отже, до інституційно-структурних складників адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу належать органи державної влади (орган законодавчої влади (наприклад, реалізація доступу до публічної інформації належить до повноважень апарату Верховної Ради України і таким чином задовольняється публічний інтерес у забезпеченні прозорості системи розробки та прийняття законодавчих актів); органи судової влади (наприклад, у складі апарату будь-якого суду функціонують спеціальні підрозділи, діяльність яких спрямована на здійснення узагальнень судової практики з подальшим його оприлюдненням); Президент України (зокрема, функціонування адміністрації Президента України спрямоване на забезпечення сервісного обслуговування інформаційних потреб населення, забезпечення координуючого впливу на центральні органи виконавчої влади тощо); інші органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади, наприклад, Національні комісії регулювання природних монополій (видають ліцензії на зайняття відповідними видами господарської діяльності; здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо); органи місцевого самоврядування (встановлюють місцеві податки і збори; приймають рішення про відчуження комунального майна тощо); суб'єкти делегованих повноважень (наприклад, громадські інспектори з охорони довкілля).

Варто відзначити думку О.В. Музи, який зазначає, що досягнення балансу приватно-правових інтересів та інтересів публічної адміністрації визначає ефективність системи публічного управління [18]. Такий підхід вченого є нецільним, адже не може бути складником концепції «публічно-сервісної держави», сутність якої полягає у наданні публічних послуг населенню країни, а не у задоволенні власних матеріальних інтересів чи політичних амбіцій. Ефективність системи публічного управління досягається шляхом забезпечення балансу *приватних* (індивідуальних) та *публічних* (соціальних) інтересів (курс. – *авт.*).

Досягнення балансу приватних та публічних інтересів досягається шляхом забезпечення надання адміністративних послуг на засадах верховенства права. Реформування законодавства у сфері надання адміністративних послуг належить до одних із головних вимог реалізації Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом [1]. Відсутність адміністративно-процедурного законодавства, яке б відповідало західноєвропейським стандартам правового регулювання відносин «людина–держави», своїм наслідком має нехтування необхідністю задоволення пріоритетних публічних інтересів і домінування задоволення приватних потреб олігархів та фінансових корпорацій. Така ситуація своїм матеріальним результатом має безконтрольний процес розподілу родовищ корисних копалин, які відповідно до Конституції України визначені національним багатством, у здійсненні містобудівної діяльності без дотримання вимог збереження культурної та історичної спадщини тощо.

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» дасть змогу запровадити єдині прозорі правила взаємодії людини та держави, між людиною та суб'єктами владних повноважень (у тому числі господарюючими суб'єктами). Законодавство про адміністративну процедуру є обов'язковим складником законодавства країн Європейського Союзу [19, с. 178–459].

Зокрема, Закон Федеративної Республіки Німеччини про адміністративну процедуру був прийнятий ще у 1977 році [19, с. 178–180]. Відповідно до зазначеного законодавчого акта встановлюється, що його норми поширюються на відносини, які виникають під час діяльності органів влади, спрямованої на перевірку передумов, підготовку та прийняття адміністративного акта чи підписання публічного договору [19, с. 178]. Відповідно до законодавства Федеративної Республіки Німеччини визначено три види адміністративних процедур: «формальна адміністративна процедура», «процедура затвердження плану» та «дозвільна процедура» [19, с. 178]. Прийняття адміністративного акта в межах «формальної адміністративної процедури» має передувати проведенню експертних обговорень з підготовкою у подальшому відповідних експертних висновків. «Процедура затвердження плану» стосується врегулювання реалізації пріоритетних для розвитку суспільства публічних інтересів, наприклад, будівництво медичних, освітніх закладів, багатопверхового будинку тощо. Правове регулювання «дозвільної процедури» спрямоване на оперативне врегулювання здійснення ліцензування діяльності суб'єктів господарювання, що сприяє забезпеченню публічного інтересу у розбудові стандартів ринкової економіки [19, с. 178]. Відповідно до змін, внесених до зазначеного закону Федеративної Республіки Німеччини у 1998 році, було встановлено обмеження щодо сфери його застосування. Зокрема, було прямо передбачено відмежування здійснення адміністративно-процедурної діяльності органів публічного управління від діяльності релігійних установ та об'єднань [19, с. 192]. Крім того, здійснення адміністративно-правової діяльності також не поширюється на діяльність, пов'язану із задоволенням приватних інтересів (наприклад, інтересів, пов'язаних із відшкодуванням шкоди здоров'ю, соціальних виплат тощо) [19, с. 192].

Закон про адміністративну процедуру діє у Сполучених Штатах Америки починаючи з 1946 року. Зміст цього законодавчого акта становлять положення про позасудове врегулювання правових конфліктів на засадах змагальності сторін (реалізація стандартів так званого «квазісудового» адміністративного процесу), визначення процедурних аспектів діяльності федеральних та штатних агентств як суб'єктів здійснення адміністративно-процедурної діяльності тощо [19, с. 190–192]. Відсутність адміністративно-процедурного законодавства в Україні не дає змогу забезпечити високий рівень ефективності застосування адміністративно-правових норм і, відповідно, не сприяє задоволенню публічних інтересів [20, с. 151].

Наступним складником адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу є правозахисна ланка.

Реалізація правового захисту публічного інтересу відбувається шляхом реалізації засобів судового контролю за рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, а також у адміністративному порядку, а також шляхом застосування заходів адміністративної відповідальності.

Висновок. Таким чином, проведене дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу дає змогу зробити висновок про його сутність та структурні ланки. Отже, під адміністративно-правовим механізмом забезпечення реалізації публічного інтересу розуміється складна комплексна структурована система врегулювання відносин між органами публічного управління та суб'єктами владного впливу, метою функціонування якої є задоволення об'єктивно визначених суспільним розвитком потреб, її своєрідних «надцілей». Ефективність адміністративно-правового

механізму забезпечення публічного інтересу досягається на нормативно-правовому, організаційно-управлінському та правозахисному рівнях.

Список використаної літератури:

1. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифіковано Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 40. ст. 2021.
2. Словник української мови: в 11 томах. Т. 4. (І–М). Київ : Наук. думка, 1973. 840 с.
3. Словарь иностранных слов. 14-е изд., испр. Москва : Рус. яз., 1987. 608 с.
4. Папаяні С.В. Конституційно-правовий механізм реалізації зовнішньої політики України в умовах європейської міждержавної інтеграції: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Маріуп. держ. ун-т. Маріуполь, 2014. 20 с.
5. Шурдук Р.В. Теоретико-правовий аспект імплементації механізмів захисту прав людини в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2014. 20 с.
6. Кривицький Ю.В. Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2010. 260 с.
7. Судебная реформа. *Ліга. Закон*. URL: <https://product.ligazakon.ua/sudebnaaya-reforma-2>.
8. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 1919.
9. Завдання і перспективи подальшого розвитку законодавства про державну службу. *Центр політико-правових реформ*. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/2587->
10. Коваль М. Законопроект про адміністративну процедуру: розвіємо міфи. *Центр політико-правових реформ*. URL: <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873687-zakonoproekt-pro-administrativnu-protseduru-rozviyemo-mifi>.
11. Тимошук В. Адміністративна процедура в Україні: українці потребують нових правил спілкування з чиновниками. *Реанімаційний пакет реформ*. URL: <https://trp.org.ua/news/>

administrativna-protsedura-v-ukrajini-ukrajintsi-potrebuyut-novyh-pravyl-splkuvannya-z-chynovnykamy-viktor-tymoschuk/.

12. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

13. Мирна Н.В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики. *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_20.

14. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.

15. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

16. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів : дис. ... д.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. 512 с.

17. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1(3). С. 8–14.

18. Муза О.В. Адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/download/486/536/>.

19. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.

20. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Золотухіна Лілія Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zolotukhina Liliia Oleksandrivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Civil Law Disciplines of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs of Ukraine

УДК 342.9

СУДОВЕ РІШЕННЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Василь ІЛЬКОВ,

доктор юридичних наук, доцент,
суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена розкриттю проблематики місця та ролі рішення суду як джерела права в адміністративному судочинстві. Під час розгляду справи в адміністративному суді здійснюється тлумачення норм права судом. Таке тлумачення здійснюється через формулювання висновків щодо застосування норм права. Судова практика узагальнюється судами апеляційної інстанції, а Верховний Суд приймає рішення та робить висновки щодо застосування норм права. Рішення Верховного Суду, які містять тлумачення-висновки щодо застосування норм права, є джерелом права. Такі рішення є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права та застосовується судами в Україні.

Ключові слова: адміністративний суд, джерело права, рішення суду, рішення апеляційного суду, рішення Верховного Суду, зразкова справа, тлумачення норми права, висновок тлумачення.

JUDICIAL DECISION AS A SOURCE OF LAW IN THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY PROCEEDINGS OF UKRAINE

Vasyl ILKOV,

Doctor of Law Sciences, Associate Professor,
Judge of Dnipropetrovsk Regional Administrative Court

SUMMARY

The article is devoted to revealing the problems of the place and the role of the court decision as a source of law in administrative proceedings. The administrative court interprets the rules of law independently. Such an interpretation is made by formulating conclusions on the application of the rules of law. The jurisprudence is summarized by the courts of appeal, and the Supreme Court makes decision and draws conclusions on the application of the rules of law. Supreme Court decisions that contain interpretations of the application of the rules of law are a source of law. Such decisions are binding on all authority that apply a legal act containing relevant law and applied by the courts in Ukraine.

Key words: administrative court, source of law, court decision, decision of the court of appeal, decision of the Supreme Court, model case, interpretation of law, conclusion of interpretation.

Постановка проблеми. Питання правозастосування, а також формування судової практики у сфері адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні привертає увагу з боку юридичної спільноти та набуває особливого значення, адже постійно здійснюється розвиток правових і соціально-економічних відносин та є необхідність захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб і забезпечення повного, всебічного та об'єктивного розгляду адміністративних спорів.

У процесі розгляду справи по суті, а також подальшого складання рішення за результатами розгляду справи в адміністративному суді здійснюється фактичне тлумачення норм права судом. Зміст тлумачення міститься у висновках, які створюються та узагальнюються в рішеннях суду.

Актуальність теми. Важливість проведення цього дослідження підтверджується необхідністю опрацювання проблематики застосування судового рішення як джерела права під час здійснення адміністративного судочинства, а також застосування висновків щодо тлумачення норми права, які містяться у судових рішеннях як джерел права, та недостатньою увагою правників та науковців до цієї проблеми. Адже саме у рішенні суду роз'яснюється, які норми права слід застосовувати, чому вони застосовуються саме у такий спосіб, тобто вже на рівні суду першої інстанції формулюються певні висновки щодо правозастосування. Судова практика узагальнюється судами апеляцій-

ної інстанції, а Верховний Суд приймає рішення та робить висновки щодо застосування норм права. Такі рішення, які містять тлумачення-висновки щодо застосування норм права, і слід вважати джерелом права.

Стан дослідження. Питання проблематики джерел права в адміністративному судочинстві була предметом дослідження у працях В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, Я.В. Білак, Д.А. Гудими, М.І. Козюбри, В.М. Кравчука, Р.О. Куйбіди, Д.Д. Луспеника, М.В. Мазура, Б.В. Малишева, О.М. Пасенюка, О.Б. Прокопенка, М.І. Смоковича, В.П. Тихого, В.Г. Перепелюка, С.В. Шевчука, закордонних учених-практиків Бартоша Войцеховські, Едіт Целер та інших.

Реалізація, застосування та тлумачення окремих положень чинного законодавства України постійно викликає дискусії та обговорення у сфері правозастосовної практики. Адже адміністративно-процесуальні правовідносини, які виникають щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб за участю суб'єктів владних повноважень постійно розвиваються у сфері компетенції відповідних органів, реалізації владних повноважень і обов'язків посадових та службових осіб, вчинення ними дій чи допущення бездіяльності, прийняття рішень у разі здійснення публічно-владних управлінських функцій, спірне застосування положень чинного законодавства України є предметом адміністративних позовів.

Висуваються різні бачення та ідеї щодо визнання рішення суду як самостійного виду джерела права в адміністративному судочинстві. Відсутність зваженої позиції з цього питання не дає змогу відповісти на запитання: чи може суд та суб'єкт владних повноважень, а також фізична чи юридична особа використовувати судову практику як джерело права?

Метою та завданнями статті є аналіз положень чинного законодавства України та правозастосовної практики і з'ясування місця та ролі судового рішення, яке містить висновки щодо застосування норм права, як джерела права.

Вклад основного матеріалу. Майже у кожному рішенні адміністративного суду у справі щодо оскарження дій, бездіяльності, рішень суб'єктів владних повноважень містяться положення частини другої статті 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Також положеннями нової редакції Конституції України встановлено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (частина п'ята статті 125 Конституції України) [1]. Діяльність саме адміністративних судів закріплена на конституційному рівні.

Мета відправлення правосуддя полягає у наданні можливості за відсутності відповідного законодавчого врегулювання заповнити прогалину та здійснити судовий контроль та реалізацію принципу «верховенства права» щодо нормативних та інших правових актів, рішень суб'єктів владних повноважень. У демократично влаштованій державі громадяни мусять мати право оскаржити в судовому порядку адміністративні заходи, що порушують їхні конституційні права і свободи [7, с. 140].

До прикладу, візьмімо податкові правовідносини. Так, згідно з положеннями пп. 21.1.1. п. 21.1. ст. 21 ПК України, посадові особи контролюючих органів зобов'язані дотримуватися Конституції України та діяти виключно у відповідності до цього Кодексу та інших законів України, інших нормативних актів [3].

Фізична чи юридична особа звертається за захистом своїх прав та інтересів у сфері публічних правовідносин до адміністративного суду вже після застосування норми права уповноваженим органом держави – податковим органом. Тобто до суду відповідні суб'єкти звертаються уже після спірного застосування норми права і порушення, на думку фізичної та юридичної особи, їхніх прав, «здебільшого йдеться» про майнові інтереси.

Ймовірно, що тлумачення, яке міститься у судовому рішенні, не має протиставлятися положенням нормативно-правових актів, проте рішення суду, яке містить тлумачення норми права, фактично започатковує створення нової правової норми.

Органи законодавчої влади не завжди можуть брати до уваги «кожне спірне застосування» суб'єктом владних повноважень положень чинного законодавства України і реагувати шляхом внесення відповідних змін до цього законодавства чи займатись пошуком інших шляхів нормативного врегулювання «проблемних і спірних правовідносин», а розвиток публічноправових відносин доволі швидкоплинний.

Положення частини п'ятої статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 року встановлює, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановях Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права [4].

Верховний Суд, виходячи з особливостей адміністративних правовідносин, застосування положень чинного законодавства уповноваженими органами, змісту порушених прав та інтересів фізичних та юридичних осіб може здійснити тлумачення податкової норми та скласти висновки щодо застосування цієї норми суб'єктом владних повноважень і судом.

Складені висновки щодо застосування правової норми мають бути обов'язковими до застосування судами у разі вирішення аналогічних податкових спорів. Одночасно постає питання: чи створюється у процесі тлумачення нова правова норма, яка може стати джерелом права?

Виходячи з наслідків застосування висновків, які містяться в тлумаченнях-висновках Верховного Суду, створюється нове джерело права, яке може бути застосоване судом, і яке у разі незастосування суб'єктом владних повноважень під час прийняття рішення призведе до скасування такого рішення в судовому порядку.

Таким чином, рішення Верховного Суду, які містять тлумачення-висновки щодо застосування правових норм, мають ознаки «case-law» та є основою започаткування єдиної практики, мають застосовуватись судами та суб'єктами владних повноважень, які використовують такі правові норми, висновки-тлумачення щодо яких були сформульовані Верховним Судом.

Проблемним може постати питання застосування судами тлумачень-висновків норми права, яке міститься у рішеннях Верховного Суду, якщо предмет спору та обставини справи можуть відрізнятися від справи, яка містить відповідні тлумачення-висновки.

У таких випадках суд, ймовірно, може враховувати відмінні обставини справи та зважати на питання захисту прав та інтересів фізичної та юридичної особи, керуючись принципом «верховенства права», які мають бути належним чином обгрунтовані.

Окреме місце серед джерел права в адміністративному судочинстві посідають постанови Верховного Суду у зразковій справі, які мають застосовуватись судами, висновки яких мають застосовуватись суб'єктами владних повноважень як джерело права.

У судовій практиці після внесення змін до Конституції України та процесуального Закону особливої актуальності набуває питання так званого «горизонтального тлумачення» норм права судом апеляційної інстанції у справах, рішення в яких є остаточним і не підлягають оскарженню.

Це значна кількість справ, касаційне провадження у яких не відкривається внаслідок малозначності.

Таким чином, у правозастосовній судовій практиці з'являється поняття тлумачення-висновків норм права апеляційними судами у малозначних справах.

Цікавим є приклад здійснення тлумачення-висновків норми права судом першої інстанції.

У процесі набрання чинності положень Податкового кодексу України податковий орган проводив камеральну перевірку податкової звітності з ПДВ товариства з обмеженою відповідальністю щодо обсягу постачання товарів/послуг іншим платникам податку за 12 календарних місяців, при цьому податковим органом було взято для проведення перевірки період з жовтня 2010 року по вересень 2011 року.

Податковий кодекс України, на підставі норм якого проводилася перевірка та приймалось рішення про анулювання реєстрації платника ПДВ, почав діяти з 01.01.2011 року, в тому числі з 01.01.2011 року почав діяти і абз. «и» п. 184.1 ст. 185 ПК України, на підставі якого прийнято рішення про анулювання реєстрації.

Згідно із п. 2 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) від 09.02.1999 року за № 1-рп/99, за загальною визначеною принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Цей принцип закріплений у частині першій статті 58 Конституції України, за якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце [5].

Податковий орган, керуючись фактично нормою закону, яка набула чинності з 01.01.2011 року, прийняв рішення, надаючи оцінку податковим подіям, які виникли до 01.01.2011 року, і на які поширювались вимоги Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21.12.2000 року за № 2181-III, що був чинний до 01.01.2011 року.

Таким чином, перебіг дванадцятимісячного строку для визначення відсотку обсягу постачання товарів зареєстрованими добровільно іншим платникам податку почався з 01.01.2011 року, а тому право у відповідача на анулювання реєстрації платника ПДВ на підставі абз. «и» п. 184.1 ст. 185 ПК України не могло виникнути раніше, ніж 01.01.2012 року [6].

Норми про поширення правил абз. «и» п. 184.1 ст. 185 ПК України на правовідносини, що виникли чи існували до набрання чинності ПК України (до 01.01.2011 року), не передбачені у Прикінцевих та перехідних положеннях ПК України.

У цьому разі суд першої інстанції здійснив фактичне тлумачення-висновок щодо дії положень податкового законодавства в часі, хоча податковий орган здійснив інше застосування положень податкового законодавства. У цьому разі на основі висновку-тлумачення суду сформувався певна правозастосовна практика.

Висновки.

Таким чином, слід зазначити, що первинне тлумачення норм права у межах адміністративного позову до їх розгляду судом апеляційної та касаційної інстанції, фактично здійснюється у суді першої інстанції під час застосування та тлумачення норм права у рішенні суду.

У судовій практиці після внесення змін до Конституції України та процесуального Закону постає питання появи та наявності ознак джерел права в тлумаченнях-висновках щодо норм права, які містяться у рішеннях апеляційного суду (категорія малозначних спорів).

Рішення Верховного Суду, які містять тлумачення-висновки щодо застосування норм права, є джерелом права, обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права та застосовується судами.

Постанови Верховного Суду у зразковій справі мають застосовуватись судами.

Використання у своїй діяльності суб'єктами владних повноважень рішень Верховного Суду, які містять тлумачення-висновки щодо застосування норм права, які є обов'язковими до застосування з боку суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, ймовірно, призведе до можливого зменшення кількості адміністративних спорів щодо оскарження дій, бездіяльності, рішень суб'єктів владних повноважень у судовому порядку.

Використання судового рішення, що містить тлумачення-висновки правової норми як джерела права, сприяє забезпеченню реалізації принципу єдності судової практики.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.07.2019).
2. Кодекс адміністративного судочинства України: текст прийнятий Верховною Радою України 6 липня 2005 року: (зі змінами та доповненнями). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 08.07.2019).
3. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст.112.
4. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 08.07.2019).
5. 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) від 09.02.1999 року за № 1-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99> (дата звернення: 08.07.2019).
6. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі 2а/0470/15213/11 від 24 січня 2012 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/48246951> (дата звернення: 08.07.2019).
7. Явич Л.С. Сущность права (Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений). Ленинград, 1985. 208 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Ільков Василь Васильович – доктор юридичних наук, доцент, суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ilkov Vasyl Vasylovych – Doctor of Law Sciences, Associate Professor, Judge of Dnipropetrovsk District Administrative Court

Ilkovv79@gmail.com

УДК 351/354

БЕЗПЕКА: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ**Igor KORZH,**

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач наукової лабораторії
Науково-дослідного інституту інформатики і права
Національної академії правових наук України

АНОТАЦІЯ

У статті проводиться дослідження питання методологічних підходів до визначення поняття «безпека». Здійснюється аналіз наукової літератури з питань права та безпеки в частині дослідження та розкриття змісту терміна «безпека». Зазначається, що розуміння змісту поняття «безпека», здійснення його аналізу, надання йому наукового визначення та належне практичне застосування є важливими для вирішення питання забезпечення існування та функціонування будь-якого організму і насамперед такого його соціального виду, як держава.

Зазначається, що поняття «безпека» є різноплановим, воно позначає складне соціально-політичне явище, оскільки акумулює в собі багатогранну життєдіяльність, накопичений історичний досвід, зрештою, уподобання і культуру кожної людини (індивіда), суспільства, держави, загалом земної цивілізації.

Виокремлюються три наукові підходи до визначення поняття «безпека»: відсутність загроз системі; захищеність системи від наявних та ймовірних загроз; загрози існують завжди, вони негативно впливають на систему, однак вжиті заходи мінімізують їхній негативний вплив, що дає змогу системі функціонувати і розвиватися. Надається сучасне, на думку автора, визначення цього терміна.

Ключові слова: безпека, відсутність безпеки, захищеність системи, мінімізація впливу, негативний вплив, розвиток системи, функціонування системи.

SAFETY: METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE CONCEPT**Ihor KORZH,**

Doctor of Law Sciences, Senior Researcher, Head of Scientific Laboratory Research Institute of Informatics and Law
of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

SAMMARY

The article deals with the question of methodological approaches to the definition of “safety”. An analysis of scientific literature on law and safety issues is being conducted in terms of research and disclosure of the term “security”. It is noted that understanding the meaning of the concept of “safety”, the implementation of its analysis, providing it with a scientific definition and proper practical application are important for solving the issue of ensuring the existence and functioning of any organism, and especially its social type, as a state.

It is noted that the concept of “security” is diverse, it denotes a complex socio-political phenomenon, since it accumulates a multifaceted livelihoods, accumulated historical experience, in the end, the preference and culture of each person (individual), society, state, in general, earthly civilization.

There are three scientific approaches to the definition of “safety”: the absence of threats to the system; security of the system from existing and potential threats; threats always exist, they have a negative impact on the system, but the measures taken minimize their negative impact, which allows the system to function and develop. The modern, in the author’s opinion, the definition of this term is given.

Key words: security, lack of security, system security, minimize exposure, negative influence, system development, functioning of the system.

Постановка проблеми. Події політико-правового та воєнного характеру, що відбуваються останніми роками в Україні зокрема та у світі загалом, спонукають до здійснення більш глибокого аналізу та зміни сприйняття безпекової парадигми, тобто системи понять і уявлень про безпеку в цілому, щодо механізмів та шляхів забезпечення безпеки людини, суспільства та держави в умовах сьогодення.

Актуальність теми дослідження підтверджується логічним виникненням питання щодо відповідності нинішніх загальноприйнятих підходів до визначення терміна «безпека» тим викликам, небезпекам і загрозам, які нині постали перед Україною та світовим суспільством у цілому. Чи можна в сучасних умовах сприймати в цілому прийняте нинішнє його визначення, тобто змістове наповнення згаданого терміна, що використовуються у багатьох

державах Європи і світу, чи необхідне його теоретичне, наукове переосмислення та уточнення?

Стан дослідження. Науковий аналіз проблеми щодо методологічних підходів до визначення поняття «безпека» свідчить про їхню різнобічність, часто – альтернативність. Теоретичні дослідження щодо різних аспектів поняття «безпека» здійснювали такі українські вчені: В. Ананьїн, В. Антипенко, О. Белов, О. Білорус, О. Гончаренко, В. Горбулін, В. Гошовська, О. Данильян, О. Дзьобань, М. Дмитренко, С. Єрохін, І. Корж, С. Костюков, В. Крутов, В. Куліш, О. Лісничук, Е. Лисицин, В. Ліпкан, В. Лутай, О. Маначинський, А. Марущак, С. Марчук, В. Мунтіян, В. Настюк, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Павліченко, В. Паламарчук, Г. Перепелиця, В. Пилипчук, С. Пирожков, О. Сафіна, Г. Ситник, С. Сьомін, С. Толстой, О. Фармагей, В. Ященко та інші.

В Україні значна кількість дослідників (С. Пирожков, О. Белов, С. Селиванов, М. Косолапов, Г. Мурашин, Є. Кравеч, С. Гордієнко, В. Картавцев та ін.) визначають безпеку як певну характеристику стану системи та її основних складників. Саме сучасне трактування безпеки як «стану захищеності» конкретного соціального об'єкта (особи, суспільства, держави) позитивно сприймається політичними та науковими колами. Такий підхід враховується під час розроблення проєктів концепцій і законодавчих актів з питань безпеки в Україні та у державах СНД.

Метою і завданням статті є дослідження наявних напеер методологічних підходів до визначення терміна «безпека» і виокремлення такого з них, який відповідає вимогам сьогодення та прийнятний на перспективу.

Викладення основного матеріалу. Цілком очевидно, що шукати відповіді на питання, зазначені вище, потрібно серед наявних уявлень про безпеку, включаючи всі сфери буття та діяльності як соціуму, так і навколишньої природи.

Суспільство зокрема і світ загалом перебувають не в статичному, а в динамічному стані, тобто вони розвиваються, змінюються, набувають нових форм і нового змісту – і це об'єктивна реальність, від якої нікуди не дітися. Те, що вчора було прийнятним для позавчора, і те, що сьогодні неприйнятне, але було прийнятним для вчорашнього часу, – реалії, з якими людство зіштовхується повсюдно. Однак цілком зрозуміло, що складність процесів і явищ, що досліджуються, їх комплексність, рівень непередбачуваності та сила впливу еволюційних процесів на параметри системи безпеки стрімко зростають у процесі історичного розвитку. Тому розуміння такого феномена, як категорія «безпека», його аналіз, наукове визначення та належне практичне застосування важливі для вирішення питання забезпечення існування та функціонування будь-якого живого організму, а надто соціального, насамперед такого його виду, як держава [1, с. 8]. А відповідь на поставлене питання слід шукати серед наявних уявлень про «безпеку», у тому числі серед наукових підходів до цього.

Як засвідчує аналіз філософських підходів до зазначеного питання, природу безпеки становить природа речей – об'єктивний процес реалізації активного начала у становленні речей (елементів). Зумовлюючи буття речей у їхній цілісності, природа речей формує механізми самозбереження, що базуються на розпізнанні позитивних та негативних зовнішніх впливів. Навіть найпростіші організми мають механізми самозбереження, що базуються на спроможності розпізнавання негативних і позитивних зовнішніх чинників. На більш високих рівнях розвитку живої природи виникає феномен біологічного значення, коли живий організм переносить у навколишній світ значущий для нього сенс, наприклад їжі. З виникненням психіки розвиваються психічні форми розуміння навколишнього середовища. Вищі тварини, отримуючи можливість цілісного сприйняття не лише окремих предметів, а й ситуації загалом, стають здатними до випереджального відображення [2]. Виходячи із зазначеного, саме спроможність до оцінки негативних наслідків зовнішніх впливів і породжує феномен безпеки. Пов'язуючи будь-який зовнішній вплив з майбутніми негативними наслідками, той чи інший організм надає йому відповідного значення – безпеки. Феномен безпеки має велике значення для збереження життя. Якщо організм не сприйматиме навколишній світ крізь призму безпеки, він загине.

У людській життєдіяльності феномен безпеки отримує подальший розвиток. Маючи свідомість, людина стає спроможною не лише до здійснення оцінки негативного впливу на неї або на будь-який інший об'єкт. Вона спроможна оцінити і свій стан щодо безпеки. Феномен безпеки виникає як специфічна форма визначення існування будь-якого

об'єкта щодо безпеки. У людському розумінні феномени безпеки і безпеки є однопорядковими, в них лише оформлюються різні відносини: якщо у феномені безпеки формується лише негативний вплив, то в феномені безпеки – відносини об'єкта і негативного впливу [2].

Як випливає з наукових досліджень, феномен безпеки (як і небезпеки) має подвійну природу. Оскільки у своїй загальності природу безпеки становить природа речей, то в об'єктивному сенсі безпечно тотожне збереженню природного визначення буття, а будь-яке заперечення природи речей небезпечно. Тому в об'єктивному сенсі для речей, напевно, безпечним є лише те, що визначено їхньою природою. Небезпека, відповідно, тотожна антиприродному визначенню. Особливість феномена безпеки, як і небезпеки, полягає в тому, що він виникає та існує як форма суб'єктивного визначення. За своєю сутністю феномен безпеки є суб'єктивним рефлексивним визначенням (оформленням) існування, опосередкованого відсутністю небезпеки [1, с. 9–10].

Питання безпеки протягом сотень і тисяч років перебуває в центрі уваги багатьох учених, істориків, правників, філософів, а також політиків, можновладців, військових. На проблему безпеки звертали увагу ще в античні часи. Проте тоді розуміння безпеки не виходило за рамки повсякденного і тлумачилося як відсутність небезпеки для людини. Саме в такому значенні вживав термін «безпека» давньогрецький філософ Платон. У філософських і політико-правових ученнях античних мислителів проблема забезпечення безпеки громадян розглядалася як засіб досягнення загального блага. Так, Аристотель у своїх роздумах про ідеальне державне облаштування та способи управління суспільством висував критерій безпеки громадян [3, с. 509]. Відомий мислитель Б. Спіноза головною метою створення «громадянського суспільства» називав мир та безпеку життя [4, с. 311], а Ж.-Ж. Руссо вважав, що найважливішою турботою держави має бути турбота про самозбереження [5, с. 171].

У добу Середньовіччя під безпекою вже розуміли спокійний стан духу людини, яка вважала себе захищеною від будь-якої небезпеки. Цей термін увійшов у вжиток 1190 року [6, с. 142], проте не закріпився в цьому значенні у лексиці народів Європи і до XVII століття використовувався не часто. В.І. Даль у своєму тлумачному словнику дає визначення безпеки як: відсутність небезпеки, збереження, надійність [7, с. 67].

Таким чином, на ранніх стадіях наукових розвідок щодо категорії «безпека» вона сприймалася як відсутність загроз, небезпек для людини. Таке уявлення відповідало тому рівню і стану світоглядної та наукової думки. За такого підходу випускаються з виду протиріччя об'єктивно-суб'єктивної сфери людської діяльності, які є джерелом будь-яких змін і розвитку в оточуючому людство світі. Тому в нинішній час є некоректним твердження про те, що відсутність загроз – це є безпека. Стану, за якого суспільству і його членам не загрожує небезпека, просто немає. Потрібно акцентувати свою увагу на своєчасне вирішення суперечностей, що виникають. А це сприятиме збереженню життєздатності людини, суспільства, держави. Тому що безпека є вкрай важливою потребою для соціуму, що подібно до його потреби у харчах, одязі, житлі тощо.

Великий англійський філософ Т. Гоббс у своєму знаменитому творі «Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковної та цивільної», опублікованому більш як 360 років тому, забезпечення безпеки визначив головною метою держави [8, с. 129]. Вважається, що він першим із системних позицій проаналізував проблеми безпеки і виживання держави, суспільства та окремого індивіда в контексті їхньої взаємодії. На його думку, страх перед

загрозами власній безпеці змушує людину жити в суспільстві і шукати в ньому засоби колективного захисту від зазначених загроз. Тому, за Т. Гоббсом, пошук безпечних умов розвитку і життєдіяльності суспільства зумовлює прогрес цивілізації [8, с. 39–46]. Подібні погляди, незважаючи на певну різницю у філософсько-правових теоріях та наукових ученнях, у XVII–XVIII століттях були характерними для більшості європейських країн. Тоді утвердилася точка зору, згідно з якою головною метою держави є загальний добробут та безпека. Причому саме держава через систему юридичних приписів та механізмів їх реалізації виступає гарантом безпеки. Тому під безпекою розумілося забезпечення стану відсутності реальної небезпеки для відповідних органів та організацій.

Таким чином, поняття «безпека» набуває поширення в західноєвропейських наукових та політичних колах завдяки філософським концепціям Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Б. Спінози, працям Н. Макиавеллі, Ш. Монтеск'є, І. Канта, Г. Гегеля та інших мислителів XVII–XVIII століть і розуміється як стан спокою, що виникає завдяки забезпеченню стану відсутності реальної небезпеки (фізичної чи моральної). Саме в цей період започатковані перші намагання теоретичної розробки цього поняття. Таким чином, із середніх віків у наш час прийшов методологічний підхід щодо визначення терміна «безпека» як стан спокою, який діє завдяки забезпеченню його захисту від загроз та небезпек. Тобто зазначене визначення передбачає, що вживані заходи забезпечують безпеку будь-якої системи від загроз і небезпек.

Усвідомлення дослідниками розуміння безпеки як стану захищеності зумовило появу великої кількості визначень, порою альтернативних, особливо у нинішній час. Так, у тлумачному словнику С. Ожегова поняття «безпека» визначається: як стан, коли не загрожує небезпека, є захист від небезпеки, а «безпечний» – як такий, що не загрожує небезпекою, захищає від небезпеки [9, с. 46]; захищений стан, за якого не загрожує небезпека [10, с. 25]; це стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз [11, с. 32]; діяльність людей, суспільства, держави, світового співтовариства народів з виявлення (вивчення), запобігання, послаблення, усунення (ліквідації) і відвернення загрози, здатної знищити їх, позбавити матеріальних і духовних цінностей, завдати невідшкодовних збитків, заблокувати шляхи для прогресивного розвитку [12] тощо.

Значимо, що поняття «безпека» є різноплановим, воно позначає складне соціально-політичне явище, оскільки акумулює в собі багатогранну життєдіяльність, накопичений історичний досвід, зрештою, уподобання і культуру кожної людини (індивіда), суспільства, держави, загалом земної цивілізації [13, с. 22]. Як визначає В. Могилевський, безпека є показником якості будь-якої сучасної системи як цілісності [14, с. 225], стверджуючи, що вона має розглядатися як специфічна властивість динамічних систем, як комплексний критерій оцінки їх якості, що характеризує динаміку розвитку системи та її технічне втілення.

В українському законодавстві категорія «безпека» знайшла своє вираження у різних безпекових термінах, як-то: національна безпека, державна безпека, воєнна безпека, інформаційна безпека, кібербезпека тощо. Так, у рамковому Законі [15] та у низці підзаконних актів усі безпекові терміни базуються на такій безпековій характеристиці, як «захищеність» від різнобічних загроз. Наприклад, під «**восьною безпекою**» розуміється «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз»; під «**державною безпекою**» – «захищеність державного суверенітету,

територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру»; під «**національною безпекою**» – «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» тощо.

Таким чином, зазначений вище підхід містить у собі значення ролі силового компонента в забезпеченні безпеки. Створення такої моделі безпеки передбачає задіяння зусиль усіх державних та суспільних структур та свідомого відношення до цього всієї нації. А тому під безпекою розуміється не лише безпека країни, а й суспільства й окремої людини, тобто це є «національна безпека»; це не просто безпека, яка досягається лише силовими засобами, а й безпека, яка досягнута внаслідок розвитку людини, суспільства і держави; це безпека між людьми, суспільствами, народами, державами, що є глобальною безпекою.

Широта уявлень про безпеку цілком зрозуміла, оскільки що складніший і насиченіший об'єкт дослідження, то більше може бути його дефініцій. Разом із тим широка палітра визначень не завжди забезпечує розкриття природи об'єкта. Багато хто з дослідників прагне надати поняттю «безпека» сучаснішого змісту, що відповідало б реальним умовам забезпечення безпеки. Однак заміна застарілих уявлень про безпеку більш сучасними не розв'язує проблеми. Визначень безпеки стало вже так багато, що часом незрозуміло, яке з них брати за основу, досліджуючи ту чи іншу безпекову проблему.

Є небезпека, що сучасні уявлення про безпеку можуть виявитися такими ж конкретно-історичними і перехідними, що й попередні. Це пов'язано з тим, що визначення базуються на альтернативному та асоціативному принципах. Через це логіко-понятійний ряд, що відображає феномен безпеки, найчастіше продовжується поєднанням небезпеки із системою загроз, ризиком втратити щось або, значно рідше, з певною шкодою. Спільна етимологія понять, незважаючи на розбіжності в їх тлумаченні, на «виході» розуміння безпеки (захищеності, відсутності ризику, нешкідливості, забезпечення подальшого розвитку) і небезпеки передбачає вияв, оцінку, систематизацію загроз і, нарешті, їх усунення, що дає змогу системі далі розвиватися. Саме така проблема побудови загальної, розрахованої на тривалий час системи безпеки, на нашу думку, може зайняти місце замість завдання щодо усунення наявної загрози безпеці системи.

Якщо розкривати явище небезпеки в сучасних умовах, ідентифікувати його, то необхідно виходити з принципу, що все справляє вплив на все. Таким чином, джерелом небезпеки може бути будь-що живе і неживе, так само й підпадає під небезпеку все живе і неживе. Отже, небезпеку можуть становити:

- природні процеси та явища;
- елементи техногенного середовища;
- людські дії, що містять загрозу безпеки тощо.

Небезпеки існують у просторі й часі, а реалізуються у вигляді потоків енергії, речовини чи інформації. Вони не діють вибірково, а, виникнувши, негативно впливають на все матеріальне довкілля. Проте вплив їх неоднаковий: одні об'єкти потерпають більше, інші – менше, це залежить від властивостей самих об'єктів. Тому, розглядаючи нині глобальну і всеосяжну проблему безпеки, всі небезпеки (загрози), як правило, можна поділити на чотири групи:

- природні (природні об'єкти, явища природи та стихійні лиха, що становлять загрозу для життя чи здоров'я людини, – землетруси, зсуви, селі, вулкани, повені, снігові лавини, шторми, урагани, зливи, град, тумани, ожеледі,

блискавки, астероїди, сонячне і космічне випромінювання, грибки, віруси, інфекційні хвороби тощо);

– техногенні (небезпеки, пов'язані з експлуатацією підйнятно-транспортного обладнання, з використанням транспортних засобів, горючих, легкозаймистих речовин та матеріалів, процесів, що відбуваються за підвищених температур та підвищеного тиску, електричної енергії, хімічних речовин, різних видів випромінювання (іонізуючого, електромагнітного, акустичного);

– соціально-політичні (небезпеки, зумовлені низьким духовним та культурним рівнем – бродяжництво, проституція, алкоголізм, злочинність тощо, причиною яких є скрутне матеріальне становище, погані умови проживання, страйки, повстання, революції, конфліктні ситуації на між-національному, етнічному, расовому чи релігійному ґрунті; конфлікти на міждержавному рівні, духовне гноблення, політичний тероризм, ідеологічні, міжпартійні, міжконфесійні та збройні конфлікти, війни);

– комбіновані [16].

Крім того, за характером адресної направленості та ролі суб'єктивного фактора у виникненні несприятливих умов для системи розрізняють:

– **виклик**: сукупність обставин, не обов'язково конкретно загрозового характеру, але які вимагають відповідного реагування на них;

– **ризик**: можливість виникнення несприятливих і небажаних наслідків у діяльності самого суб'єкта;

– **небезпека**: цілком усвідомлена, але не фатальна вірогідність заподіяння шкоди будь-кому (будь-чому), яка визначається наявністю об'єктивних і суб'єктивних факторів, що мають вражаючі властивості;

– **загроза**: найбільш конкретна і безпосередня форма небезпеки, яка створюється цілеспрямованою діяльністю відверто ворожих сил [1, с. 18–19].

Таким чином, можна констатувати, що для розгляду та вивчення проблеми безпеки відправною точкою є поняття «небезпека», якому доцільно дати таке визначення: небезпека – це об'єктивно наявна можливість негативного впливу на соціальний організм, внаслідок чого йому може бути спричинено будь-які ушкодження, шкода, що погіршує його стан, надає його розвитку небажаної динаміки або параметрів (характер, темпи, форми, напрями тощо) [17, с. 15].

Дослідники виділяють три чинники, що актуалізують проблему гуманізації ідеології безпеки на початку третього тисячоліття:

– зміна змісту і суті поняття «безпека» згідно з критеріями людино-відповідності політики;

– утвердження синергетичного підходу до безпеки (синергетичний – від грецьк. *synergetikos* – спільний, діючий узгоджено);

– відхід від беззаперечної пріоритетності зовнішньої спрямованості національної безпеки і розвиток її сутісно нової внутрішньополітичної парадигми з акцентом на спроможність подальшого розвитку соціальної системи.

На думку багатьох дослідників, нині, як ніколи, актуальним стає розуміння безпеки як уміння уникнути загрози за допомогою широких і ґрунтовних знань у різних галузях життєдіяльності, інформації, високого інтелектуального потенціалу. Безпека не може стояти осторонь сучасних світових тенденцій до оновлення і підвищення статусу знань, які перетворюються на соціально організуючу силу. Розуміння поняття «безпека» як цінності нині вважається класичним у наукових школах США та провідних країн Європи, що підтверджується думкою аналітиків військової академії у Вест-Пойнті (США) щодо змістового наповнення поняття «безпека». Тому доцільно погодитися з В. Маніловим, А. Возженіковим, М. Дзлівим, А. Прохо-

жаєвим, М. Потрубачом, О. Гончаренком, Е. Лисичиним, В. Вагаповим та іншими дослідниками, що безпека є засобом збереження та підтримання таких цінностей, як добробут, сталий розвиток тощо [1, с. 23–34].

Саме ціннісна проблематика найбільш ґрунтовно і плідно розроблялася починаючи з XIX століття неокантіанцями Р. Лотце, який уперше використав категорію «цінність», В. Віндельбандтом, Г. Ріккертом, Г. Когеном та розвивалася у XX столітті Н. Гарманом, Р. Перрі, Дж. Дьюї, М. Шелером, А. Мейнонгом. Уперше термін «аксіологія» ввів у науковий обіг П. Лапі у XX столітті для визначення вчення про природу, сутність, зміст і функціонування цінностей як соціокультурного чинника.

Найважливішим аксіологічним об'єктом захисту з боку держави і суспільних інститутів є загальноцивілізаційні цінності, до яких належать основи цивілізаційного існування людства, насамперед вищі духовні цінності, ідеали, що становлять стрижень духу особистості, є ядром духовного потенціалу суспільства, забезпечують його духовну стійкість, є найважливішою умовою забезпечення безпеки суспільства. Історично складені, ментально укріплені, вистраждані народом ідеали виконують функцію згуртування, зміцнення нації, визначають сенс і мету її існування, спрямованість суспільного розвитку [18].

Оптимальний стан соціального об'єкта (особи, суспільства, держави) вважається найбільш сприятливим у конкретних історичних умовах. Очевидно, що він є і найбільш безпечним. При цьому поняття охоплює всі можливі умови, позитивні і негативні, для досягнення такого стану. Оптимальність тут досягається не відсутністю будь-яких негативних факторів та процесів, що впливають на систему, а їх мінімізацією. Тому безпека соціальної системи – це стан її оптимального функціонування і розвитку. Саме такий стан гарантує достатню захищеність системи та її відносну непорушність. Тобто сутністю безпеки будь-якої системи є її здатність розвиватися і реалізовувати свої функції. Тому зміст поняття «безпека» ширший, ніж «стан захищеності» системи від внутрішніх і зовнішніх загроз, а тим більше – «стан її непорушності» [19]. Тому безпека соціальної системи залежить від її здатності ефективно нейтралізувати внутрішні та зовнішні загрози, що виникли (за можливості запобігати їх виникненню), а також стимулювати та використовувати у своїх інтересах позитивні явища, фактори і процеси, що впливають на соціальну систему, а також створювати їх; стимулювати трансформацію нейтральних щодо такої системи факторів у позитивні, протидіяти їх трансформації у негативні фактори, процеси, явища. Тобто безпека – це уміння системи мінімізувати вплив на неї негативних факторів, що дає змогу їй здійснювати подальший свій розвиток.

Таким чином, можна дійти висновку, що *поняття «безпека» в соціальному розумінні означає збалансований стан функціонування соціальної системи (людини, держави, світового співтовариства), антропогенних, природних систем тощо, за якого людина завдяки знанням про навколишнє природне середовище і тенденції його розвитку своїми діями спроможна своєчасно виявити та мінімізувати негативний вплив наявних та потенційних загроз або уникнути їх, що, своєю чергою, дає їй можливість зберігати систему своєї цінностей і забезпечувати подальший їх розвиток.*

Висновки. У наукових дослідженнях і минулого, і сучасності щодо поняття «безпека» є три концептуальні підходи:

- відсутність загроз системі;
- захищеність системи від наявних та ймовірних загроз;
- загрози існують завжди, вони негативно впливають на систему, однак вжиті заходи мінімізують їхній негативний вплив, що дає змогу системі функціонувати і розвиватися.

З огляду на наведене зазначимо, що дефініція безпеки має базуватися насамперед на ціннісному, гуманістично-цивілізаційному підході, трансформованому у методологію соціального аналізу. Саме таким і є наведене у дослідженні визначення терміна «безпека». Водночас, враховуючи нинішні тенденції до досягнення окремими державами своїх інтересів виключно через воєнну площину, шляхом застосування сили, військова складова частина терміна «безпека» і нині залишається актуальною, і не виключено, що ця актуальність зберігатиметься ще впродовж багатьох років.

Список використаної літератури:

1. Корж І.Ф. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері державної безпеки України : монографія. Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2013. 384 с.
2. Рыбалкин Н.Н. Природа безопасности. *Вестник Московского университета. Серия 7. Философия*. Москва, 2003. № 5. С. 36–52.
3. Аристотель. Политика: в 4 т. / общ. ред. А.И. Доватура. 2-е изд. перераб. Москва : Мысль, 1983. Т. 4. 830 с.
4. Спиноза Бенедикт. Избранные произведения: в 2 т. Москва : Госполитиздат, 1957. Т. 2. 1350 с.
5. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Москва : Мысль, 1957. Т. 2. 727 с.
6. Белая книга Российских спецслужб / редкол. Алаев Е.И. и др. Москва : Обозреватель, 1996. 268 с.
7. Даль В.И. Толковый словарь живого русского языка: в 4 т. Москва : Русский язык, 1978. Т. 1. 699 с.
8. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского: в 2 т. Москва : Мысль, 1991. Т. 2. 731 с.
9. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. Москва : Русский язык, 1990. 915 с.
10. Большой толковый психологический словарь / Ребер Артур (Penguin). пер. с англ. Москва : Вече, АСТ, 2000. Т. 1 (А–О). 592 с.
11. Толковый словарь юридических терминов / сост. А.Н. Головастикова, Л.Ю. Грудцына. Москва : Эксмо, 2007. 448 с.
12. Fisher D. Non-military aspects of security: A system approach / UNIDIR. Aldershot etc. Dartmouth, 1993. XV. P. 10.
13. Національна безпека України методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку : навчальний посібник / за ред. Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Ірпінь : Академія ДПС України, 2000. 304 с.
14. Могилевский В.Д. Введение в теорию управления безопасностью систем. *Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях*. Москва : ОИ./ ВИНТИ, 2001. № 4. С. 215–236.
15. Про національну безпеку : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
16. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навчальний посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. 352 с.
17. Дзлийев М.И., Урсул А.Д. Основы обеспечения безопасности России : учебное пособие Москва : Экономика, 2003. 423 с.
18. Горлинський В.В. Феномен безпеки як об'єкт аксіологічної рефлексії. *Мультиверсум. Філософський альманах*. Київ : Центр духовної культури, 2004. № 40.
19. Гордієнко С.Г. Сутність та зміст поняття «державна безпека». *Стратегічна панорама. Київ* : науково-практичний журнал Національного інституту стратегічних досліджень. 2003. № 2. С. 114–120.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Корж Ігор Федорович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач наукової лабораторії Науково-дослідного інституту інформатики і права Національної академії правових наук України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Korzh Ihor Fedorovych – Doctor of Law Sciences, Senior Researcher, Head of Scientific Laboratory Research Institute of Informatics and Law of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

garry52@ukr.net

УДК 343.3.7

ПОКАРАННЯ ЗА ЕКОЛОГІЧНІ ЗЛОЧИНИ ЗА КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ

Сергій МУРИХІН,

аспірант

Міжрегіональної академії управління персоналом

АНОТАЦІЯ

У статті автором досліджуються етапи становлення кримінально-правового законодавства України починаючи від часів Руської Правди і завершуючи радянським періодом розвитку. Автором зроблено висновок, що до прийняття «Уложення про покарання кримінальні і виправні» 1845 року екологічні злочини в українському кримінально-правовому законодавстві фактично були відсутні, і кримінально-правова охорона природних ресурсів відбувалась як складник кримінально-правової охорони приватної та державної (казенної) власності. Визначено, що основним покаранням за вчинене посягання на «чужий» природний ресурс було застосування штрафу. Наголошено, що прийняття «Уложення про покарання кримінальні і виправні» 1845 року суттєво не змінило підходів до визначення покарання за вчинення екологічного злочину, які належали до нетяжких злочинів. Підкреслено, що найбільш суворий захід кримінально-правової відповідальності застосовувався за умисний підпал та знищення лісів казенної форми власності, що полягав у можливості заслання та каторжних робіт. Підкреслено, що перегляд системи покарань за вчинення екологічних злочинів відбувся із прийняттям «Уголовного уложення» 1903 року, до складників якого було віднесено арешт, застосування грошової пені, при цьому було застосовано системний підхід до визначення альтернативного розміру санкцій (наприклад, один місяць арешту міг бути замінений на виплату грошової пені у розмірі 100 рублів, два місяці арешту – 200 рублів). Акцентовано увагу, що системний підхід до визначення кримінального покарання за вчинення екологічного злочину було втрачено у радянський період розвитку кримінально-правового законодавства. Наголошено на відсутності єдиної концепції визначення структури кримінально-правової санкції у радянський період розвитку кримінально-правового законодавства України та відсутності реалізації принципу пропорційності у співвідношенні строків і розмірів альтернативних покарань.

Ключові слова: історичний метод наукового пізнання, екологічний злочин, покарання, еволюція, кримінально-правове законодавство.

PENALTIES FOR ENVIRONMENTAL CRIMES FOR UKRAINE'S CRIMINAL LEGAL ENTITLEMENTS: STAGES OF PROCEEDINGS

Serhii MURYKHIN,

Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management

SUMMARY

In the article the author studies the stages of formation of the criminal law of Ukraine, from the time of the Russian Truth and ending with the Soviet period of development. The author concludes that before the adoption of the “Code of Criminal and Corrective Penalties” in 1845, ecological crimes in the Ukrainian criminal law were in fact absent, and criminal-legal protection of natural resources took place as part of the criminal and legal protection of private and state property. It was determined that the main punishment for a committed encroachment on a “stranger” natural resource was the use of a fine. It was emphasized that the adoption of the “Criminal and Correctional Penal Code” in 1845 did not substantially change the approaches to the definition of the punishment for committing an ecological crime, which related to non-serious crimes. It was emphasized that the most severe measure of criminal liability was used for deliberate arson and destruction of state-owned forests, which consisted of the possibility of exile and hard labor. It was emphasized that the revision of the system of punishment for environmental punishments came from the adoption of the “Criminal Code” of 1903, to which components were seized, the application of a fine, while applying a systemic approach to determining the alternative size of sanctions (for example, one month of arrest could be replaced by a payment of a fine of 100 rubles, two months of arrest – 200 rubles). It was emphasized that the systematic approach to the definition of criminal punishment for committing an environmental crime was lost in the Soviet period of the development of criminal law. It is emphasized that there is no single concept for determining the structure of penal sanctions in the Soviet period of the development of the criminal-law legislation of Ukraine and the lack of implementation of the principle of proportionality in terms of the timing and size of alternative punishments.

Key words: historical method of scientific knowledge, ecological crime, punishment, evolution, criminal-law legislation.

Постановка проблеми. У юридичній науці історія розвитку законодавства та його окремих інститутів неодноразово була предметом наукових розробок. Такий методологічний підхід є ефективним, адже в результаті його застосування він дає змогу визначити логіку законодавчої діяльності і визначити тенденції розвитку відповідної галузі законодавства чи її окремих інститутів. Застосування історичного методу у дослідженні розширює його межі, сприяє

глибокому аналізу та виявленню взаємозв'язків, наступництва правових положень, надає можливість отримати позитивний емпіричний досвід [1, с. 79]. Про незамінність застосування історичного методу наукового пізнання для здійснення характеристики об'єкта та предмета дослідження в усіх його проявах, з урахуванням об'єктивних умов їх реалізації, взаємозв'язків учасників правовідносин свого часу зазначали А.Я. Баскаков та М.В. Туленков [2, с. 126].

Саме з урахуванням зазначеного дослідження системи покарань за скоєння екологічних злочинів варто розпочати вивчення історичних особливостей її реалізації.

Варто наголосити, що безпосередньо настання заходів кримінально-правової відповідальності за екологічні злочини стало характерним для історичного розвитку людства лише у XX ст., що пов'язується зі зростаючими темпами розвитку промислового виробництва, створенням ядерної, хімічної зброї, постійного існування загрози до виникнення обставин, що можуть спричинити надзвичайну екологічну ситуацію світового та регіонального рівнів. До XX ст. застосування заходів кримінально-правової відповідальності пов'язувалося із заподіянням шкоди об'єкту приватної власності контрагента правовідносин.

Стан наукової розробки проблеми. Проблемою розвитку кримінально-правового законодавства за скоєння екологічних злочинів у різні часи займалися Н.С. Гавриш, В.В. Носік, М.В. Шульга, В.К. Матвійчук, В.О. Навроцький, О.М. Поліщук та інші. Але й нині ця проблема залишається не вирішеною в законодавстві України.

Мета статті полягає у з'ясуванні витоків, історії кримінальної відповідальності за скоєння екологічних злочинів, що дасть змогу забезпечити системність та пропорційність їх призначення.

Виклад основного матеріалу. Появу норм захисту природних об'єктів та неправомірності використання природних ресурсів варто пов'язувати з таким історичним нормативно-правовим актом, як кодекс Юстиніана, і зокрема, його положенням щодо встановлення відповідальності за порушення порядку використання земельних та водних сервітутів. Однак, як зазначає І.Б. Новицький, видатний дослідник давньоримського права наголошував, що для розвитку права тих часів, звичайно, не є характерним інститут відповідальності за порушення режиму використання природних об'єктів та їх ресурсів [3, с. 103–110].

Розвиток феодального права характеризувався визначенням центральної ролі землі як символу влади, загальновідомим було визнання влади знаті як власників земельних ділянок (феодів), як пануючої соціальної групи над кріпосними (робітниками, які найчастіше були позбавлені права власності на землю чи права землекористування). Тому охорона земельних ресурсів часів феодалізму відбувалась як реалізація захисту приватної власності феодала [4, с. 83–85].

Так, у Руській Правді передбачалася охорона окремих природних ресурсів та природних об'єктів. Зокрема, у Короткій редакції Руської Правди встановлювалась відповідальність за заподіяння шкоди об'єктам тваринного світу. Наприклад, відповідно до ст. 28 Руської Правди за вбитого князівського коня винувата особа мала сплатити 3 гривні, що дорівнювалось розміру штрафу за удар мечем по пальцю вільної людини (ст. 7 Руської Правди) чи образа вільної людини дією (ст. 10 Руської Правди). За вбивство коня смерда штраф був менший – 2 гривні. Штрафні санкції передбачалися і за знищення бджолиного вулика із сотами та медом у такому ж розмірі, як за вбивство коня вільної людини [4, с. 83–85; 5, с. 23–25].

У Розширеній Редакції Руської Правди відбулася деталізація відповідальності за вчинення посягань на природні ресурси та природні об'єкти. Так, у ст.ст. 69–73 Розширеної Редакції Руської Правди встановлювалась відповідальність за викрадення бобра, знищення знаку власності на борти, порушення меж земельної ділянки, вирубку дубів, що перебувають у чужій власності. За їх вчинення передбачалась одна міра покарання – штраф у розмірі 12 гривень. Така ж міра відповідальності передбачалась за вбивство селянина (ст. 13 Розширеної Редакції Руської Правди) [5, с. 27–29].

Отже, можна зробити висновок, що Руська Правда (її Коротка та Розширена Редакції) є першою історичною пам'яткою розвитку законодавства про покарання за вчинення посягань на природні ресурси та природні об'єкти. Варто відзначити, що захист природних об'єктів був складником інституту захисту права приватної власності, при цьому розмір відповідальності залежав від соціального статусу особи, майну якої було заподіяно шкоду (природні об'єкти визнавалися майном, об'єктом права приватної власності – *авт.*). За вчинення порушення чужого права власності на природний об'єкт передбачалось застосування штрафних санкцій.

Тенденція до здійснення захисту природного об'єкта як складника права приватної власності збереглася і у період панування на території України Великого Князівства Литовського. Так, у Судібнику князя Казимира Ягеловича, даного Литві 29 лютого 1468 року, встановлювався механізм відповідальності за вбивство чужого коня [5, с. 48].

Розвиток слов'янської державності часів XV–XVI ст.ст. характеризувався феодальною роздробленістю, що означало, що кожен князь окремих волок мав право видавати власні накази, якими встановлювалось регулювання суспільних відносин на окремих підвладних йому територіях. Зокрема, відповідно до охоронної грамоти Івана III від 1484 р. Спасо-Єфимієву монастиря жителям Суздаля заборонялося ловити рибу в монастирському озері Кам'яниці під загрозою штрафу в 2 руб., а за грамотою від 1486 р. того ж монастиря були пожалувані річка Клязьма від річки Молоха до Оки і всі озера і витоки по обох її берегах і заборонялася риболовля в них для навколишніх жителів – «тех их вод не ловить никому опричь их» [6, с. 23].

Відповідно до указу від 1678 р. встановлювалась відповідальність за порубку лісу в заповідних засічних лісах. За таке діяння передбачалося стягнення штрафу у розмірі від 5 до 10 руб., що поєднувалось з «битьем кнутом в городех в торговые дни при многих людях...». Варто наголосити, що повторна порубка лісу каралася стратою [6, с. 25].

Отже, варто зазначити, що розвиток законодавства XV–XVI ст. в Україні, що регулює відносини, що виникають у сфері використання природних ресурсів та відповідно забезпечення їх кримінально-правової охорони від порушення режиму їх експлуатації, характеризується сталою тенденцією до пріоритетності охорони права приватної власності великокнязівських, монастирських і общинних володінь від посягань на них сторонніх осіб. З урахуванням низького рівня антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище, що є характерним для XIII–XV ст.ст. в Україні, необхідності встановлення спеціальних нормативних положень щодо забезпечення охорони та раціонального використання природних ресурсів не вимагалось. Правове регулювання використання природних ресурсів досліджуваного історичного періоду характеризувалося наявністю як сукупності нормативно-правових актів регіонального рівня, але на рівні відповідних актів польсько-литовського законодавства, що своїм наслідком мало взаємопроникнення відповідних правових систем. Так, положення Литовських статутів, «Саксонського зерцала», «Порядку прав міських» та інших джерел польсько-литовського права поступово конвергували положення «Руської Правди» та джерел давньокнязівського місцевого права.

Варто відзначити, що у період розвитку та становлення козацької держави в Україні у період з XIV ст. по XVIII ст. діяла велика кількість різноманітних нормативно-правових актів, зокрема, Артикулів військових (законодавство періоду розвитку абсолютизму) [4, с. 83–85], але норми, що стосувалися екологічного законодавства, тоді у ньому були нечисленні. Зокрема, зберігається тенденція до визначення

розміру податкових зобов'язань за використання природних ресурсів [5, с. 177].

З активізацією виробничих процесів, інтенсифікацією промисловості, науково-технічним розвитком, що розпочався наприкінці XVIII – початку XIX ст., у Європі відбувається зміна ключових ролей у відносинах власності. Домінуючим інститутом, що визначав економічний розвиток суспільства у відповідні часи, стало право власності на промислові підприємства [7, с. 275–276].

При цьому зберігалися такі складні злочинів, які своїм об'єктом мали порушення чужого права власності, в тому числі на природні об'єкти та їх ресурси. Так, відповідно до Зібрання Малороських прав 1807 р. визначалася відповідальність у розмірі трьох шеляг за порубку «чужого дерева», за косіння «чужої трави», вилов «чужої риби» (параграф 21 глави XII) [5, с. 243]. Крім того, регламентувалися правила утримання домашніх тварин, зокрема, визначалася заборона «проживання собак» у місцях проживання людей, що каралося застосуванням штрафних санкцій, розмір яких визначався суддею (параграф 22 глави XII) [5, с. 243].

Необхідно зазначити, що більшість із проступків і незначних злочинів, які посягали на навколишнє природне середовище, були в подальшому перенесені із «Уложення про покарання кримінальні і виправні» в «Статут про покарання, що накладаються мировими судьями» 1864 р. Серед них слід назвати такі: засмічення річок, каналів, джерел або криниць киданням у них каміння, піску тощо, речовин, від яких може настати порча води (ст. 52; покарання – грошове стягнення не більше 10 руб.) [6, с. 25].

При цьому необхідно наголосити, що в «Уложенні про покарання кримінальні і виправні» 1845 року містилася надзвичайно складна система кримінально-правових стягнень. Необхідно виділити такі заходи кримінально-правової відповідальності, як позбавлення всіх майнових прав, смертна кара, каторга, поселення у Сибір чи на Кавказ, застосування від 10 до 100 ударів пліттю, а також клеймування. Такі покарання називалися кримінальними і застосовувалися переважно за скоєння злочинів проти життя та здоров'я особи. Іншу підгрупу покарань становили виправні стягнення, які застосовувалися за кримінальні проступки. До цієї категорії правопорушень належали і посягання на безпеку навколишнього природного середовища, окрім посягань, вчинених з умисною формою вини шляхом підпалу або внаслідок бунту. Необхідно навести декілька прикладів законодавчого визначення заходів кримінальної відповідальності за порушення режиму використання природних ресурсів.

Так, відповідно до ст. 941 «Уложення про покарання кримінальні і виправні» 1845 року встановлювалася відповідальність за незаконну порубку лісу, що перебуває у казенній власності залежно від розміру збитків. Якщо розмір збитків становив від 30 до 300 рублів, то до винної особи застосовувалось позбавлення всіх майнових прав з подальшим засланням у Тобольську чи Томську губернії або покарання ударами різками з передачею у виправну колонію на строк від одного до двох років. У разі більшого розміру збитків за вирубку лісу передбачалось збільшення строку заслання чи строку перебування у виправній колонії. Відповідно до ст. 976 «Уложення про покарання кримінальні і виправні» 1845 року встановлювалася відповідальність за незаконну порубку корабельних лісів, покарання за вчинення якого було м'якшим порівняно з незаконною порубкою казенного лісу. Пом'якшення покарання полягало у зменшенні строку перебування у засланні чи строку перебування у виправній колонії, при цьому наголошувалось на недоцільності заслання у Сибір.

Відповідно до ст.ст. 974, 2113 «Уложення про покарання кримінальні і виправні» 1845 року за підпал лісу

встановлювалось найбільш суворе кримінальне покарання – заслання у віддалені райони Сибіру із позбавленням усіх прав, що поєднувалось із застосуванням 100 ударів різками. При цьому неумисні дії, що спричинили підпал лісу, каралися арештом на строк від 7 днів до трьох місяців або грошовим стягненням від 10 до 100 рублів. Встановлювалось покарання за поширення епізоотій шляхом допущення хворої тварини до здорової (ст. 1047 «Уложення про покарання кримінальні і виправні» 1845 року); покарання було несуворим і визначалось у застосуванні штрафу від 5 до 10 рублів або арештом на строк від семи днів та трьох місяців. Кримінально караним було також невиконання вказівок ветеринарного лікаря у період епізоотій, у тому числі вказівок щодо знищення хворих тварин (ст. 1048 «Уложення про покарання кримінальні і виправні» 1845 року) [8, с. 366].

Інтенсифікація промислового виробництва зумовила доцільність встановлення відповідальності за забруднення атмосферного повітря чи водних ресурсів, що відбулося внаслідок діяльності заводу, фабрики, мануфактури, що передбачало застосування грошового стягнення у розмірі від 50 до 100 рублів (ст. 1053 «Уложення про покарання кримінальні і виправні» 1845 року). Окремо встановлювалася відповідальність за забруднення джерел питної води у містах, що каралось стягненням від одного до двадцяти п'яти рублів, у поселеннях – від 25 копійок до трьох рублів, якщо ж зараження джерел питної води відбулося сильнодіючими, ядовитими та шкідливими речовинами без умислу на вбивство, то воно каралось значно суворіше – застосуванням тюремного ув'язнення строком від трьох до шести місяців (ст. 1057 «Уложення про покарання кримінальні і виправні» 1845 року) [8, с. 366].

Якщо порівнювати нормативні положення «Статуту про покарання, що накладаються мировими судьями» 1864 р. та «Уложення про покарання кримінальні і виправні» 1845 року, то варто підкреслити, що в ході реформи було збережено конструкції диспозицій злочинів проти безпеки навколишнього природного середовища, при цьому відбувся перегляд розміру та форм стягнень за їх вчинення, за незмінності їх видів. Так, збереглися тенденції до застосування покарання за скоєння злочинів у сфері використання та охорони природних ресурсів, передбачалось застосування грошового стягнення, позбавлення всіх прав, арешт, заслання на поселення чи на каторжні роботи.

У 1903 році було прийнято «Уголовне уложення», яке так і не набуло чинності. «Уголовне уложення» 1903 року мало стати правонаступником «Уложення про покарання кримінальні і виправні» 1845 року і передбачало вже чітко визначену систему кримінальних покарань, до яких належали: смертна кара, каторга, заслання на поселення, утримання у виправному будинку, утримання у фортеці, утримання у в'язниці, арешт, грошова пеня. Найсуворішим видом покарання була, звичайно, смертна кара, і відповідно найм'якшим – грошова пеня [8, с. 375–380]. Екологічні злочини ще не виділялися в окрему групу злочинів, їх більшість містилася у главі 11 «Про порушення постанов, що заподіює шкоду народному благоустрою». Зокрема, зберігалась відповідальність за приховування інформації про хворобу домашньої тварини, про хворобу сільськогосподарських рослин, що каралось, як правило, застосуванням грошової пені. Також зберігалась можливість застосування заходів кримінальної відповідальності за незаконне рибальство та полювання. При цьому кваліфікуючими ознаками вчиненого розглядалися породи тварин, час та місце скоєння злочину, а також застосування заборонених знарядь. Варто відзначити, що початок XX ст. охарактеризувався встановленням перших дозвільних документів, отримання яких було обов'язковою вимогою

подальшого використання природних ресурсів, зокрема, водних живих ресурсів та об'єктів тваринного світу [8, с. 375–380]. Найбільш суворе покарання – ув'язнення, передбачалось за здійснення вилову морських котиків (ст. 254 «Уголовного уложення» 1903 р.). Майже незмінними залишилась система покарання за незаконну порубку лісу. Отже, покарання за скоєння екологічних злочинів часів кінця XIX – початку XX ст. ст. зводились до застосування штрафних санкцій, а також щодо особливо цінних природних ресурсів та з урахуванням розміру заподіяної шкоди допустимим було застосування заслання чи арешту.

Розвиток економіки СРСР характеризувався значними темпами інтенсифікації виробництва, при цьому домінуючим був підхід, сутність якого зводилась до встановлення панування людини над природою, внаслідок чого приймалися утопічні акти, реалізація положень спрямовувалася на забезпечення штучної трансформації водної системи, руйнування наявних біологічних екосистем країни, що здійснювалось з фактичним нехтуванням вимогами забезпечення сталого розвитку природи. Крім того, замість пануючої приватної власності дворян відбулася власність державної форми на ліси, землі, води та інші природні ресурси. Природні ресурси передавалися у користування на безоплатній основі, було відмінено сплату відповідних податків, які тривалий час були відомі на території України.

Такий режим використання природних ресурсів унеможливив забезпечення природоохоронних фондів як складників фонду Державного бюджету СРСР і республіканських бюджетів, негативно позначилось на формуванні свідомого бережливого ставлення до використання природних ресурсів, що наразі на ментальному рівні зберігається і у сучасних умовах.

З урахуванням періоду I Світової війни прийняття Кримінального кодексу УРСР відбулося лише у 1922 році, у цьому ж році відбулося прийняття кримінальних кодифікованих законів інших союзних республік. Відповідно до Кримінального кодексу УРСР 1922 р. передбачалася така система кримінальних покарань, як вигнання за межі УРСР, позбавлення волі, примусові роботи без утримання під вартою, умовне засудження, конфіскація майна (повна або часткова), штраф, обмеження прав, звільнення з посади, суспільна догана, обов'язок відшкодувати заподіяні збитки. За скоєння екологічних злочинів передбачались застосування штрафу, позбавлення волі, примусові роботи та конфіскація майна. Безпосередньо до екологічних злочинів Кримінальним кодексом УРСР 1922 року відносилось незаконне полювання, незаконне рибальство та незаконна розробка родовищ корисних копалин [9, с. 126]. Зазначені діяння за ступенем суспільної небезпеки законодавцем розглядалися як рівнозначні і каралися позбавленням волі або примусовими роботами строком до 1 року з конфіскацією незаконно добутого, а також знярядь скоєння злочину, або штрафом у розмірі до 500 рублів.

У 1926 році було прийнято Кримінальний кодекс УРСР, в якому було додано такі види кримінальних покарань, як визнання ворогом радянського народу, позбавлення волі із суворою ізоляцією, позбавлення волі без суворої ізоляції, примусові роботи без позбавлення волі, обмеження політичних та громадянських прав, заслання за межі Радянського Союзу на визначений строк, заслання за межі УРСР, звільнення з посади, заборона зайняття певним видом діяльності, суспільна догана, конфіскація майна – повна чи часткова, грошовий штраф, попередження, обов'язок відшкодувати заподіяні збитки [9, с. 140]. Серед перерахованих кримінальних покарань за скоєння екологічних злочинів передбачалось застосування штрафу або примусові роботи або позбавлення волі.

Кримінальний кодекс УРСР 1960 року значно спростив систему кримінальних покарань і залишив лише дев'ять стягнень: позбавлення волі; виправні роботи без позбавлення волі; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; штраф; покладання обов'язку відшкодувати спричинену шкоду; суспільна догана; конфіскація майна; позбавлення військового чи спеціального звання [9, с. 190–192]. Зберігався підхід застосування за скоєння екологічних злочинів таких видів кримінальних покарань, як штраф, виправні роботи, конфіскація майна та позбавлення волі. Екологічні злочини розміщувалися у розділах, присвячених злочинам проти соціалістичної власності, присвячених господарським злочинам, злочинам проти суспільної безпеки, громадського порядку та здоров'я населення [9, с. 195–200]. Серед новел Кримінального кодексу УРСР необхідно відзначити запровадження норми, що встановлювала кримінально-правову відповідальність за порушення законодавства про континентальний шельф СРСР (ст. 163-1), за вчинення якого передбачалось застосування покарання у вигляді позбавлення волі строком до одного року, а у разі незаконної розробки надр континентального шельфу встановлювалось застосування не лише позбавлення волі, а і конфіскація судна та незаконно добутого [10].

Висновок. Отже, здійснене дослідження свідчить про тривалий історичний розвиток кримінально-правових норм, що передбачають відповідальність за екологічні правопорушення. До прийняття «Уложення про покарання кримінальні і виправні» 1845 року екологічні злочини в українському кримінально-правовому законодавстві фактично були відсутні, і кримінально-правова охорона природних ресурсів відбувалась як складник кримінально-правової охорони приватної та державної (казенної) власності. Основним покаранням за вчинене посягання на «чужий» природний ресурс було застосування штрафу. Перегляд системи покарань за скоєння екологічних покарань відбувся із прийняття «Уголовного уложення» 1903 року, до складників якого було віднесено арешт, застосування грошової пені, при цьому було застосовано системний підхід до визначення альтернативного розміру санкцій (наприклад, один місяць арешту міг бути замінений на виплату грошової пені у розмірі 100 рублів, два місяці арешту – 200 рублів). На жаль, такий системний підхід був втрачений у радянський період розвитку кримінально-правового законодавства України, не було вироблено єдиної концепції визначення структури кримінально-правової санкції, була відсутня пропорційність у співвідношенні строків і розмірів альтернативних покарань за скоєння екологічних злочинів.

Список використаної літератури:

1. Кедров Б.М. История науки и принципы ее исследования. *Вопросы философии*. 1971. № 9. С. 79–83.
2. Баскаков А.Я., Туленков Н.В. Методология научного исследования : учебное пособие. 2-е изд. испр. Киев : МАУП, 2004 216 с.
3. Новицкий И.Б. Римское право : учебник. Москва : Гуманитарное знание, 1993.
4. Матвійчук В.К. Загальнотеоретичні підходи до витоків та класифікації періодів кримінально-правової охорони навколишнього природного середовища на теренах України. *Юридична наука*. 2012. № 1. С. 83–85.
5. Хрестоматія з історії держави і права України : навчальний посібник / Упорядн. А.С. Чайковський (кер.), О.Л. Копиленко, В.М. Кривоніс, В.В. Свистунов, Г.І. Трофанчук. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 656 с.
6. Булгаков М.Б. Российское природоохранное законодательство XI–XX вв. Москва : Издательство «ЛЕГАТ», 1997. 83 с.

7. Перебитюк М.В. Криміналістична характеристика екологічних злочинів. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 282–286.

8. Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. Т. 4. Москва : Юрид. лит., 1986. 511 с.

9. Гончаренко В.Д., Рогожин А.Й., Святоцький О.Д. Хрестоматія з історії держави і права України. Том 2. Лютий 1917 р. – 1996 р. : навчальний посібник для юридичних вищих навчальних закладів і факультетів: У 2 т. / За ред. члена-кореспондента Академії правових наук України В.Д. Гончаренка. Київ. 1997. 800 с.

10. Кримінальний кодекс УРСР 1960 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0006.html.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Мурихін Сергій Володимирович – аспірант
Міжрегіональної академії управління персоналом

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Murykhin Serhii Volodymyrovych – Postgraduate Student
of the Interregional Academy of Personnel Management



УДК 342.95 (477)

ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СУДОВ (СУДЕЙ) ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Наталья НЕСТОР,

кандидат юридических наук, соискатель
Открытого международного университета развития человека «Украина»

АННОТАЦИЯ

В статье автор с использованием сравнительного метода научного исследования анализирует правовые системы ряда постсоветских государств (Литва, Эстония, Молдова, Казахстан, Азербайджан) в части специфики регулирования национальным законодателем контроля за судами и судьями (вопрос назначения и увольнения судей, привлечения их к дисциплинарной ответственности, избрание руководства судов, особенности правового статуса, формирования персонального состава институтов с самоуправляющимися функциями в судебной сфере и т.д.), сравнивает их с законодательством Украины. Выделено ряд элементов зарубежного правового регулирования – потенциальных направлений имплементации в украинское правовое поле.

Ключевые слова: зарубежный опыт, контроль, судья, судебная власть, постсоветские страны, имплементация.

EXPERIENCE IN CARRYING OUT CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF COURTS (JUDGES) OF POST-SOVIET COUNTRIES AND THE POSSIBILITY OF ITS APPLICATION IN UKRAINE

Natalia NESTOR,

PhD in Law, Degree-seeking Student
of the Open International University of Human Development “Ukraine”

SUMMARY

The author of the article, using the comparative method of scientific research, has analyzed the legal systems of a number of post-Soviet countries (Lithuania, Estonia, Moldova, Kazakhstan, Azerbaijan) regarding the specifics of regulating control over courts and judges (the matter of appointing and dismissing judges, bringing them to disciplinary liability, the election of the leadership of the courts, specific features of the legal status, the formation of the personnel of institutions with self-governing functions in the judicial sphere, etc.) by the national legislator, and has compared them with the legislation of Ukraine. A number of elements of international legal regulation have been highlighted – potential areas of implementing into the Ukrainian legal field.

Key words: international experience, control, judge, judicial power, post-Soviet countries, implementation.

Постановка проблемы. Глобализационные, интеграционные тенденции развития современного общества непременно накладывают свой отпечаток на правовые системы государств, наполняют их универсальными, проверенными временем и практикой применения нормативными предписаниями, которые доказали свою эффективность и действенность применения. Также заимствование зарубежного опыта правового регулирования той или иной сферы общественных отношений является одним из самых распространённых направлений реформирования, совершенствования национальной правовой системы. Ведь это даёт возможность избежать стадии проб и ошибок, адаптировать в собственное законодательство действительно действенные механизмы регулирования в соответствии с современными требованиями демократии и гражданского общества.

Конечно, правовая система каждого государства является уникальной, отражает собственно местную специфику государственного строительства, систему распределения государственной власти, взаимоотношений между гражданами, властью, другими участниками общественных отношений. При таких условиях правовое регулирование многих «чувствительных» вопросов, в частности независимости судебной власти, юридического механизма контроля за судами и судьями в стране, должно осуществляться с существенным учётом национально-обществен-

ной составляющей вопроса, присутствующего уровня развития правовой культуры, взаимосвязей и взаимовлияния различных ветвей власти.

При осуществлении анализа зарубежного опыта правового регулирования, системы мер контроля за судом и судьями стоит прежде всего остановиться на образцах законодательства постсоветских стран. Похожие законодательные традиции, ментальность населения, общественно-политические вызовы и пути их решения предопределяют предметный интерес к подобным национальным правовым системам, учитывая потенциально высокую степень эффективности имплементации положительного нормотворческого, правоприменительного опыта этих стран.

Анализ последних исследований и публикаций. Цель достижения европейских стандартов правосудия по контролю за судьями как приоритет украинской власти обуславливает повышенный научный интерес прежде всего к законодательству стран Западной Европы. Среди учёных-юристов необходимо отметить весомый вклад в исследование контрольно-надзорной деятельности таких учёных, как: В.Б. Аверьянов, А.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Галушко, И.П. Голосниченко, Т.А. Коломоец, В.К. Колпаков, А.В. Кузьменко, А.Ф. Мельник, А.Н. Муzychuk и другие. В то же время постсоветским правовым системам внимание уделяется в меньшей степени; как правило, они анализируются в разрезе специальных

исследований определённого аспекта функционирования судебной системы.

Цель статьи – сравнительная характеристика контроля за деятельностью судов (судей) постсоветских стран, выделение возможных направлений его использования в Украине.

Изложение основного материала. В Литве базовым нормативным актом в судебной сфере является Закон «О судах» от 31 мая 1994 г. В соответствии со статьями 55-1, 56, 70–73 этого Закона отбор претендентов на вакансии судей участковых, окружных, административных, апелляционных судов осуществляет отборочная комиссия в составе семи человек: три члена должны быть судьями, четыре члена – представителями общественности. Председатель комиссии назначается Президентом республики. Выводы комиссии о наиболее подходящих кандидатах имеют для Президента факультативный характер. В отношении судей апелляционного суда нужно дополнительное одобрение Сейма (парламента); судьи Верховного суда назначаются парламентом по представлению Президента [1].

Юрисдикция осуществления дисциплинарного производства в отношении судей разделена между комиссией по судейской этике и дисциплине (рассматривает первичные жалобы на судей и принимает решение об открытии дисциплинарного производства) и судом чести (решает дисциплинарное дело по существу, налагает взыскания). Комиссия по судейской этике и дисциплине состоит из семи человек: двух членов назначает Президент, одного – Председатель парламента, четырёх – Совет судей. Суд чести состоит из десяти членов – по два человека назначают Президент и Председатель парламента из числа представителей общественности, шесть человек – Совет судей из числа действующих судей. Отметим отсутствие у Суда чести полномочий назначить взыскания в виде увольнения с должности – при наличии оснований может быть сформировано представление субъекту назначения об освобождении судьи от должности. Если в нём будет отказано, суд чести должен избрать другую санкцию к судье.

Согласно статье 150 Конституции Эстонии, председатель Верховного суда (высшее судебное звено в судебной системе и орган конституционной юрисдикции) назначается Рийгикогу (парламентом) по представлению Президента Республики; судьи этого суда – парламентом по представлению председателя Государственного суда [2]. В соответствии со статьёй 55 Закона Эстонии «О судах» судья первой и апелляционной инстанции назначается Президентом по представлению Верховного суда. При этом последний учитывает мнение собрания судей суда, в который может быть назначен кандидат. В процедуре прекращения правового статуса судьи различаются вариации снятия судьи с должности и увольнения. Первый из них является дисциплинарным взысканием, применяется дисциплинарной палатой – специальным самоуправляемым судейским дисциплинарным органом, в который избирается по пять представителей из числа судей судов кассационной, апелляционной и первой инстанций [3]. При этом право инициировать дисциплинарное производство в отношении судей имеет канцлер юстиции (специальная конституционная административная должность) и Председатель Верховного суда – относительно всех судей; председатель окружного суда – относительно судей судов первой инстанции в его территориальной юрисдикции; председатель суда – относительно судей того же суда; Верховный суд – относительно председателя Верховного суда.

Административная компетенция по освобождению судьи по недисциплинарным основаниям делегирована Президенту республики, её осуществляют по представлению Председателя Верховного суда. Интересно, что среди

общих оснований увольнения судьи с должности значится несоответствие судьи занимаемой должности, установленное в течение первых трёх лет после назначения на должность (по определению, судьи назначаются бессрочно) заключением Верховного суда, который, в свою очередь, использует данные ежегодных отчётов председателей судов, в которых работают такие судьи, об их профессиональной компетентности. Также отметим существенные административные полномочия Министра юстиции. То есть, система контроля за судами и судьями в Эстонии характеризуется значительным влиянием административной власти, которая одновременно большую часть своих полномочий должна согласовывать с судейским сообществом.

Законодательство Молдовы определяющее место в системе субъектов контроля за судами и судьями отводит Высшему совету магистратуры – коллегиальному органу судейского самоуправления. Данная организация состоит из двенадцати членов – шести судей (избираются Общим собранием судей), трёх штатных преподавателей права (избираются парламентом), Главы Высшей судебной палаты, Генерального прокурора и Министра юстиции, входящих в состав совета по должности. Среди компетенций Высшего совета магистратуры отметим внесение представления соответствующему субъекту (парламенту или президенту) о назначении, увольнении, переводе судей и руководства судов; применения к судьям мер поощрений и дисциплинарного принуждения; рассмотрение жалоб на решения дисциплинарных коллегий, утверждение этих решений [4]. Кроме упомянутой дисциплинарной коллегии, также осуществляет общее руководство работой коллегии по отбору и карьере судей, коллегии по оценке деятельности судей, судебной инспекции.

Коллегия по отбору и карьере судей создана для обеспечения отбора кандидатов на должность судьи, председателя и заместителя председателя суда, перевода судей в высшей, низшей или инстанции аналогичного уровня. Состоит из семи человек – четырёх судей (два судьи от Высшей судебной палаты, по одному судье от апелляционной палаты и местных судов), трёх представителей гражданского общества (назначаются Высшим советом магистратуры на основании открытого конкурса). Отметим, что в момент подачи документов кандидат на должность судьи информируется об обязанности тестирования на полиграфе как условия участия в конкурсе. Коллегия по оценке деятельности судей также состоит из семи членов – пяти судей (по два судьи от Высшей судебной палаты и апелляционных палат, один судья от местных судов), двух представителей гражданского общества (назначаются Высшим советом магистратуры на основании открытого конкурса) (статьи 3–4, 15–16 Закона Молдовы «Об отборе, оценке деятельности и карьере судей» от 5 июля 2012 г. [5]; статья 9 Закона Молдовы «О статусе судьи» от 20 июля 1995 г. [6]). Важность работы оценочной коллегии подчёркивается тем фактом, что получение неудовлетворительной оценки собственной деятельности по двум последовательным оценкам является законным основанием для приостановки полномочий судей (тогда как в Украине, по общему правилу, результаты оценки только могут учитываться при рассмотрении вопроса о проведении конкурса на занятие должности в соответствующем суде).

Дисциплинарная коллегия является независимым органом, который рассматривает дисциплинарные дела в отношении судей и применяет дисциплинарные взыскания. Коллегия состоит из пяти судей (избираются общим собранием судов) и четырёх представителей гражданского общества (назначаются Министром юстиции по результатам открытого конкурса) (статьи 8–10 Закона Молдовы

«О дисциплинарной ответственности судей» от 25 июля 2014 г. [7]). Заметим, что хотя в числе дисциплинарных взысканий значится освобождение от должности, решение дисциплинарной коллегии или Высшего совета магистратуры по его применению прямых юридических последствий не вызывает, требуется дальнейшее одобрение решения парламентом (относительно судей Высшей судебной палаты) или Президента (относительно других судей). Итак, несмотря на доминирование среди субъектов контроля за судьями самоуправляющихся, общественных институтов, присутствует также ограниченное влияние представителей других ветвей власти.

Конституция Казахстана (статьи 55, 79, 82) содержит нормативные предписания, предусматривающие невозможность (за исключением совершения тяжких преступлений, задержания на месте преступления) ареста, привода, привлечения к уголовной и административной ответственности судьи без согласия парламента (относительно судьи Верховного суда), Президента на основании заключения Высшего судебного совета (относительно судей других судов). Похожим образом разграничены между этими субъектами и контрольные функции назначения судьи – председатель и судьи Верховного суда избираются Сенатом (парламентом) по представлению Президента на основании рекомендации Высшего судебного совета; председатель и судьи других судов – Президентом по рекомендации Высшего судебного совета. При этом статус Высшего судебного совета вряд ли целесообразно расценивать в качестве органа судейского управления или самоуправления – ведь председатель и члены совета назначаются Президентом [8]. Детали отбора кандидатов на должности судей, увольнения, привлечения к дисциплинарной ответственности раскрыты в Конституционном Законе «О судебной системе и статусе судей в республике Казахстан» от 25 декабря 2000 г.

Статьями 30, 34, 38-1 вышеупомянутого нормативного акта установлено, что отбор кандидатов на должность судьи, председателя суда осуществляется Высшим судебным советом на конкурсной основе; в то же время Президент имеет право внести представление об избрании кандидата на должность судьи Верховного суда вне процедуры конкурса. Освобождение от должности, по аналогии с назначением, является соответственно компетенцией парламента и Президента. В контексте осуществления дисциплинарного производства предусматривается функционирование отдельного органа – Судебного жюри, которое образуется при Высшем судебном совете. Данное жюри состоит из шести судей, назначается по рекомендации расширенного пленарного заседания Верховного суда Высшим судебным советом. В работе Судебного жюри с правом совещательного голоса принимают участие представители общественности и один член Высшего судебного совета, которые назначаются опять же этим советом [9]. Соответственно, система субъектов контроля за судьями в этой стране характеризуется полным доминированием президентской вертикали, элементы общественного и самоуправляющегося контроля выражены слабо, присутствуют в большей степени номинально, а не реально.

Согласно статей 130–132 Конституции Азербайджана, судьи Конституционного, Верховного, апелляционных судов избираются Милли Меджлисом (парламентом) по представлению Президента [10]. Председатели судов назначаются Президентом на основании представления Судебно-правового совета, состоящего из судей и представителей исполнительной, законодательной власти, органов прокуратуры и коллегии адвокатов; в общей численности совета (пятнадцать человек) количественное большинство (восемь членов) составляют судьи, избираемые самими судьями.

Положениями статей 86, 93-2, 93-3, 93-4, 110, 112, 113 Закона Азербайджана «О судах и судьях» от 10 июня 1997 г. предполагается, что Судебно-правовым советом формируется Избирательный комитет – специальная организация для избрания наиболее достойных кандидатов на должность судьи. Сформированный комитетом рейтинг кандидатов (в соответствии с набранными баллами) передается совету, который с его учетом формирует представление субъекту назначения. Для лиц, обладающих авторитетом в области права, двадцатилетним стажем юридической работы, высокими моральными качествами предусмотрена возможность обойти процедуру экзамена и также быть назначенным на должность. Хотя Судебно-правовой совет является независимым учреждением, однако соответствующий орган законодательной власти может не только инициировать дисциплинарное производство в отношении судьи (кроме судей Верховного суда), но и настаивать на применении к виновному лицу в качестве санкции именно прекращение его полномочий как судьи [11]. В любом случае самостоятельность дискреции решения о таком прекращении Судебно-правовым советом практически исключает возможность подобных злоупотреблений административной властью.

Выводы. Осуществлённая характеристика правового регулирования юридического механизма контроля за судьями в постсоветских странах (на примере Литвы, Эстонии, Молдовы, Казахстана, Азербайджана) показала закрепление на нормативном уровне во всех перечисленных государствах принципа независимости судей, недопустимости влияния третьих лиц на процесс правосудия. При этом соотношение административной компетенции различных ветвей власти в процедуре назначения и увольнения судей в национальных правовых системах значительно отличается – ключевыми полномочиями могут наделяться как представители исполнительной и законодательной власти, так и субъекты самоуправляющегося и общественного контроля. В любом случае правовая система Украины, по нашему мнению, характеризуется сравнительно высокой степенью разграничения ветвей власти и устранения третьих лиц от воздействия на суд.

В то же время ряд элементов зарубежного правового регулирования, по нашему мнению, можно рассматривать как перспективные направления имплементации в отечественное правовое поле. К таким направлениям относим: 1) привлечение представителей общественности (избранных по открытому конкурсу) к работе самоуправляемых (независимых) органов с кадровыми, дисциплинарными полномочиями на правах полноправных их членов с правом голоса, оплатой за работу (опыт Молдовы, Литвы); 2) введение практики поощрения судей за добросовестный труд, достижения в сфере эффективного, беспристрастного правосудия внутренне корпоративными судейскими знаками отличия и наградами (опыт Азербайджана, Молдовы); 3) обязательность применения процедуры психофизиологического исследования (тестирования) на полиграфе для кандидатов на вакансию судьи (опыт Молдовы).

Конечно, выделенные нами элементы достаточно разноплановы, по сути, детализируют специфику осуществления существующих административных процедур, форм контроля или предлагают принципиально новые их вариации. Соответственно, могут быть реализованы в кратко-, средне- или долгосрочной перспективе, в том числе в совокупности и в сочетании с последующим реформированием, совершенствованием в целом юридического механизма регулирования правового статуса судов и судей в Украине.

Список использованной литературы:

1. О судах : Закон Литовской Республики от 31 мая 1994 г. № I-480. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/303d9d23f5311e68f278e2f1841c088?jfwid=qjs00ggjl>.
2. The Constitution of the Republic of Estonia for 28.06.1992. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>.
3. Courts Act of Estonia for 19.06.2002. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514022014001/consolide>.
4. О Высшем совете магистратуры : Закон Молдовы от 19.07.1996 г. №947. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313302&lang=2>.
5. Об отборе, оценке деятельности и карьере судей : Закон Молдовы от 5 июля 2012 г. № 154. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=54611.
6. О статусе судьи : Закон Молдовы от 20 июля 1995 г. № 544-ХІІІ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3503.
7. О дисциплинарной ответственности судей : Закон Молдовы от 25 июля 2014 г. №178. URL: <http://lex.justice.md/ru/354341/>.
8. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029#pos=1244;-102.

9. О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан : Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132-II. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021164#pos=1;-93.

10. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. URL: http://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=93:constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru.

11. О Судебно-правовом совете : Закон Азербайджанской Республики от 10 июня 1997 года № 310-IQ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2765.

ИНФОРМАЦИЯ ПРО АВТОРА

Нестор Наталья Владимировна – кандидат юридических наук, соискатель Открытого международного университета развития человека «Украина»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nestor Natalia Vladimirovna – PhD in Law, Degree-seeking Student of Open International University of Human Development “Ukraine”



УДК 342.95

МУНІЦИПАЛЬНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЛІ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Микола ПОТІП,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпровського гуманітарного університету

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу вітчизняних нормативно-правових актів, які визначають види адміністративних послуг у сфері приватизації та порядок їх надання органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами. Розглянуто наукові підходи до понять «адміністративні послуги» та «муніципальні послуги», визначено їх особливості та ключові концепції поняття «муніципальні адміністративні послуги». Розглянуто види адміністративних муніципальних послуг у сфері приватизації землі. Виокремлено особливості муніципальних адміністративних послуг у сфері приватизації, сформульоване їх авторське поняття та запропоновані шляхи його нормативного закріплення.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи місцевого самоврядування, муніципальні послуги, приватизація, земельна ділянка, центр надання адміністративних послуг.

MUNICIPAL ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE FIELD OF PRIVATIZATION OF THE LAND: CONCEPTS AND TYPES

Mykola POTIP,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines
of Dnipro Humanitarian University

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of domestic normative legal acts, which determine the types of administrative services in the field of privatization and the procedure for their delivery by local self-government bodies and their executive bodies. The scientific approaches to the concepts of “administrative services” and “municipal services” are considered, their features and key concepts of “municipal administrative services” are defined. The types of administrative municipal services in the sphere of privatization of land are considered. The features of municipal administrative services in the sphere of privatization are singled out, their author’s concept is formulated and the ways of its normative consolidation are proposed.

Key words: administrative services, local self-government bodies, municipal services, privatization, land, administrative services center.

Постановка проблеми. Приватизаційні процеси охопили Україну з моменту проголошення її незалежності. Відбувалася приватизація житла, земельних ділянок, підприємств, їх майна, об’єктів інфраструктури. Приватизаційний процес проходив з різним ступенем інтенсивності, а його результати суспільством і досі сприймаються суперечливо.

Починаючи з 1992 року по 2018 рік в Україні було приватизовано більше 133 тисяч об’єктів: 29 859 об’єктів державної форми власності та 103 364 – об’єкти комунальної власності [13]. Водночас непослідовна та непрозора приватизаційна державна політика створила підґрунтя для формування негативного суспільного ставлення до приватизації. Це призвело до прийняття у 2018 році Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», що сприяв пожевуженню цієї сфери суспільних відносин, про що свідчать статистичні показники. Так, Фонд Державного майна України (ФДМУ) звітував, що протягом 2018 року державну форму власності змінили 249 об’єктів приватизації. У січні–липні 2018 року відповідно до норм Закону України від 04 березня 1992 року N 2163-ХІІ «Про приватизацію державного майна» державну форму власності змінили 58 об’єктів приватизації груп А, Д, Е та Ж. У серпні–грудні 2018 року відповідно до норм нового Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» державну форму власності змінив 191 об’єкт

малої приватизації [13]. Тільки у січні–березні 2019 року змінили форму власності 126 об’єктів [4]. Загалом, на 2019 рік заплановано здійснити приватизацію 21 об’єкта великої приватизації державної власності [35] та 792 об’єктів малої приватизації [27].

Актуальність теми дослідження. Якщо новий Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» оновив процедури надання адміністративних послуг у сфері малої та великої приватизації, то законодавство, що регулює відносини приватизації житла та землі, через їх надмірну бюрократизацію, на наш погляд, потребує оновлення положень щодо надання адміністративних послуг у цій сфері. Як свідчить проведений аналіз адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами у сфері приватизації, були виявлені недоліки унормування надання таких послуг. Про цей факт свідчать різні їх кількості та повнота залежно від надавача, що відноситься до того чи іншого органу місцевого самоврядування. Якщо адміністративні послуги, що надаються органами державної влади у сфері приватизації, мають чітке нормативно-правове регулювання, то муніципальні адміністративні послуги у сфері приватизації є фрагментарними, процедури їх надання різняться, органи, що надають однакові послуги, мають відмінності у своєму правовому статусі, що свідчить про необхідність унормування цього процесу.

Стан дослідження. Ознаки, поняття, особливості та види адміністративних та муніципальних послуг досліджували такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, І.І. Бригілевич, В.П. Тимошук, С.І. Ванько, Б.М. Гук, О.В. Гуленкова, Е.Ф. Демський, І.В. Дробуш, В.А. Загайний, І.Б. Коліушко, І.О. Котюк, О.В. Курінний, О.А. Малікіна, Д.В. Приймаченко, В. О. Стоян, Д. В. Сухінін, О.К. Туркова, В.С. Фуртатов та інші. Однак цими та іншими науковцями не розглядалося поняття муніципальної адміністративної послуги у сфері приватизації, не досліджувались правові засади їх надання та види. З огляду на динаміку правового регулювання відносин у сфері приватизації в Україні, на наш погляд, це питання потребує наукового дослідження.

Метою та завданнями статті є з'ясування змісту поняття «муніципальні адміністративні послуги у сфері приватизації» та їх видів, висвітлення правових засад їх отримання, з'ясування недоліків практики їх надання та вироблення пропозицій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 121 Земельного кодексу України громадяни України мають право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у визначених цим кодексом таких розмірах: а) для ведення фермерського господарства – в розмірі земельної частки (паю), визначеної для членів сільськогосподарських підприємств, розташованих на території сільської, селищної, міської ради, де знаходиться фермерське господарство. Якщо на території сільської, селищної, міської ради розташовано декілька сільськогосподарських підприємств, розмір земельної частки (паю) визначається як середній по цих підприємствах. У разі відсутності сільськогосподарських підприємств на території відповідної ради розмір земельної частки (паю) визначається як середній по району; б) для ведення особистого селянського господарства – не більше 2,0 гектара; в) для ведення садівництва – не більше 0,12 гектара; г) для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селі – не більше 0,25 гектара, в селищах – не більше 0,15 гектара, в містах – не більше 0,10 гектара; г) для індивідуального дачного будівництва – не більше 0,10 гектара; д) для будівництва індивідуальних гаражів – не більше 0,01 гектара. Розмір земельних ділянок, що передаються безоплатно громадянину для ведення особистого селянського господарства, може бути збільшено у разі отримання в натурі (на місцевості) земельної частки (паю). Розмір земельної ділянки, що передається безоплатно громадянину у власність у зв'язку з набуттям ним права власності на житловий будинок, не може бути меншим, ніж максимальний розмір земельної ділянки відповідного цільового призначення, встановлений частиною першою цієї статті (крім випадків, якщо розмір земельної ділянки, на якій розташований будинок, є меншим) [15]. Потенційно кожен українець протягом життя може безкоштовно приватизувати 6 земельних ділянок площею до 6,4 га. Однак у системі Державного земельного кадастру відсутній уніфікований облік підстав отримання земельної ділянки за кожним власником, а також відсутні відомості про 3 млн сформованих земельних ділянок. Безкоштовна приватизація земельної ділянки означає, що не потрібно платити її вартість, але не означає безкоштовність процедури її оформлення [6].

Ускладнює процес приватизації землі наявний мораторій на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення. Так, загалом, під мораторій на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення підпадає приблизно 41 млн га, що становить 96% усіх земель сільськогосподарського призначення в Україні. Тільки 1,7 млн га

не підпадають під дію мораторію. Це землі в приватній власності для ведення особистого сільського господарства (крім «паїв»), для ведення підсобного сільського господарства, для індивідуального садівництва, які перебувають у вільному обігу [14]. Безкоштовна приватизація земельної ділянки включає в себе певний перелік процедур, кінцевим етапом яких є державна реєстрація права власності на земельну ділянку в Державному реєстрі прав на нерухоме майно та обтяжень [6]. Реєстрацію права власності можна провести в будь-якому центрі надання адміністративних послуг (ЦНАП) [24].

ЦНАП утворюються при Київській та Севастопольській міських держадміністраціях; райдержадміністраціях; районних у м. Києві та Севастополі держадміністраціях; виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення, а також при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення [29].

У сфері приватизації ЦНАП, що утворюються при різних держадміністраціях та виконавчих органах рад, надають різні за обсягом та видами адміністративні послуги у сфері приватизації земельних ділянок. Так, наприклад, ЦНАП м. Дніпра надає таку адміністративну послугу, як приватизація громадянином (громадянами) земельної ділянки, яка перебуває у його (їх) користуванні, що здійснюється Дніпровською міською радою, яка приймає рішення про передачу у власність земельної ділянки або вмотивовану відмову в наданні адміністративної послуги [23]. ЦНАП м. Харкова у сфері приватизації землі надає таку адміністративну послугу, як видача довідки про наявність та розмір земельної частки (паю), довідки про наявність у Державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації за певним видом її цільового призначення (використання). Суб'єктом надання цієї адміністративної послуги є відділ у м. Харкові Головного управління Держгеокадастру у Харківській області [33]. Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП Славутицької міської ради, затверджений рішенням виконавчого комітету Славутицької міської ради від 21.03.2018 № 225, яке передбачає такі адміністративні послуги у сфері приватизації землі, як: видача довідки про наявність та розмір земельної частки (паю), довідки про наявність у Державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації за певним видом її цільового призначення (використання), що надається Відділом містобудування, архітектури та просторового розвитку управління інфраструктури та капітального будівництва; надання дозволу на розробку документації із землеустрою для безоплатної приватизації; затвердження документації із землеустрою для безоплатної приватизації здійснюється Службою містобудівного кадастру, земельних ресурсів та відносин управління інфраструктури та капітального будівництва [24]. У сфері приватизації землі виконавчі органи Миколаївської міської ради, а саме Відділ Головного управління Держгеокадастру у Миколаївській області, проводять надання довідки про наявність та розмір земельної частки (паю), надання довідки про наявність у державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації за певним видом її цільового призначення (використання) [19]. ЦНАП Житомирської міської ради у сфері приватизації землі надає такі адміністративні послуги, як: видача довідки про наявність у державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної

приватизації за певним видом її цільового призначення (використання), що здійснюється Миськрайонним управлінням у Житомирському районі та м. Житомирі Головного управління Держгеокадастру у Житомирській області [12]. З наведеного видається відсутність стандартного підходу як до висвітлення інформації про адміністративні послуги у сфері приватизації, що надаються органами місцевого самоврядування, так і до інформаційних та технічних карток цих послуг, так і до видів адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами у сфері приватизації землі.

З огляду на однакову нормативно-правову базу проведення приватизації земельних ділянок, що представлена Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III, наведені приклади можуть розцінюватись споживачами цих послуг як штучне ускладнення процесу їх отримання, що є проявом корупції. У зв'язку із такими обставинами безкоштовна приватизація земельної ділянки в Україні складно реалізується на практиці. Кількість вільних земель скоротилася і розпорядники земель не зацікавлені передавати їх без вигоди для себе або свого регіону. Чим більш економічно розвинений регіон, тим складніше отримати земельну ділянку в рамках безкоштовної приватизації [6]. Таким чином, сама можливість отримання адміністративної послуги у сфері приватизації землі піддається сумніву, оскільки її надання має бути автоматичним за наявності передбачених законодавством обставин, а не залежати від волі посадовців та недоліків процедури.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [26]. Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: 1) повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; 2) послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; 3) послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; 4) результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); 5) надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [16].

Із переліченими ознаками в більшості погоджуються і науковці, проте вони визначають ще такі ознаки адміністративної послуги: 1) надання адміністративних послуг здійснюється за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів; 2) компетенція органів владних повноважень щодо надання певного виду послуг визначається законодавством і відповідно до затверджених стандартів; 3) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише чинним законом; 4) адміністративна послуга, надана особі, має бути включена до Реєстру державних, у тому числі адміністративних, послуг, а платна послуга – до Переліку платних послуг; 5) контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша дозвільно-розпорядча діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами [9, с. 80; 18, с. 58; 7, с. 118; 32; 25, с. 8–9]. По-різному компліуючи зазначені ознаки, науковці створюють авторські поняття адміністративної послуги [7, с. 119; 5, с. 28; 9, с. 79; 2, 455; 17, с. 106; 1, с. 118].

І.Е. Коліушко, О.А. Малкіна, В.С. Фуртатов та інші науковці зазначають, що послуги, які надаються органами

держави та місцевого самоврядування, становлять сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, зазначає О.А. Малкіна, розрізняють державні, що надаються органами виконавчої влади та державними підприємствами, установами та організаціями, та муніципальні, які надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями, послуги. До державних належать також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів та під відповідальність органів місцевого самоврядування [3; 18, с. 58].

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р., визначає муніципальні послуги як: послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету [30]. Тобто вирішальним критерієм віднесення публічних послуг до державних чи муніципальних у цьому разі є джерело коштів, за рахунок яких вони надаються, наголошує О.В. Гуненкова [8].

Науковці по-різному підходять до змісту поняття «муніципальна послуга»: 1) як до публічної послуги, зокрема адміністративного, управлінського, соціального, житлово-комунального спрямування, що надається під відповідальність і в межах компетенції органу місцевого самоврядування як власне ним, його організаціями, так і із залученням бізнесових та некомерційних структур, діяльність яких з надання послуг зазначеного типу перебуває у сфері координації та контролю органу місцевого самоврядування [31, с. 262]; 2) як до різновиду публічних послуг, які надаються місцевим самоврядуванням з метою реалізації соціальних прав відповідних територіальних громад [10, с. 5]; 3) як послуги, які надаються в місці проживання людини або поблизу від нього, і забезпечення яких покладається на органи місцевого самоврядування [11, с. 220]; 4) як послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами [1, с. 119]; 5) як послуги, що надаються безпосередньо сільськими, селищними та міськими радами (або їх виконавчими органами) під їх повну відповідальність, або надаються державними, комунальними, приватними чи громадськими організаціями, установами, підприємствами та підприємцями за умови повного або часткового фінансування, правового регулювання та контролю такими органами місцевого самоврядування [8]. Наведені наукові концепції формують загальне уявлення про зміст поняття «муніципальна послуга».

О.В. Гуненкова зазначає, що залежно від сфери обслуговування населення муніципальні послуги можуть бути: житлово-комунальними, побутовими, транспортними, торговельними, соціальними, видовищно-розважальними, послугами у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту тощо. Крім того, дуже важливим різновидом муніципальних та державних послуг є адміністративні послуги. Цей науковець формулює авторське визначення такого поняття, як «муніципальні адміністративні послуги»: це діяльність сільських, селищних та міських рад (або їх виконавчих органів) з реалізації владних повноважень із метою задоволення потреб фізичних або юридичних осіб у отриманні адміністративного акта (документа або дії), спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків таких осіб, відповідно

до Закону, за їх заявою [8]. Ми повністю підтримуємо наукову концепцію О.В. Гуенкової щодо змісту поняття муніципальні адміністративні послуги, та з урахуванням проведеного аналізу їх надання у сфері приватизації землі дійшли таких висновків.

Висновки. Таким чином, можна визначити такі ознаки муніципальних адміністративних послуг у сфері приватизації землі: 1) надаються органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами або суб'єктами, уповноваженими ними на ці функції; 2) реалізуються у сфері владних повноважень цих суб'єктів; 3) здійснюються відповідно до закону; 4) виникають з ініціативи фізичних або юридичних осіб, що звертаються за послугою; 5) метою надання є задоволення потреб фізичних або юридичних осіб у сфері приватизації землі; 6) надання послуг фінансується з місцевого бюджету; 7) результатом надання послуги є отримання фізичними або юридичними особами адміністративного акта, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків таких осіб у сфері приватизації землі. З урахуванням зазначеного пропонуємо визначити муніципальні адміністративні послуги у сфері приватизації землі як передбачену законодавством України діяльність з реалізації владних повноважень органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами або суб'єктами, уповноваженими ними на ці функції, з метою задоволення заявлених потреб фізичних або юридичних осіб у сфері приватизації землі в отриманні адміністративного акта, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків таких осіб у цій сфері, що забезпечується із місцевого бюджету.

Основними муніципальними адміністративними послугами, що надаються органами місцевого самоврядування у сфері приватизації землі, є: приватизація громадянином (громадянами) земельної ділянки, яка перебуває у його (їх) користуванні; видача довідки про наявність та розмір земельної частки (паю); видача довідки про наявність у Державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації за певним видом її цільового призначення (використання); надання дозволу на розробку документації із землеустрою для безоплатної приватизації; затвердження документації із землеустрою для безоплатної приватизації. Суб'єктами надання зазначених послуг є: ЦНАПи; міські, сільські, селищні ради; виконавчі органи зазначених рад (відділи містобудування, архітектури та просторового розвитку управління інфраструктури та капітального будівництва, служби містобудівного кадастру, земельних ресурсів та відносин управління інфраструктури та капітального будівництва).

Для упорядкування процесу надання муніципальних адміністративних послуг, у тому числі у сфері приватизації землі, вважаємо за потрібне доповнити статтю 1 Закону України «Про адміністративні послуги» поняттям «муніципальні адміністративні послуги»; розробити та включити до Закону статтю 14-1 «Особливості надання муніципальних адміністративних послуг». У цій статті, на наш погляд, необхідно закріпити загальні засади надання муніципальних адміністративних послуг, визначити особливості їх надання в окремих сферах, закріпити переліки таких послуг та коло уповноважених суб'єктів. Це, на наш погляд, дасть змогу запровадити стандарти надання муніципальних адміністративних послуг у сфері приватизації землі, уникнути їх штучного подрібнення з метою отримання додаткових коштів до місцевих бюджетів, та визначить коло уповноважених для їх надання суб'єктів. Також є нагальною потреба узагальнення результатів надання таких послуг органами місцевого самоврядування, судової практики з їх оскарження та підготовки відповідних методичних матеріалів.

Список використаної літератури:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003.
2. Адміністративне право. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2005. Т. 2. Особлива частина. 625 с.
3. Адміністративні послуги : посібник. Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д. / За заг. ред. Тимошука В.П. Київ : СПД Москаленко О.М., 2011. 432 с.
4. Аналітична довідка про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна у I кварталі 2019 року. URL: http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/ikvartal-2019_13845.pdf.
5. Афанасьєв К.К. Адміністративні послуги : навчальний посібник. Луганськ : РВВЛДУВС, 2010. С. 28.
6. Безкоштовна приватизація землі в Україні у 2019 році: ціни та терміни. URL: <https://100realty.ua/uk/articles/bezkostovna-privatizacia-zemli-v-ukraini-u-2019-roci-cini-ta-termini>.
7. 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.
8. Гуенкова О.В. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування. *Демократичне врядування*. 2016. Вип. 16–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17.
9. Демський Е.Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа. *Юридична наука*. 2011. № 1. С. 79–86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2011_1_13.
10. Дробуш І.В. Якість муніципальних послуг як критерій ефективності реалізації соціальних прав місцевим самоврядуванням. *Право і суспільство* : наук. журн. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ ; Всеукр. фонд юрид. науки акад. права В.В. Сташиса; Київ. нац. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ : 2013. № 6-2. С. 5.
11. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк та ін. Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. кол.: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко, А.О. Кузнецов. Харків. Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 220.
12. Житомирська міська рада. Адміністративні послуги. URL: [http://zt-rada.gov.ua/?3398\[0\]=379](http://zt-rada.gov.ua/?3398[0]=379).
13. Звіт про роботу Фонду Державного майна України (ФДМУ) та хід приватизації державного майна у 2018 році. URL: http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/zvit-2018-final_13714.pdf.
14. Земельная реформа. URL: <https://voxukraine.org/ru/moratoria-na-zemli-ru/>
15. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України* від 25.01.2002. 2002 р. № 3, стаття 27.
16. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/29277890>.
17. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2010. Вип. 84. С. 104–107. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2010_84_33.
18. Малікіна О.А., Фуртатов В.С. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління. *Наукові праці. Серія «Державне управління»*. 2014. Т. 235, Вип. 223. С. 56–60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2014_235_223_12.

19. Миколаївська міська рада. URL: <https://mkrada.gov.ua/content/informaciyni-ta-tehnoligichni-kartki.html>.

20. Определение услуги. URL: http://msk.treko.ru/show_dict_1276.

21. Перелік адміністративних послуг, які надаються через управління адміністративних послуг : рішення виконавчого комітету Славутицької міської ради від 21.03.2018 № 225. URL: <http://e-slavutich.gov.ua/citizens/AdministrativeServices/CenterAdministrativeServices/SitePages/ListAdministrativeServicesTSNAP.aspx>.

22. Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП м. Павлограда. URL: <https://pavlogradmrada.dp.gov.ua/perelik-administrativnikh-poslug-yaki-nadayutsya-cherez-snap-m-pavlograda>.

23. Приватизація громадянином (громадянами) земельної ділянки, яка перебуває у його (їх) користуванні. URL: <https://snap.dniprorada.gov.ua/%d0%bf%d0%be%d1%81%d0%bb%d1%83%d0%8f%d0%bd/>.

24. Приватизація земельної ділянки. URL: <http://kievzem.com.ua/uk/news/22.html>.

25. Приймаченко Д.В. Адміністративні послуги, що надають митні органи: стан і перспективи. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Право»*. 2010. № 2. С. 7–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2010_2%285%29_1.

26. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Офіційний вісник України* від 15.10.2012. 2012 р. № 76, с. 44. стаття 3067. код акта 63650/2012.

27. Про внесення змін до наказу Фонду державного майна України від 27.12.2018No 1637 «Про затвердження переліків об'єктів малої приватизації, що підлягають приватизації в 2019 році» (із змінами) : Наказ Фонду Державного майна України № 644 від 02.07.2019. URL: http://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/nakaz_n0644_vid_020719.pdf.

28. Про затвердження переліку об'єктів великої приватизації державної власності : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 січня 2019 р. № 36-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-pereliku-obyektiv-velikoyi-privatizaciyi-derzhavnoyi-vlasnosti>.

29. Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. *Урядовий кур'єр* від 06.03.2013 № 44.

30. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.

31. Сухінін Д.В. Муніципальні послуги в системі публічних послуг. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Вип. 3 (21) / редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.). Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. С. 262.

32. Туркова О.К. Теоретичні підходи щодо поняття адміністративної послуги. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2016_1_21.

33. Центр надання адміністративних послуг м. Харкова. URL: https://dozvil.kh.ua/service/vidacha_dovidki_pro_nayavnist_ta_rozmir_zemelnoi_chastki_payu_dovidki.html.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Потіп Микола Миколайович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпровського гуманітарного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Potip Mykola Mykolaiovych – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines of Dnipro Humanitarian University

uk_dgu@ua.fm

ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 347.73

ЗАХОДИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРУВАННЯ МИТНИХ ПЛАТЕЖІВ

Олександр ОЗЕРУГА,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена елементу системи адміністрування митних платежів – заходам фінансово-правовому примусу. Розкрито сутність та ознаки фінансово-правового примусу. Виділено передумови застосування фінансово-правового примусу у відносинах, пов'язаних з адмініструванням митних платежів. Визначено місце та роль заходів фінансово-правового примусу в системі адміністрування митних платежів. Виокремлено заходи фінансово-правового примусу, які застосовуються у разі невиконання або неналежного виконання обов'язку зі сплати митних платежів. З'ясовано сутність заходів фінансово-правового примусу щодо стягнення митних платежів. Наведено особливості та надано характеристику заходів фінансово-правового примусу, пов'язаних із невиконанням або неналежним виконанням обов'язку зі сплати митних платежів.

Ключові слова: адміністрування, митні платежі, фінансово-правовий примус, обов'язок зі сплати митних платежів, податкове законодавство, митне законодавство.

FINANCIAL AND LEGAL COERCION MEASURES IN THE SYSTEM OF THE ADMINISTRATION OF CUSTOMS PAYMENTS

Oleksandr OZERUHA,

Applicant of Scientific Institute of Public Law

SUMMARY

The article is devoted to the element of the system of administration of customs payments – measures of financial-legal coercion. The essence and features of financial-legal coercion are revealed. The preconditions of application of financial-legal coercion in the relations connected with administration of customs payments are allocated. The place and role of measures of financial-legal coercion in the system of administration of customs payments are determined. The measures of financial-legal coercion are applied, which are applied in case of non-fulfillment or improper fulfillment of duty on payment of customs payments. The essence of measures of financial and legal coercion for collecting customs payments is clarified. The peculiarities and characteristics of measures of financial-legal coercion connected with non-fulfillment or improper fulfillment of duty for payment of customs payments are given.

Key words: administration, customs payments, financial and legal coercion, duty to pay customs duties, tax legislation, customs legislation.

Постановка проблеми. Адміністрування митних платежів являє собою відносини, врегульовані нормами різної галузевої належності, які спрямовані на забезпечення грошових надходжень у вигляді митних платежів до державного бюджету України, учасниками яких є уповноважені державою органи у сфері реалізації державної митної політики та платники податків. Особлива роль у цих відносинах належить нормам фінансового права, оскільки за їх допомогою здійснюється справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти сплати митних платежів, заходи щодо примусового стягнення митних платежів. Водночас різна спрямованість інтересів суб'єктів адміністрування митних платежів породжує конфлікти у сфері фінансово-правового регулювання і зумовлює порушення правових норм, що, своєю чергою, викликає потребу застосування фінансово-правового примусу. За таких умов саме заходи фінансово-правового примусу дають змогу поновити права і законні інтереси держави на отримання коштів від сплати митних платежів.

Актуальність останніх досліджень і публікацій. Окремим питанням фінансово-правового регулювання митних платежів присвячені праці таких вчених, як: М.П. Кучерявенко, Ю.В. Оніщик, Н.Ю. Пришва, Т.О. Проценко, А.В. Саленков, О.О. Семчик та ін. Розробка проблематики фінансово-правового примусу була предметом наукового пошуку Н.В. Гребенюк, Б.Н. Закаряна, Д.О. Коваль, Ю.О. Ровинського, Д.М. Шутліва та ін. Однак питання заходів фінансово-правового примусу в системі адміністрування митних платежів залишились поза увагою вітчизняних науковців.

Метою статті є з'ясування особливостей застосування заходів фінансово-правового примусу у разі невиконання або неналежного виконання обов'язку зі сплати митних платежів та визначення їх видів, місця та ролі в системі адміністрування митних платежів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Традиційно поняття «примус» тлумачиться як натиск з чийого боку; зусилля над собою; зумовлена кимось або

чимось необхідність діяти певним способом, незалежно від бажання [1]. Примус – невід’ємний складник функціонування державної влади, а значить, і держави в цілому. Це повністю відповідає сутності права і правової системи в цілому, враховує відмінності останньої від інших видів соціальних систем, де діють механізми реалізації, здатні обійтися без юридичних санкцій, що ґрунтуються на можливості застосування державного примусу задля належної поведінки суб’єктів [2, с. 107].

Під державним примусом слід розуміти психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми [3, с. 163]. Ознаками державного примусу є засоби впливу: на поведінку зобов’язаних осіб, зумовлені певними повноваженнями державних органів; які безпосередньо закріплені виключно публічно-правовими нормами; які стосуються майнових, особистих та організаційних обмежень прав та обов’язків зобов’язаних осіб; підставами застосування яких має бути лише протиправне діяння цих осіб [4, с. 40].

Одним із видів державного примусу є фінансово-правовий, примусові заходи якого визначаються предметом фінансово-правового регулювання – відносини, що виникають у процесі публічної фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування щодо формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів з метою реалізації своїх завдань. Підставою фінансово-правового примусу є протиправна поведінка у формі невиконання (неналежного виконання) встановленого фінансовим законодавством обов’язку, а його метою – охорона суб’єктивного права, передбаченого фінансово-правовою нормою [5, с. 11].

На думку Е.С. Дмитренко, примус у фінансовому праві закріплений нормами права владно-примусовий вплив держави в особі уповноважених нею органів на суб’єктів фінансового права у разі вчинення ними фінансових правопорушень. Цей вплив здійснюється шляхом встановлення для суб’єктів публічних фінансових правовідносин певних негативних наслідків у вигляді обмежень особистого, організаційного або майнового характеру з метою охорони фінансових правовідносин, покарання правопорушників, попередження правопорушень та спонукання суб’єктів фінансових правовідносин до дотримання належної поведінки у сфері фінансової діяльності [6, с. 222].

Досліджуючи особливості державного примусу у сфері публічних фінансів Н.А. Саттарова визначає фінансово-правовий примус як вплив уповноважених державних органів, посадових осіб на свідомість і поведінку суб’єктів фінансових правовідносин шляхом застосування до них у встановленому процесуальному порядку примусових заходів, зазначених у санкціях (диспозиціях) фінансово-правових норм і пов’язаних із настанням для них негативних наслідків особистого, майнового, організаційного характеру з метою боротьби з правопорушеннями та іншими небажаними наслідками, а також охорони і подальшого розвитку суспільних відносин у сфері фінансової діяльності держави [7, с. 75]. Своєю чергою М.Б. Разгільдієва під фінансово-правовим примусом розуміє додаткове правове обмеження, зумовлене невиконанням (неналежним виконанням) фінансово-правового обов’язку, спрямоване на охорону суб’єктивного права, що реалізується в порядку, встановленому фінансово-правовими нормами [5, с. 11].

До особливих ознак фінансово-правового примусу, які відрізняють його від інших видів державного примусу, О.С. Емельянов відносить такі: об’єктом фінансово-правового примусу є фонди грошових коштів; заходи фінансово-правового примусу застосовуються у тих випадках, коли є необхідність привести поведінку власників грошо-

вих коштів у відповідність до вимог законодавства; фінансово-правовий примус може застосовуватися незалежно від наявності між сторонами відповідного охоронного правовідношення організаційного підпорядкування; для фінансово-правового примусу характерне поєднання поза-судового та судового порядку застосування його заходів; фінансово-правовий примус регулюється фінансово-правовими нормами, які встановлюють виключний перелік заходів примусу, підстав, умов та порядок їх застосування; фінансово-правовий примус спрямований на забезпечення дотримання фінансової дисципліни [8, с. 87–88].

Враховуючи п. 6 ч. 2 ст. 544 Митного кодексу України (далі – МК України), одним зі складників адміністрування митних платежів є застосування заходів щодо примусового стягнення митних платежів [9]. У такому разі йдеться про фінансово-правовий примус, адже примусове стягнення митних платежів здійснюється у процесі публічної фінансової діяльності та спрямоване на формування державного бюджету України. Фінансово-правовий примус у відносинах, пов’язаних з адмініструванням митних платежів, зумовлений імперативним виконанням обов’язку зі сплати митних платежів платником податків. У разі його невиконання або неналежного виконання держава в особі уповноважених органів у сфері реалізації державної митної політики здійснює примусовий вплив на платника податків з метою захисту публічного фінансового інтересу.

Передумовами застосування фінансово-правового примусу у відносинах, пов’язаних з адмініструванням митних платежів, є: 1) особливості правової природи митних платежів; 2) специфічність суб’єктного складу фінансових правовідносин у сфері державної митної справи; 3) особливості методу правового регулювання фінансових правовідносин у сфері державної митної справи; 4) бюджетоутворююче значення доходів від сплати митних платежів; 5) закріплення обов’язку зі сплати митних платежів у законодавчих актах; 6) конституційний характер обов’язку зі сплати митних платежів; 7) наявність ухилення від сплати митних платежів; 8) наявність фінансових правопорушень під час адміністрування митних платежів; 9) конфліктність фінансових правовідносин у сфері державної митної справи.

Відповідно до ч. 1 ст. 303 МК України у разі несплати або неповної сплати митних платежів у встановлений строк такі платежі стягуються в порядку та строки, визначені Податковим кодексом України (далі – ПК України) [9]. З наведеної норми витікає, що МК України передбачає можливість застосування уповноваженими органами фінансово-правового примусу за невиконання або неналежне виконання підвладним суб’єктом адміністрування митних платежів обов’язку зі сплати митних платежів, однак не визначає його специфіку в сфері митного регулювання, а містить тільки норму, яка зобов’язує звертатись до податкового законодавства.

Якщо підвладний суб’єкт адміністрування митних платежів не сплатить своєчасно суму коштів, яку платник податків мусить сплатити до державного бюджету як митний платіж у встановлений законодавством строк, то ця сума коштів визнається податковим боргом, яка разом з перерахованими пенями утворює податкову заборгованість платника податку перед державою. Згідно з пп. 14.1.175 п. 14.1 ст. 14 ПК України, податковий борг – це сума узгодженого грошового зобов’язання, не сплаченого платником податків у встановлений цим Кодексом строк, та непогашеної пені, нарахованої у порядку, визначеному цим Кодексом [10].

У такому разі уповноважені державою органи у сфері реалізації державної митної політики до платника податків застосовують низку забезпечувальних способів виконання обов’язку зі сплати митних платежів з метою надходження

коштів до державного бюджету. Засоби забезпечення виконання обов'язку зі сплати митних платежів застосовуються переважно у тих випадках, коли платник податків уже здійснив правопорушення – свідомо або через помилку, необачність тощо [4, с. 303]. Основною метою застосування таких заходів є попередження протиправної та стимулювання належної поведінки осіб, зобов'язаних сплачувати митні платежі, у розумінні сумлінного виконання ними своїх обов'язків і виключення обставин, що перешкоджають нормальній діяльності контролюючих органів за допомогою адекватного правового впливу [11, с. 407]. Відповідно до Глави 9 ПК України до способів забезпечення виконання обов'язку зі сплати митних платежів належать податкова застава та адміністративний арешт майна.

Згідно з пп. 14.1.155 ст. 14 ПК України, податкова застава – це спосіб забезпечення сплати платником податків грошового зобов'язання та пені, не сплаченим таким платником у строк, визначений цим Кодексом [10]. Податкова застава є одним із найбільш ефективних способів забезпечення виконання зобов'язання, тому що у цьому разі обмежуються права платника податків щодо розпорядження власним майном, що, своєю чергою, негативно позначається на здійсненні подальшої фінансово-господарської діяльності платника податків [12, с. 9].

На підставі аналізу ПК України можна виокремити характерні риси податкової застави, що підкреслюють її примусовий характер: 1) право податкової застави виникає у разі порушення встановлених у ПК України строків сплати суми податкового зобов'язання, тобто з моменту виникнення у платника податку податкового боргу, – з дня, наступного за днем строку сплати відповідного митного платежу; 2) податкова застава – це спосіб забезпечення сплати платником податків не тільки грошового зобов'язання, але й пені, не сплачених таким платником у строк, визначений ПК України; 3) право податкової застави виникає на підставі Закону, тобто не потребує ухвалення відповідного рішення контролюючим органом; 4) пріоритет публічних інтересів над приватними; 5) операції із заставленим майном мають бути обов'язково узгоджені з контролюючим органом; 6) ст. 95 ПК України закріплює строк тривалості податкової застави в 60 календарних днів, після чого контролюючий орган здійснює за платника податків і на користь держави заходи щодо погашення податкового боргу такого платника податків шляхом стягнення коштів, які перебувають у його власності, а в разі їх недостатності – шляхом продажу майна такого платника податків, яке перебуває у податковій заставі [13, с. 169–170].

Варто відзначити, що, крім забезпечувальної функції, податкова застава виконує також функції припинення та відновлення. Зміст припиняючої функції податкової застави полягає у тому, що вона застосовується з метою спонукання платника податків до належного виконання необхідних дій шляхом автоматичного впровадження персональних організаційно-майнових обмежень. Відновлювальна функція податкової застави реалізується у разі невиконання платником податків обов'язку з погашення податкового боргу шляхом подальшого продажу майна, що перебуває у податковій заставі [14, с. 11].

Ще одним зі способів забезпечення виконання обов'язку зі сплати митних платежів є адміністративний арешт майна. Відповідно до ст. 94 ПК України адміністративний арешт майна платника податків є винятковим способом забезпечення виконання платником податків його обов'язків, визначених законом. Арешт майна може бути повним або умовним. Повним арештом майна визнається заборона платнику податків на реалізацію прав розпорядження або користування його майном. Умовним арештом майна визнається обмеження платника податків щодо реалізації

прав власності на таке майно, що полягає в обов'язковому попередньому отриманні дозволу керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролюючого органу на здійснення платником податків будь-якої операції з таким майном. Арешт на майно може бути накладено за рішенням керівника контролюючого органу (його заступника), обґрунтованість якого протягом 96 годин має бути перевірена судом. Арешт коштів на рахунку платника податків здійснюється виключно на підставі рішення суду шляхом звернення контролюючого органу до суду [10].

Арешт майна може бути застосовано, якщо з'ясується одна з таких обставин: 1) платник податків порушує правила відчуження майна, що перебуває у податковій заставі; 2) фізична особа, яка має податковий борг, виїжджає за кордон; 3) платник податків відмовляється від проведення документальної перевірки за наявності законних підстав для її проведення або від допуску посадових осіб органу державної податкової служби; 4) відсутні дозволи (ліцензії) на здійснення господарської діяльності, а також у разі відсутності реєстраторів зозахоронкових операцій, зареєстрованих у встановленому законодавством порядку, крім випадків, визначених законодавством; 5) відсутня реєстрація особи як платника податків в органі державної податкової служби, якщо така реєстрація є обов'язковою відповідно до ПК України, або коли платник податків, що має податковий борг, вчиняє дії з переведення майна за межі України, його приховування або передачі іншим особам; 6) платник податків відмовляється від проведення перевірки стану збереження майна, яке перебуває у податковій заставі; 7) платник податків не допускає податкового керуючого до складення акта опису майна, яке передається в податкову заставу [10]. Законодавчі підстави для застосування адміністративного арешту вказують на те, що такий забезпечувальний захід може бути пов'язаний як з наявністю у платника податків податкового боргу, так і не пов'язаний з наявністю у платника податків податкового боргу [13, с. 172].

Особливості адміністративного арешту майна полягають у такому: 1) є виключним способом забезпечення виконання обов'язку зі сплати митних платежів; 2) правовий режим майна, що перебуває в адміністративному арешті, залежить від його виду (повного чи умовного); 3) його накладення передбачає право платника податків на відшкодування збитків та немайнової шкоди, завданих контролюючим органом внаслідок неправомірного застосування арешту майна такого платника податків, за рахунок коштів державного бюджету; 4) передбачає спрощену процедуру звільнення майна з-під адміністративного арешту; 5) лише контролюючий орган має право обирати вид адміністративного арешту майна та строк, виходячи з конкретної ситуації [13, с. 182].

Необхідно зазначити, що ПК України передбачає такі примусові заходи, як зупинення видаткових операцій на рахунках платника та заборона відчуження платником податків свого майна, спрямовані на виконання обов'язку зі сплати митних платежів.

Право контролюючого органу щодо зупинення видаткових операцій на рахунках платника передбачено у пп. 20.1.31 та 20.1.32 ст. ПК України, згідно з якими уповноважені органи мають право: звертатися до суду щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках такого платника податків у банках та інших фінансових установах, у тому числі у разі недопущення посадових осіб контролюючих органів до обстеження території та приміщень; звертатися до суду, якщо платник податків перешкоджає виконанню податковим керуючим повноважень, визначених цим Кодексом, щодо зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків

шляхом накладення арешту на цінні папери та/або кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку, та зобов'язання такого платника податків виконати законні вимоги податкового керуючого, передбачені цим Кодексом [10].

Відповідно до п. 89.4 ст. 89 ПК України у разі якщо платник податків, що має податковий борг, не допускає податкового керуючого для здійснення опису майна такого платника податків у податкову заставу та/або не подає документів, необхідних для такого опису, то контролюючий орган звертається до суду щодо заборони відчуження таким платником податків майна [10]. Умовами такого припиняючого заходу є одночасна наявність двох умов: 1) податкового боргу платника податку; 2) перешкоджання такого платника податку діям контролюючого органу з оформлення і передавання майна платника податку-боржника у податкову заставу [15, с. 74]. З огляду на це загальна заборона відчуження майна платника податків, хоча і є за змістом подібною до податкової застави, а за формою – зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків, однак має власну особливість, що і дає змогу розглядати її як окрему форму припиняючого заходу податково-правового примусу [16, с. 120].

Наступним примусовим заходом, спрямованим на виконання обов'язку зі сплати митних платежів, є пеня. У ст. 302 МК України встановлено, що після закінчення встановлених цим Кодексом та ПК України строків сплати митних платежів на суму податкового боргу нараховується пеня у розмірі та порядку, визначених ПК України. У разі направлення гаранту претензій щодо сплати митних платежів відповідно до ПК України пеня нараховується на строк, що не перевищує трьох місяців з дня, наступного за днем закінчення строку виконання зобов'язань, забезпечених гарантією. Під час здійснення перевезень за процедурою МДП нараховування пені призупиняється на строк до трьох місяців з дня отримання претензії гарантійним об'єднанням і поновлюється, якщо після закінчення цього строку претензія залишається неврегульованою. Пеня сплачується незалежно від застосування інших заходів відповідальності за порушення вимог законодавства України, визначених цим Кодексом, ПК України та іншими законами України. Пеня нараховується платником податків самостійно та сплачується одночасно зі сплатою митних платежів. Сплата, стягнення та повернення пені здійснюються за правилами, встановленими законом для сплати, стягнення та повернення митних платежів [9].

Відповідно до пп. 14.1.162 п. 14.1 ст. 14 ПК України пеня – це сума коштів у вигляді відсотків, нарахована на суми грошових зобов'язань у встановлених цим Кодексом випадках та не сплачена у встановлені законодавством строки [10]. Згідно з п. 129. 4 ст. 129 ПК України, нарахування пені відбувається із розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України, чинної на момент виникнення підстав для нарахування пені, за кожний календарний день [10]. Нарухування пені за своєю природою є компенсаційним правопоновлювальним заходом, що використовується як примус до платників податків для нівелювання шкідливих наслідків неповного або несвоєчасного надходження коштів від митних платежів до державного бюджету [16, с. 132].

До примусових заходів стягнення митних платежів слід також віднести форми стягнення податкового боргу, а саме: 1) списання коштів з рахунків платника, що має податковий борг; 2) вилучення готівкових коштів боржника; 3) продаж майна платника, що перебуває у податковій заставі; 4) дебіторська заборгованість платника податків, строк погашення якої настав та право вимоги якої переведено на контролюючі органи; 5) фінансування за рахунок

коштів державного та місцевих бюджетів для погашення податкового боргу державних підприємств, які не підлягають приватизації, та комунальних підприємств. Кожна із форм стягнення податкового боргу має наступати послідовно одна за іншою, доки не буде погашено весь податковий борг або останній буде не визнаний у встановленому порядку безнадійним. Такий послідовний перехід зумовлений різним ступенем ефективності для цілей правовідновлення кожної із таких форм [17, с. 147–148].

Серед примусових заходів стосовно виконання обов'язку зі сплати митних платежів важливе місце належить фінансово-правовій відповідальності. Фінансова відповідальність за порушення митного законодавства – це правовідносини, що виникають у зв'язку із вчиненням фінансового правопорушення у сфері державної митної справи, змістом яких є застосування уповноваженими державними органами до правопорушника заходів покарання, передбачених фінансово-правовими санкціями [18, с. 22–23]. Каральні заходи фінансово-правового примусу спрямовані не лише на припинення правопорушення або поновлення порушеного права. Вони полягають у накладенні на платника податків, який порушив приписи фінансово-правових норм, додаткових виплат як покарання. Це дає змогу державі не тільки відшкодувати збитки і таким чином відновити порушені інтереси держави, а й змінити юридичний статус особи-правопорушника шляхом покладання на платника додаткових обов'язків [19, с. 152]. Особливостями каральних заходів фінансово-правового примусу є те, що вони виконують передусім функцію покарання; спрямовані проти порушника фінансово-правових норм; для їх застосування необхідна наявність саме правопорушення; тягнуть, окрім необхідності виконання порушеного обов'язку, додаткове обтяження для порушника правових норм [20, с. 11]. Фінансово-правова відповідальність платника податків у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням обов'язку зі сплати митних платежів регулюється Главою 11 ПК України.

Доцільно також звернути увагу на те, що межі застосування фінансово-правового примусу є ширшими, ніж звичайна реакція держави на протиправне діяння, вони також торкаються питань попередження та виявлення таких правопорушень. Попередження реалізується уповноваженими органами, що контролюють правильність обчислення та внесення митних платежів. Для публічного інтересу багато вигідніше попередити правопорушення або виявити його ознаки на первісних етапах вчинення, ніж намагатись припинити правопорушення, об'єктивна сторона якого повністю була реалізована, і наслідки чого вже чинять свій шкідливий вплив на розвиток відносин у фінансовій сфері, насамперед заважаючи повному та своєчасному отриманню коштів від сплати митних платежів до державного бюджету. Безпосереднім прикладом застосування превентивних заходів фінансово-правового примусу є повноваження контролюючих органів із проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства з питань державної митної справи та зустрічних звірок платників податків (ст. ст. 345–354 МК України) [16, с. 91–92].

Таким чином, до заходів фінансово-правового примусу у разі невиконання або неналежного виконання обов'язку зі сплати митних платежів необхідно віднести такі як: документальна перевірка дотримання вимог законодавства з питань державної митної справи, зустрічна звірка, адміністративний арешт майна, податкова застава, зупинення видаткових операцій на рахунках платника, заборона відчуження платником податків свого майна, стягнення податкового боргу, пеня, штраф.

Висновки. Система адміністрування митних платежів спрямована на виконання обов'язку зі сплати митних пла-

тежів платниками податків як у добровільному порядку, так і примусовому. У разі невиконання (неналежного виконання) обов'язку зі сплати митних платежів законодавець передбачає можливість застосування заходів, пов'язаних із примусом. Заходи фінансово-правового примусу посідають важливе місце в системі адміністрування митних платежів. Їх метою є захист фінансових правовідносин у сфері державної митної справи, забезпечення правопорядку у сфері фінансово-правового регулювання митних відносин, забезпечення реалізації обов'язку зі сплати митних платежів. Заходи фінансово-правового примусу, спрямовані на виконання обов'язку із сплати митних платежів, можуть бути превентивними, припиняючими, правопоновлювальними та каральними.

Список використаної літератури:

1. Словник української мови. Академічний тлумачний словник. URL: <http://sum.in.ua/s/prymus> (дата звернення: 15.07.2019).
2. Коломосьць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : моногр. Запоріжжя : «Поліграф», 2004. 404 с.
3. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
4. Самсін І.Л. Податкове зобов'язання в механізмі фінансово-правового регулювання (методологічний аспект) : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2014. 393 с.
5. Разгильдиева М.Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения : автореф. дисс... докт. юрид. наук : 12.00.14. Саратовская государственная юридическая академия. Саратов, 2011. 54 с.
6. Дмитренко Е.С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 592 с.
7. Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве. Москва : Издательство «Юрлитинформ», 2006. 392 с.
8. Емельянов А.С. Реализация охранительной функции финансового права : дисс... докт. юрид. наук : 12.00.14. Государственный университет–Высшая школа экономики. Москва, 2005. 327 с.
9. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Голос України*. 2012. № 73–74 (5323–5324). С. 21–62.
10. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
11. Кучеров И.И. Теория налогов и сборов (правовые аспекты) : монография. Москва : ЗАО «ЮрИнфоР», 2009. 473 с.
12. Дуравкін П.М. Забезпечення виконання податкового обов'язку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 18 с.
13. Беспалова А.О. Правове регулювання адміністрування податків і зборів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 233 с.
14. Кириченко В.В. Способи забезпечення виконання податкового обов'язку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2005. 18 с.
15. Закарян Б.Н. Правовідновлювальні заходи в податково-правовому регулюванні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2016. 17 с.
16. Гребенюк Н.В. Функції податково-правового примусу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2017. 199 с.
17. Закарян Б.Н. Правовідновлювальні заходи в податково-правовому регулюванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 212 с.
18. Оніщик Ю.В. Фінансова відповідальність за порушення митного законодавства України: сутність та проблемні моменти. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2017. № 2. С. 19–25.
19. Тимченко А.М. Види примусових заходів у податковому праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 213 с.
20. Тимченко А.М. Види примусових заходів у податковому праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 18 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Озеруга Олександр Володимирович – здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ozeruha Oleksandr Volodymyrovych – Applicant of Scientific Institute of Public Law

ozeruga@i.ua

УДК 347.43

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Іван ЯВОРСЬКИЙ,
аспірант кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано та досліджено прогалини та колізійні аспекти бюджетного законодавства, а саме Конституції України; Бюджетного Кодексу; закону про Державний бюджет України на поточний рік; інших законів, що регулюють бюджетні правовідносини; нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного Кодексу та інших законів України; нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Аргументовано позицію, що проблематикою бюджетного законодавства є те, що під час здійснення бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, Бюджетного Кодексу та закону про Державний бюджет України. Якщо ж міжнародним договором України, поданим на ратифікацію, встановлено інші положення, ніж у відповідних нормах бюджетного законодавства України, такі положення приймаються окремими законами про внесення змін до відповідних законів і розглядаються Верховною Радою України одночасно з ратифікацією міжнародного договору України, яким такі положення передбачені. Розгляд законопроектів, які впливають на доходу чи видаткову частину бюджетів, здійснюється за особливою процедурою, що визначається Бюджетним Кодексом.

Ключові слова: бюджет, Бюджетний Кодекс України, джерело права, бюджетне законодавство, норма права.

PROBLEMS OF PROCESSAL BUDGETARY LAW ON THE MODERN STAGE

Ivan YAVORSKYI,
Postgraduate Student of the Department of Finance of the University
of the State Fiscal Service of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes and studies the gaps and conflicts of the budget legislation, namely, the Constitution of Ukraine; Budget Code; the Law on the State Budget of Ukraine for the current year; other laws regulating budgetary relations; normative legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on the basis and in pursuance of the Budget Code and other laws of Ukraine; normative legal acts of central executive authorities, adopted on the basis and in pursuance of the Budget Code, other laws of Ukraine and regulatory acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The position is argued that the issue of budget legislation is that, when implementing the budget process in Ukraine, the provisions of the regulatory acts are applied only in so far as they do not contradict the provisions of the Constitution of Ukraine, the Budget Code and the Law on the State Budget of Ukraine, if the international agreement of Ukraine, submitted for ratification, establishes other provisions than the relevant norms of the budget legislation of Ukraine, such provisions are adopted by separate laws on amendments to relevant laws and are considered by the Verkhovna Rada of Ukraine at the same time as the ratification of an international treaty of Ukraine, which such provisions provide for and consideration of bills affecting the revenue or expenditure part of the budgets, is carried out under a special procedure determined by the Budget Code.

Key words: budget, Budget Code of Ukraine, source of law, budget law, norm of law.

Постановка проблеми. Необхідність комплексного вивчення основних проблем, пов'язаних з бюджетною діяльністю, особливо гостро відчувається в Україні останніми роками. Економічні та соціальні перетворення, що постали в Україні протягом 2014–2019 рр., на нашу думку, потребують негайного вирішення та зумовлюють необхідність побудови адекватного фінансово-бюджетного механізму, який би став ефективним інструментом реалізації бюджетної політики держави. Як слушно зазначається в юридичній літературі, українське фінансове законодавство інтенсивно почало формуватися на початку 90-х років ХХ століття і протягом всього часу існування піддається змінам і доповненням.

Актуальність теми дослідження. Слід зазначити, що фінансове законодавство в Україні наразі не є достатньо систематизованим та кодифікованим. Водночас досягнення стійкого та стабільного соціально-економічного зростання в Україні неможливо без створення оптимальної системи

бюджетних відносин. Не останнє місце в цьому процесі має відводитись вивченню особливостей застосування та реалізації бюджетно-процесуальних норм.

Стан дослідження. Теоретичну основу дослідження склали наукові роботи таких вітчизняних та зарубіжних учених-юристів, як С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, І.Т. Балабанов, О.Д. Василик, Л.К. Воронова, І.П. Голосніченко, О.М. Горбунова, В.М. Горшенєв, О.Ю. Грачова, Л. Дюгі, П.Ф. Єлісейкін, Т.С. Єрмаков, І.Б. Заверуха, Л.А. Зубченко, Н.К. Ісаєва, С.Т. Кадькаленко, М.В. Карасьова, К. Кіллен, Д.А. Ковачев, А.М. Козирин, В.О. Котюк, М.П. Кучеряненко, В.О. Лебедев, В.О. Лучин, Л.П. Маслій, Н.І. Матузов, А.А. Нечай, І.Х. Озеров, Л.А. Савченко, М.Ф. Селиван, О.Ф. Скакун, В.Д. Сорокін, Н.В. Теремцова, Г.П. Толстопятенко, Н.М. Травкіна, Ю.О. Тихоміров, Н.І. Хімичев, О.І. Худяков, В.Д. Чернадчук, Р.В. Шагієва, О.Б. Шемякін, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі та ін.

Водночас варто зазначити, що спеціального комплексного дослідження бюджетно-процесуальних норм у вітчизняній фінансово-правовій науці ще не проводилось.

Мета і завдання статті – дослідження проблемних аспектів нормативно-правового забезпечення та закріплення процесуальних норм бюджетного права з виявленням колізій вітчизняного законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Питання стабільності та ефективності розвитку бюджетних правовідносин в Україні стоять дуже гостро і потребують вирішення, оскільки від розподілу публічних фінансових ресурсів залежить стан фінансової системи країни і здатність держави задовольнити потреби бюджетних споживачів всіх громадян. Одним із напрямів вирішення цих питань є контроль за формуванням, розподілом та використанням бюджетних коштів, що акумулюються у всіх ланках бюджетної системи, тобто бюджетний контроль. Відповідно до Бюджетного кодексу України далі встановлюється правовий механізм контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства. Правове регулювання бюджетного контролю відбувається на всіх стадіях бюджетного процесу, проте відповідно до чинної норми бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства. З цієї норми можна зробити висновок, що законодавець відмежовує контроль за дотриманням бюджетного законодавства від бюджетного процесу, як щось окреме. Проте бюджетний контроль повинен здійснюватися на всіх стадіях бюджетного процесу і звітування про виконання бюджетів є одним із контрольних заходів, а також завданням бюджетного контролю є перевірка правильності та законності бюджетної діяльності, тобто дотримання бюджетного законодавства. Про колізію в бюджетному законодавстві вказує і той факт, що в іншій статті БКУ законодавець вказує на доцільність бюджетного контролю протягом бюджетного процесу. Відповідно до ст. БКУ «Контроль та аудит у бюджетному процесі» завданням бюджетного контролю є забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу.

Державний бюджет як один з ланок фінансової системи України є економічною категорією і відображає грошові стосунки, які виникають між державою і підприємствами, організаціями, установами всіх форм власності і фізичними особами з метою утворення централізованого фонду грошових коштів держави і його використання на розширене відтворення, підвищення рівня життя і задоволення інших суспільних потреб. Таким чином, у бюджеті централізуються значна частина грошових коштів, які є необхідною умовою для виконання державою своїх функцій. І тільки із збільшенням масштабів виробництва удосконаленням господарських зв'язків можна розраховувати на істотне збільшення централізованого фонду держави. За теперішнього соціально-економічного стану України виникає потреба збільшувати грошові ресурси централізованого фонду для забезпечення безпосередніх державних заходів.

Успішне функціонування економіки будь-якої країни тісно пов'язане з оптимальним забезпеченням формування та виконання бюджету. Від успішного здійснення бюджетного процесу залежить дієвість бюджетної політики, яка повинна позитивно впливати на економічну та фінансову стабільність держави, соціальний рівень життя у державі.

Бюджетний процес не обмежується лише підготовкою закону про асигнування коштів за групами статей видатків бюджетів – це постійний процес визначення пріоритетів

держави, її завдань та функцій на певному етапі, розроблення відповідних цільових програм, визначення управлінських стратегій, оцінки ефективності використання бюджетних коштів, контролю за дотриманням бюджетного законодавства та виконанням бюджетних повноважень.

Останнім часом в Україні зроблені кроки щодо уточнення напрямку видаткових і доходних повноважень органів влади різних рівнів, завершено перехід до казначейського обслуговування виконання бюджету. Вбачається, що наразі Урядом України приділяється недостатня увага реформуванню бюджетного процесу в Україні, яка сприяла б підвищенню результативності бюджетних витрат і оптимізації управління бюджетними засобами на всіх рівнях бюджетної системи України. Проте, на нашу думку, процесуальні норми бюджетного права України потребують подальшої систематизації, розвитку і вдосконалення.

Сьогодні бюджетний процес в Україні на всіх його рівнях стає некерованим, і така ситуація, на нашу думку, зумовлюється наступними факторами: необґрунтована бюджетна політика держави щодо забезпечення фінансовими ресурсами делегованих місцевому самоврядуванню повноважень, неспроможність місцевого самоврядування, через брак власної ресурсної бази належним чином здійснювати власні повноваження, відсутність консолідації публічних та місцевих органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для здійснення бюджетно-процесуальної діяльності, недостатній рівень нормативно-правового забезпечення дотримання процесуального порядку чи процедури в частині використання прав чи виконання обов'язків учасниками бюджетного процесу.

На сучасному етапі розвитку України удосконалення бюджетного процесу залишається досить актуальним завданням, виконання якого дасть змогу успішно впровадити стратегічні цілі держави щодо економічного та соціального розвитку. Відповідно до цього потребує поліпшення кожна із стадій бюджетного процесу.

Головні проблеми сучасного бюджетного процесу в Україні:

- об'єктивне бюджетне планування, яке б забезпечило реальні надходження до бюджету;
- складання та виконання цільових бюджетних програм;
- підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів;
- забезпечення дієвого бюджетного контролю на кожній стадії бюджетного процесу [2].

Найважливішого значення під час організації складання проектів бюджетів набуває методика бюджетного планування. Значення бюджетного планування не викликає заперечень: об'єктивні реальні плани – запорука ефективного виконання бюджету, фінансування визначених статей видатків у повному обсязі. Відповідно до Бюджетного кодексу в Україні впроваджується програмно-цільовий метод формування бюджетів, що потребує удосконалення методики бюджетного планування.

Бюджетування, орієнтоване на результати, – метод планування, виконання та контролю за виконанням бюджету, який забезпечує розподіл бюджетних ресурсів відповідно до цілей, завдань і функцій держави з урахуванням пріоритетів державної політики й суспільного значення очікуваних безпосередніх та кінцевих результатів використання бюджетних коштів [3].

Застосування цього методу потребує впровадження відповідних правил та процедур у бюджетний процес, зокрема:

- удосконалення стратегічного державного планування;
- посилення відповідальності розпорядників щодо прогнозування та виконання бюджету.

Значною проблемою для України є здійснення стратегічного планування, визначення пріоритетів державної економічної, фінансової, соціальної політики урядом на законодавчій основі. Мають бути розроблені стратегічні завдання держави на довгострокову (10–15 років) та середньострокову (3–5 років) перспективу.

З огляду на вимоги програмно-цільового методу значно доповнюються функції розпорядників бюджетних коштів щодо бюджетного планування.

Розпорядники визначають:

– стратегічні завдання своєї діяльності відповідно до середньострокової та довгострокової перспективи згідно з покладеними на них функціями;

– тактичні завдання, які забезпечують стратегічні цілі;

– відомчі програми, що містять перелік суспільних послуг, спрямованих на виконання конкретних тактичних завдань.

Оптимізація системи бюджетних установ передбачає чітке визначення та розмежування бюджетних установ, які повинні бути відповідні відповідному розпоряднику бюджетних коштів. Таке чітке підпорядкування дасть змогу виконувати завдання, спрямовані на реалізацію бюджетних програм, здійснювати оптимальний розподіл бюджетних коштів для розпорядників [4].

Потребує уваги реорганізація розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. У багатьох регіонах України актуальною є проблема реорганізації сільських шкіл, лікарень. Проте під час здійснення таких змін треба враховувати принципи субсидіарності та ефективності використання бюджетних коштів.

Ефективний бюджетний процес неможливий без належно організованого фінансового контролю. Важливим є поєднання функцій внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням чинного законодавства щодо складання, розгляду, виконання бюджетів усіх рівнів, здійсненням діяльності розпорядників бюджетних коштів.

Відповідно до статті 26 Бюджетного кодексу на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється внутрішній фінансовий контроль, який повинен забезпечувати: постійну оцінку достатності та відповідності діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю; оцінку відповідності результатів встановленим завданням та планам; інформування керівника бюджетної установи про результати перевірки, проведеної підрозділом внутрішнього фінансового контролю [4].

Розпорядники бюджетних коштів відповідають за організацію та стан внутрішнього контролю й аудиту як у своїх закладах, так і в підвідомчих установах. Організація ефективної системи внутрішнього контролю за фінансово-господарською діяльністю установи покладається на її керівника.

Зовнішній контроль й аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ здійснюється Рахунковою палатою – у частині контролю за використанням коштів Державного бюджету України, Головним контрольно-ревізійним управлінням України – відповідно до його повноважень, визначених законом [4].

Крім того, функції фінансового контролю здійснює Державне казначейство – через регіональні підрозділи облікової усі доходи й видатки бюджетів і здійснює моніторинг виконання бюджету з метою забезпечення відповідності платежів зобов'язанням та бюджетним призначенням.

Міністерство фінансів України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як стосовно державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачене законодавством України.

Існує проблема дублювання контрольних функцій відповідними органами фінансового контролю на певних ста-

діях бюджетного процесу. У цьому зв'язку одним із завдань удосконалення фінансового контролю є визначення завдань і сфери відповідальності кожного підрозділу.

Одним із головних принципів, що визначає Бюджетний кодекс в процесі забезпечення бюджетного процесу, є принцип відповідальності. Відповідальність учасників бюджетного процесу на всіх його стадіях – запорука ефективної бюджетної політики в державі, цільового використання бюджетних коштів [1].

Важливим кроком у цьому напрямку є встановлення відповідальності на стадії планування та використання бюджетних коштів.

Бюджетне законодавство передбачає конкретні вимоги та відповідальність, які стосуються усіх учасників бюджетного процесу щодо виконання їхніх обов'язків.

Концепція правопорушень охоплює такі елементи:

– невідповідне використання фінансових та матеріальних ресурсів;

– нездатність ефективно виконувати бюджетні та інші рішення;

– обман або помилки;

– нездатність подавати своєчасну й достовірну інформацію щодо фінансових та інших ресурсів.

Спираючись на зарубіжний досвід, варто наголосити, що поряд із державними контрольними органами повинні діяти суспільні аудиторські організації з достатніми повноваженнями на здійснення перевірок усіх громадських суб'єктів. Прозорість формування та використання бюджетних коштів зумовлені як якістю підготовки, розгляду, прийняття бюджетів, внесення до них змін, так і формою оприлюднення цих дій [5].

Забезпеченню підвищення рівня прозорості формування та використання бюджетних коштів сприятиме:

– впровадження гласності процедури розроблення, обговорення, прийняття і публікації бюджетів, звітів про їх виконання;

– координація дій різних контрольних органів.

Визначення бюджетного законодавства у БКУ не подається, але розкриває поняття «склад бюджетного законодавства». Для ефективної організації бюджетного контролю необхідні критерії, відповідні еталони, з якими порівнюється діяльність у ході здійснення контролю. Для бюджетного контролю таким критерієм є бюджетне законодавство, що регламентує діяльність учасників бюджетного процесу.

Під бюджетним контролем розуміється комплексна та цілеспрямована діяльність, що містить систему економіко-правових заходів уповноважених контролюючих суб'єктів, спрямованих на забезпечення законності та ефективності дій учасників бюджетного процесу під час укладання, розгляду, затвердження бюджетів, виконання та внесення змін, звітування про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України. Стаття БКУ встановлює, що бюджетний контроль забезпечує оцінку управління бюджетними коштами, включаючи проведення державного фінансового аудиту, правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності, досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень, проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів, запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності, обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

З наведеної норми можливо зробити висновок про спрямованість бюджетного контролю на перевірку еко-

номічних показників і виконання управлінських рішень у бюджетній діяльності, що разом з заходами із запобігання порушень бюджетного законодавства вимагають чіткого встановлення сутності складників бюджетного законодавства. А.В. Чернадчук пропонує під бюджетним законодавством України розуміти систему органічно та ієрархічно пов'язаних законів, предметом регулювання яких є частина суспільних відносин, що виникають у зв'язку із встановленням та функціонуванням бюджетної системи, встановленням, формуванням, розподілом, перерозподілом і використанням коштів державного та місцевих бюджетів, бюджетним контролем, а також застосуванням заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Важливе значення в бюджетному законодавстві мають норми щорічного бюджетного закону. Закон про Державний бюджет України виконує головну роль у визначенні правових норм, що складають підґрунтя для контролю бюджетного процесу.

Бюджетний закон – це унікальний нормативний акт, відмінний від інших законів, у юридичній науці вказується на специфічні риси бюджетного закону. До основних рис, що характеризують відмінності бюджетного закону від інших законів, належить прогностичність, тобто норми бюджетного закону визначають заплановані суми доходів та витрат держави, які мають імовірний характер, а також реальність, тобто незалежно від прогностичності норми бюджетного закону повинні визначати істинні, реальні потреби суспільного розвитку, базуватися на економічно обґрунтованих розрахунках та бути виконані. Контроль за виконанням бюджетного закону – це складник контрольної діяльності в бюджетному процесі.

На перевірку виконання бюджетного законодавства спрямовані дії контролюючих суб'єктів, повноваження яких встановлюються колом нормативно-правових актів, що складають правові основи державного фінансового контролю і його різновиду бюджетного контролю в сучасних умовах України. Проте їх роз'єднаність, а іноді й суперечність, невідповідність вимогам часу, умовам бюджетної діяльності не наближують, а віддаляють від формування правової концепції державного бюджетного контролю.

В юридичній літературі слушно зазначається, що нині в Україні вдосконалення бюджетного процесу на всіх рівнях має відбуватися з урахуванням опрацьованих міжнародних стандартів, розроблених Міжнародним валютним фондом, Світовим банком, Європейським Союзом, Організацією економічного співробітництва і розвитку, Азіатським банком розвитку тощо [1].

Наявний сьогодні бюджетний процес в Україні має ряд переваг і недоліків, які виявляються насамперед в тому, що наявна дохідна база в бюджетах усіх рівнів не дає змогу

здійснювати повне фінансування і задовольнити потребу в бюджетних коштах, а вимушені заходи, зокрема забезпечення фінансування антитерористичної операції на сході нашої держави, скорочують можливість розвитку установ, відповідних мереж, і це може мати досить негативні наслідки. Також варто нагадати, що наявний бюджетний процес не забезпечує повного контролю за використанням бюджетних коштів.

Висновки. Отже, на сучасному етапі розвитку України удосконалення бюджетного процесу залишається досить актуальним завданням, виконання якого дасть змогу успішно впроваджувати стратегічні цілі держави щодо економічного та соціального розвитку. Відповідно до цього потребує вдосконалення кожна із стадій бюджетного процесу.

Список використаної літератури:

1. Скуляк М.В. Бюджетний процес на місцевому рівні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. 24 с. С. 4.
2. Теленик С.С. Проблеми визначення правовою природою бюджетного процесу. Університетські наукові записки. 2010. № 2 (34). С. 197–200.
3. Теремцова Н.В. Бюджетний процес за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.0. 07. 2009. 224 с. С. 29–35.
4. Пауль А.Г. Бюджетное право: учеб. пособие. Под ред. М.В. Карасевой. Москва: Эксмо, 2010. 320 с.
5. Теремцова Н.В. Бюджетний процес за законодавством України: автореферат дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2010. 16 с. С. 8–9.
6. Сідор М.І. Правовий статус учасників бюджетного процесу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.04. 07. Одеса, 2011. 227 с. С. 21.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Яворський Іван Іванович – аспірант кафедри фінансового права Університету державної фіскальної служби України

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Yavorskyi Ivan Ivanovych – Postgraduate Student of the Department of Finance of the University of the State Fiscal Service of Ukraine

yavorskyi@sw.uz.gov.ua

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 347.951.3

УХВАЛА СУДУ ЯК ВИКОНАВЧИЙ ДОКУМЕНТ – ПІДСТАВА ДЛЯ ВІДКРИТТЯ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Любов МАЛЯРЧУК,

кандидат юридичних наук,

асистент кафедри нотаріального та виконавчого процесу і адвокатури
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

У статті аналізується така особливість ухвал суду, як можливість бути виконавчим документом. Виокремлені ухвали, які безпосередньо визнаються виконавчими документами і не потребують звернення до виконання, тому є прямою підставою для виконання, та такі, вжиття заходів за якими належить до компетенції органів примусового виконання тоді, коли вони не є самостійними виконавчими документами, проте постановляються для сприяння чи уточнення виконання іншого виконавчого документа та виконуються у межах відкритого за ним виконавчого провадження. Вказано на необхідність чіткого зазначення процесуальним законодавством переліку ухвал, що мають силу виконавчого документа, та наведено такий перелік.

Ключові слова: ухвала суду, судовий акт, виконавчий документ, виконання, органи примусового виконання, виконавче провадження.

THE COURT ORDER AS THE EXECUTIVE DOCUMENT – THE BASIS OF THE DISCOVERY OF EXECUTIVE PROCEEDINGS

Liubov MALIACHUK,

Candidate of Law Sciences, Assistant at the Department of Notary and Executive Procedure
and Advocacy of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article analyzes such a feature of court orders as an opportunity to be an executive document. Orders that are directly recognized as the executive documents and do not require a request for enforcement are separately mentioned, therefore, they are a direct basis for enforcement. Also were regarded such measures that are applied to the competence of the enforcement bodies, despite they are not separate executive documents, and are issued to facilitate or refine the execution of another executive document and will be performed within the framework of an opened before enforcement proceedings. It is pointed in the necessity to clearly indicate the orders with the force of the executive document by the procedural legislation, and the following list is given.

Key words: court order, judicial act, executive document, enforcement, enforcement bodies, enforcement proceedings.

Постановка проблеми та стан дослідження. Правовій природі судових ухвал приділялася увага різними вченими (О.В. Гетманцевим, К.В. Гусаровим, О.В. Дем'яновою, П.П. Заворотьком, С.К. Загайною, О.І. Євтушенко, О.М. Перуновою, І.А. Приходьком, Н.М. Ткачовою, С.Я. Фурсою, О.М. Шиманович та ін.), серед яких самостійне дослідження проводилося і нами [1], де однією з ознак цього акта була вказана така притаманна деяким з них особливість, як подвійна правова природа, тобто вони є як судовим актом, так і виконавчим документом одночасно. Якраз зазначена специфіка ухвал допоки не досить аналізувалася на доктринальному рівні [2; 3]. І хоча у п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» [4] (далі – Закон) прямо вказується, що примусовому виконанню підлягають рішення на підставі таких виконавчих документів, як ухвали, постанови судів у цивільних, господарських, адміністративних справах, справах про адміністративні правопорушення, кримінальних провадженнях у випадках, передбачених законом, на практиці мають місце складнощі у сприйнятті цієї норми, зокрема, стосовно того,

які саме ухвали підлягають примусовому виконанню виконавцями, чи всі вони належать у такому разі до виконавчих документів, за якими відкривається нове виконавче провадження, та який порядок їх пред'явлення до виконання, і, відповідно, які процесуальні дії треба здійснити для реалізації припису суду взагалі. Аналогічне положення попереднього Закону України «Про виконавче провадження» [5] також викликало проблеми його застосування, знову-таки насамперед щодо визначення тих випадків, коли ухвала суду є самостійним виконавчим документом, на підставі якого може відкриватися виконавче провадження, питання про що навіть порушувалося перед Конституційним Судом України (далі – КСУ).

Мета статті. З урахуванням прийняття нового Закону та внесення змін у процесуальне законодавство вбачаємо необхідність розглянути зазначені питання крізь призму чинних правових норм і потреб практики та навести конкретний перелік ухвал суду, що безпосередньо є виконавчими документами, також вказати ті види ухвал, які підлягають виконанню виконавцями, однак у межах вико-

навчого документа, з приводу виконання якого вони постановлялися, тому за ними не відкривається нове виконавче провадження, що дасть змогу визначити критерії, за якими ту чи іншу ухвалу треба вважати саме виконавчим документом.

Виклад основного матеріалу. Так, до прийняття процесуальних кодексів у нових редакціях у грудні 2017 року вони містили положення щодо виконання лише декількох ухвал – у ч. 9 ст. 153 Цивільного процесуального кодексу України [6] (далі – ЦПК України) щодо забезпечення позову передбачалося негайне її виконання в порядку, встановленому для виконання судових рішень. Так само зазначалося у ст. 43⁶ Господарського процесуального кодексу України [7] (далі – ГПК України) стосовно ухвал про вжиття запобіжних заходів, що, своєю чергою, також поширювалося і на ухвали про забезпечення позову, аже після подання заявником позовної заяви запобіжні заходи діяли як заходи забезпечення позову. Хоча варто зауважити, що таке формулювання теж не досить конкретно вказувало на приналежність цих ухвал до переліку виконавчих документів. Водночас через відсутність подібної законодавчої вказівки з приводу ухвал про визнання умов мирової угоди мали місце проблеми з можливістю відкриття на підставі них виконавчих проваджень, до того ж незрозумілі були наслідки постановлення в контексті виконання ухвал про забезпечення доказів та низки інших.

Такого роду невизначеність і стала приводом звернення до КСУ. Суб'єкт права на конституційне звернення порушив питання стосовно того, чи є ухвала господарського суду про розстрочку виконання рішення суду окремим виконавчим документом, на підставі якого може бути відкрито окреме виконавче провадження. За результатом розгляду якого КСУ дійшов висновку, що до переліку виконавчих документів належать ухвали про вжиття запобіжних заходів та забезпечення позову у господарських справах (статті 43⁶, 67 ГПК України (у редакції до 15.12.2017 р. – автор М.Л.), які виконуються органами виконання судових рішень без видачі наказу суду, оскільки мають самостійний процесуальний характер і не є актами вирішення спору по суті [8].

Крім того, КСУ вважає, що ухвала господарського суду про розстрочку виконання рішення спрямована на забезпечення повного виконання рішення суду і відповідного судового наказу та є допоміжним процесуальним актом (документом) реагування суду на перешкоди, які унеможливають або ускладнюють виконання його рішення. Така ухвала має похідний характер від рішення суду, яким справу вирішено по суті, і є обов'язковою для державної виконавчої служби під час виконання відповідного судового наказу у межах відкритого виконавчого провадження, тому вона не є підставою для відкриття нового виконавчого провадження, а підлягає виконанню у раніше відкритому на підставі судового наказу виконавчому провадженні як процесуальний акт (документ), яким лише розстрочується виконання судового рішення. Тому КСУ не визнає ухвалу суду про надання розстрочки виконання рішення самостійним виконавчим документом, оскільки її виникнення є лише обставиною, що впливає на строки пред'явлення до виконання інших виконавчих документів, виданих на виконання судових рішень [8].

Отже, виходячи із позиції КСУ, що абсолютно прослідковується із приписів процесуального законодавства, ухвали суду, що підлягають примусовому виконанню, можна поділити на ті, які є безпосередньо виконавчими документами і не потребують звернення до виконання, тому є прямою підставою для відкриття виконавчого провадження, а є такі, вжиття заходів за якими належить до компетенції органів примусового виконання, тоді, коли

вони не є самостійними виконавчими документами, проте постановляються для сприяння чи уточнення виконання іншого виконавчого документа, навіть у вже відкритому за ним виконавчому провадженні, у якому і будуть реалізовуватися. Крім того, є низка ухвал, які теж мають зобов'язальний характер, проте їх виконання забезпечується іншими органами, наприклад, привід свідка здійснюється органами Національної поліції України. І, нарешті, більшу кількість ухвал становлять ті, що не мають виконавчої сили, а є просто загальнообов'язковими до виконання без вжиття додаткових заходів примусового характеру.

Таким чином, виникла потреба чіткого розмежування таких випадків. Перед законодавцем постало завдання прямо зазначити, які саме ухвали є окремими виконавчими документами, прописавши це у процесуальних кодексах.

Варто відзначити, що чинні редакції процесуальних кодексів уже більш конкретно регламентують це питання. Зокрема, у ЦПК України з'явилася спеціальна ст. 157, присвячена виконанню ухвал про забезпечення позову, де зазначено, що така ухвала є виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом, і підлягає негайному виконанню з дня її постановлення незалежно від її оскарження і відкриття виконавчого провадження. Аналогічно за змістом щодо цієї ухвали є ст. 144 ГПК України. На відміну від попереднього варіанту ч. 5 ст. 118 Кодексу адміністративного судочинства України [9] (далі – КАС України), яка обмежувалась лише застереженням щодо здійснення негайного виконання ухвал з питань забезпечення адміністративного позову, у чинній ст. 156 КАС України, крім цього, йдеться вже про те, що така ухвала має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом.

Однак варто зауважити, що визначено порядок виконання лише щодо ухвали про вжиття заходів забезпечення, а як бути із ухвалою, якою вони скасовуються, наразі ні процесуального законодавства, ні Закону не згадується. Але у попередньому його варіанті містилася ст. 51, в якій йшлося про те, що, якщо до державного виконавця надійшло рішення суду про скасування заходів до забезпечення позову, виконавче провадження підлягає відновленню протягом трьох робочих днів. Про відновлення виконавчого провадження державний виконавець мав винести постанову, копію якої не пізніше наступного дня надсилав до суду та сторонам. Та нині Інструкцією з організації примусового виконання рішень [10] у п. 15 Розділу VIII пропонується інша реакція на таку ухвалу з боку виконавця. Так, у разі скасування судом заходів забезпечення позову за завершеним виконавчим провадженням виконавець не пізніше наступного робочого дня вносить постанову про зняття арешту з майна боржника без винесення постанови про відкриття чи відновлення виконавчого провадження. Копія постанови виконавця про зняття арешту з майна боржника не пізніше наступного робочого дня з дня винесення надсилається сторонам та до відповідного органу (установи) для зняття арешту. Постанова про зняття арешту з майна приєднується до матеріалів виконавчого провадження. У разі якщо завершено виконавче провадження знищено у зв'язку із закінченням строку його зберігання, виконавець вживає заходів щодо відновлення матеріалів виконавчого провадження за допомогою відомостей автоматизованої системи виконавчого провадження та інших документів, інформації, одержаних ним, у тому числі від сторін виконавчого провадження. Тобто виконавчим документом буде лише ухвала про забезпечення позову, а ухвала, якою вжиті судом заходи скасовуються, – вже ні, хоча вона і постановляється внаслідок застосування забезпечувальних заходів, але по суті стосується ухвали, якою вирішено

це питання, а отже, є похідним документом. Таким чином, ухвала про скасування забезпечення позову направляється органам примусового виконання, проте не буде окремим виконавчим документом, більше того, нині фактично виконується поза виконавчим провадженням, що було відкрито на підставі ухвали про забезпечення позову.

Врегульований вже процесуальним законодавством і порядок виконання ухвал про забезпечення доказів. Зокрема, у ч. 11 ст. 118 ЦПК України, ч. 10 ст. 112 ГПК України, ч. 9 ст. 117 КАС України зазначено, що ухвала про забезпечення доказів (крім забезпечення доказів шляхом допиту свідків, призначення експертизи, огляду доказів) є виконавчим документом та виконується негайно в порядку, встановленому для виконання судових рішень. Це ухвали, якими вирішено питання щодо витребування доказів, заборони вчиняти певні дії щодо доказів та зобов'язання вчинити певні дії щодо доказів.

І, мабуть, найбільш детально тепер регламентовані особливості виконання мирової угоди. Так, згідно зі ст. 208 ЦПК України, ст. 193 ГПК України, ст. 191 КАС України, ухвала про затвердження мирової угоди (умов примирення) є виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим Законом України «Про виконавче провадження». У разі невиконання затвердженої судом мирової угоди ухвала суду про затвердження мирової угоди може бути подана для її примусового виконання в порядку, передбаченому законодавством для виконання судових рішень.

Також уже конкретизовано у ч. 5 ст. 148 ЦПК України, ч. 5 ст. 135 ГПК України, ч. 4 ст. 149 КАС України, що ухвала про стягнення штрафу, яка належить до заходів процесуального примусу, є виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом. Стягувачем за таким виконавчим документом є Державна судова адміністрація України.

Крім того, за ч. 2 ст. 382 КАС України штраф може накладатися ухвалою на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду, зокрема у разі неподання такого звіту. Відповідно до ч. 6 вказаної норми ухвала суду про накладення штрафу, що набрала законної сили, направляється для виконання до державної виконавчої служби. З наступного дня після набрання ухвалою законної сили на суму заборгованості без додаткового рішення суду нараховується пеня у розмірі трьох відсотків річних з урахуванням індексу інфляції.

До того ж варто згадати і про такий захід процесуального примусу, як тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, оскільки ухвала, якою вирішується це питання, є виконавчим документом, підлягає негайному виконанню та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом (ч. 3 ст. 146 ЦПК України, ч. 3 ст. 134 ГПК України, ч. 3 ст. 147 КАС України).

На думку І.В. Спасибо-Фатєєвої і П.В. Макушева, примусового виконання вимагають поміж ухвал про забезпечення позову також і ухвали про поворот виконання та ухвали апеляційної і касаційної інстанцій, якими змінюється чи постановляється нове рішення [2, с. 11; 3, с. 343]. Оскільки нині суди перевіряють рішення у формі постанов, а лише процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи вирішують ухвалами, то це твердження поширюється лише на норми, що втратили чинність, адже постанови не є виконавчими документами і потребує звернення її до виконання.

Що стосується ухвал про поворот виконання, то зараз у ст. 444 ЦПК України, ст. 333 ГПК України, ст. 380 КАС

України не чітко вказується про процесуальну форму вирішення питання про поворот виконання судового рішення та нічого не говориться про спосіб реалізації волі суду, а тільки наголошується у ч. 8 ст. 444 ЦПК України, ст. 333 ГПК України, що при цьому суд може вжити заходів щодо забезпечення позову. Але у попередніх редакціях процесуальних кодексів, зокрема ст. 380 ЦПК України, містилося положення, яким передбачалася видача виконавчого листа за судовим рішенням про поворот виконання. І тут треба мати на увазі, що суди апеляційної або касаційної інстанцій у випадках, коли допускається поворот виконання, а саме у разі скасування рішення, закриваючи провадження у справі, залишаючи позов без розгляду; відмовляючи у позові повністю чи задовольняючи позовні вимоги в меншому розмірі, тепер оформлюють це не ухвалою, а постановою (у ч. 1 ст. 444 ЦПК України, ст. 333 ГПК України, ст. 380 КАС України). Тому акраз у таких випадках, справді, для отримання назад стягнутого доведеться звернутися до суду для видачі виконавчого листа чи наказу суду, виходячи з чого, аналогічні положення мають бути продубльовані і у чинному законодавстві. Та все ж заява про поворот виконання може бути подана і протягом одного року з дня ухвалення відповідного рішення суду апеляційної чи касаційної інстанції або з дня ухвалення рішення за нового розгляду справи, то у такому разі взагалі буде постановлятися виключно з цього приводу самостійна ухвала. Тобто виходить, що за такої логіки законодавця звертати до виконання треба не тільки рішення суду як кінцевий акт, яким вирішувався спір по суті, і заключні рішення апеляційної та касаційної інстанцій за результатом розгляду скарг, а і ухвали, якими зазвичай вирішуються окремі проміжні процесуальні питання, як-от у цьому разі про поворот виконання, що в цілому суперечить підходу до того, що деякі ухвали все ж можуть бути самодостатніми виконавчими документами.

Підтвердження наведеного можна знайти і на практиці, коли для виконання ухвали не тільки про поворот виконання, а і ухвали про зміну способу виконання видається наказ суду. Так, на ухвалу господарського суду Хмельницької області, якою змінено спосіб виконання рішення суду, на виконання якої господарським судом Хмельницької області виданий відповідний наказ про стягнення з відповідача на користь позивача коштів у сумі 2018723,64 грн, що в подальшому виконаний, скасовано, з огляду на що суд дійшов висновку про наявність підстав для задоволення заяви про поворот виконання рішення та видачу наказу, питання про що вирішено ухвалою, яка набрала законної сили 12.02.2019 р. [11]. І це незважаючи на проаналізовані вище висновки КСУ стосовно суті ухвали про розстрочку виконання, яка теж, як і ухвала про зміну способу виконання, уточнює, корегує чи змінює хід виконання вже виданого виконавчого документа, в рамках виконання якого і мають вчинятися відповідні дії. Інша справа щодо ухвали про поворот виконання, коли рішення виконане і провадження закінчене, а сторони взагалі змінюють у такій ситуації процесуальний статус – боржник трансформується у стягувача на основі вже нового виконавчого документа і навпаки, тому відновлення провадження неможливе, необхідне відкриття нового. Тобто ухвала про поворот виконання підлягає примусовому виконанню окремо, але не вбачаємо доцільним видавати на неї ще виконавчий документ, оскільки ухвали і так можуть прирівнюватися до виконавчих документів, якщо вони відповідають вимогам, що до них висуваються Законом. Тому вказівка про те, що така ухвала є виконавчим документом та має відповідати вимогам, встановленим Законом України «Про виконавче провадження», має бути зроблена відповідно до ст. 444 ЦПК України, ст. 333 ГПК України, ст. 380 КАС України.

Отже, законодавець, наділяючи ознакою виконуваності ухвали, все одно деякі з них виокремлює як виконавчі документи, які є безпосередньою підставою для виконання, тобто відкриття виконавчого провадження, а для інших ще висуває додаткову умову про звернення їх до виконання і вони визнаються тільки підставою для виконання, проте не самим виконавчим документом, бо потребують його видачі. Як-от наприклад, за ст. 470 ЦПК України на підставі ухвали про надання дозволу на примусове виконання рішення іноземного суду, що набрала законної сили, суд видає виконавчий лист, який пред'являється для виконання в порядку, встановленому законом. Як зазначає І.В. Спасибо-Фатєєва, виконавчий документ видається в загальному порядку і на ухвали суду щодо судових витрат, зокрема про стягнення судових витрат під час закриття провадження у справі, повернення судових витрат, іншого розподілу судових витрат [2, с. 12], однак у процесуальних кодексах не зазначається навіть про те, в якій формі вирішується це питання, і, як наслідок, про подальші дії для стягнення грошових сум. Якщо загальновідомо, що на всі процесуальні питання суд реагує ухвалами, то з приводу кінцевого результату їх постановлення виходить не все чітко врегульовано, а саме щодо необхідності отримання на них виконавчих документів.

Але ж у спеціальних нормах щодо звернення судових рішень до виконання (ч. 3 ст. 431 ЦПК України, ч. 3 ст. 327 ГПК України, ч. 3 ст. 373 КАС України) прямо вказано, що у випадках, встановлених цими процесуальними кодексами, ухвала суду є виконавчим документом. Як справедливо зауважила І.В. Спасибо-Фатєєва, законодавець обмежує примусове виконання ухвал суду органами примусового виконання лише випадками, встановленими законом. Такий підхід, на її переконання, є цілком правильним, оскільки не всі ухвали суду, враховуючи їхній зміст, стадію, на якій їх було винесено, потребують примусового виконання державною виконавчою службою, з чим ми цілком погоджуємося. Проте законодавець не завжди вдається до прямої вказівки про необхідність виконання ухвали суду органами примусового виконання, в чому ми і переконалися. Іноді таке твердження є висновком непрямого характеру, що робиться на основі системного тлумачення матеріально-правових і процесуальних норм, на підставі яких було винесено відповідну ухвалу суду [2, с. 9], або проявляється лише на практиці, що не може сприйматися позитивно, адже створює труднощі у разі їх виконання.

Особливої уваги потребує порядок виконання ухвали про тимчасове обмеження фізичної особи у праві виїзду за межі України, відповідь на що не прослідковується у присвячених цій процедурі ні ст. 441 ЦПК України, ні у ст. 337 ГПК України. Оскільки таке рішення суд може прийняти лише за ініціативи виконавця у разі ухилення боржника від вчинення дій, визначених конкретним виконавчим документом, що знаходиться на виконанні, то логічно, що такі заходи мають вживатися в межах відкритого за ним виконавчого провадження. Отже, ухвала про обмеження в праві виїзду за кордон боржника не матиме виконавчої сили автономно, бо постановляється виключно для сприяння виконання іншого виконавчого документа, хоча під час цього і реалізовуватиметься через органи примусового виконання. Доречно згадати, що після прийняття такого судового рішення засвідчена судом його копія з відміткою про дату набрання законної сили не пізніше наступного робочого дня після її надходження до державного або приватного виконавця сканується ним у кольоровому зображенні та вноситься до автоматизованої системи виконавчого провадження разом із сформованим супровідним листом на адресу уповноваженого органу Державної прикордонної служби України з використанням кваліфікова-

ного електронного підпису [12]. За такої посередницької ролі виконавця назріває питання щодо доцільності виконання саме ним цієї ухвали (як і деяких інших, наприклад, ухвали про накладення арешту на банківські рахунки) з огляду на потребу прояву оперативності та ефективності під час вжиття такого роду заходів. Дієвіше і швидше було б, щоб суд напряму направляв такі рішення до органів Державної прикордонної служби України. Як і давно йдеться про запровадження електронного арешту коштів безпосередньо судом без участі виконавця, який при цьому теж займається виключно пересилкою ухвали про забезпечення позову.

У зв'язку з цим влучно буде навести запропонований І.В. Спасибо-Фатєєвою поділ ухвал на ті, які виконуються органами примусового виконання, та ухвали, виконання яких на них не покладається. До першої групи належать ухвали, які стосуються грошових стягнень, передачі майна, до другої – ухвали, зміст яких передбачає дії, що можуть бути вчинені лише відповідними органами згідно з їхньою компетенцією, визначеною законом (наприклад, органи опіки і піклування, органи реєстрації актів цивільного стану, органи Національної поліції України, нотаріуси тощо) [2, с. 10]. Пояснення полягає у тому, що залучення виконавця під час виконання ухвал, реалізація яких у подальшому все одно здійснюється іншими компетентними органами, затягує їх фактичне виконання, коли в деяких ситуаціях це неприпустимо, бо має наслідком навіть унеможливлення поновлення порушених прав у цілому. Тому задля прискорення вжиття окремих процесуальних заходів забезпечення виконання рішення виконання деяких ухвал безпосередньо компетентними органами після направлення їх судом таки виправдано, зокрема це стосується ухвали про тимчасове обмеження фізичної особи у праві виїзду за межі України або ухвали про забезпечення позову шляхом накладення арешту на банківські рахунки.

Висновки. З огляду на вищевикладене, доцільно було б у процесуальних кодексах прямо вказувати про подвійну правову природу ухвал, і якщо вони мають виконавчу силу, зазначати про те, що вони є виконавчими документами і мають відповідати вимогам, встановленим до виконавчих документів Законом України «Про виконавче провадження». Таке уточнення щодо правової природи ухвал треба зробити для ухвали про поворот виконання та про стягнення судових витрат, як це вже зараз передбачено щодо ухвал про забезпечення позову, забезпечення доказів, ухвал про затвердження мирової угоди (умов примирення) та про стягнення штрафів. Завантажувати суд видачею на них виконавчих документів та створювати перешкоди стягувачу у вигляді звернення до суду для цього немає потреби, адже ухвала сама по собі може бути виконавчим документом. Просто такі випадки мають бути чітко зумовлені процесуальним законодавством, всі ж інші ухвали, які стосуються виконання виданого раніше виконавчого документа, будуть реалізовуватися органами примусового виконання в межах уже відкритого за ними виконавчого провадження без звернення їх до виконання.

Список використаної літератури:

1. Лисенко Л.С. Ухвали суду в цивільному процесі України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : Спеціальність: 12.00.03. Київ, 2012. 218 с.
2. Спасибо-Фатєєва І.В., Печений О.П. Актуальні питання виконавчого провадження : практичний посібник. ЦКП, 2009. 80 с.
3. Макушев П.В. Державна виконавча служба в Україні: адміністративно-правове дослідження : дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : Спеціальність: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 535 с.

4. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 30. Ст. 542.

5. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 24. Ст. 207.

6. Цивільний процесуальний кодекс : Закон України від 18.03.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–42. Ст. 492.

7. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.

8. Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2013 року № 5-рп/2013 у справі за конституційним зверненням акціонерної компанії «Харківобленерго» щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 частини другої статті 17, пункту 8 частини першої статті 26, частини першої статті 50 Закону України «Про виконавче провадження». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-13>.

9. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

10. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень» від 02.04.2012 р. № 512/5. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12>.

11. Ухвала господарського суду Хмельницької області від 12 лютого 2019 р. У справі № 18/1544-10. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>.

12. Наказ Міністерства юстиції України та Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку взаємодії органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, та органів Державної прикордонної служби України під час здійснення виконавчого провадження» від 30.01.2018 р. № 256/5/65. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0133-18>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Малярчук Любов Сергіївна – кандидат юридичних наук, асистент кафедри нотаріального та виконавчого процесу і адвокатури Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Maliarchuk Liubov Serhiivna – Candidate of Law Sciences, Assistant at the Department of Notary and Executive Procedure and Advocacy of Taras Shevchenko National University of Kyiv

mlsergiivna@gmail.com

УДК 347.921

ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Альона ОЛІФІР,
аспірант кафедри цивільного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена історичному аналізу законодавства, яким урегульовано участь прокурора у цивільному процесі України з часу здобуття незалежності. Визначено основні тенденції законодавчих змін. Висвітлено роботу науковців щодо характеристики періодів розвитку участі прокурора у цивільному процесі України. Автором проаналізовано поетапне приведення національного законодавства з питань участі прокурора у цивільному процесі України до міжнародних стандартів. У статті виділено юридичні ознаки інституту представництва прокурором інтересів інших осіб у цивільному процесі та визначено два основні етапи його розвитку з часу здобуття Україною незалежності.

Ключові слова: прокурор, прокуратура, діяльність, представництво, захист інтересів громадянина та держави, періоди.

HISTORICAL ANALYSIS OF DEVELOPMENT OF LEGISLATION REGULATING PARTICIPATION OF PROSECUTOR IN THE CIVIL PROCESS OF UKRAINE

Alona OLIFIR,
Postgraduate Student at the Department of Civil Law and Process
of National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

The article is devoted to the historical analysis of the law governing the participation of the prosecutor in the civil process of Ukraine since independence. The main tendencies of legislative changes are determined. The article deals with the work of scientists who studied the peculiarities of the participation of the prosecutor in the civil process in Ukraine. The gradual adaptation of national legislation on the participation of the prosecutor in the civil process of Ukraine with international standards is analyzed. The article highlights the legal features of the Institute of the Office of the Prosecutor's Office for the interests of other persons in the civil process and identifies two main stages of its development since Ukraine gained independence.

Key words: prosecutor, procuracy, activities, representation, protection of citizens and state interests, periods.

Постановка проблеми. Науковий аналіз будь-яких правових інститутів вимагає дослідження не лише їх сучасного стану, а й вивчення та аналізу історичних процесів, які передували сучасності. Лише крізь призму подій минулих років можна отримати інформацію про підстави виникнення, становлення та розвитку окремого явища, внутрішні та зовнішні фактори, які впливають на нього. Дослідженням темпоральних змін встановлюються тенденції, закономірності, причинно-наслідкові зв'язки та можливі напрями подальшого розвитку відповідного інституту.

Питання формування законодавства щодо участі прокурора у цивільному судочинстві має не лише теоретичне, але й велике практичне значення, оскільки однією з умов успішного реформування будь-якого інституту є використання минулого досвіду.

Стан дослідження. Особливості реалізації прокурором функції представництва у різні роки досліджували такі науковці, як: В. Бабкова, С. Белікова, М. Говоруха, К. Гузе, Т. Дунас, М. Руденко, М. Стефанчук, В. Стеценко та інші. Ними зроблено вагомий внесок до теоретичного розуміння безпосередньої участі прокурора у судовому процесі України поза межами кримінального судочинства. Наявність значної кількості підходів у визначенні періодизації розвитку вказаного інституту потребує визначення єдиного підходу до етапів становлення інституту участі прокурора у цивільному процесі нашої держави.

Мета статті полягає у науковому дослідженні становлення інституту участі прокурора у цивільному про-

цесі України, формулювання теоретичних та практичних висновків, спрямованих на розвиток теорії цивільного процесуального права та вдосконалення судової практики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відправною точкою цього дослідження є здобуття Україною незалежності, у зв'язку з чим вивченню підлягають нормативні акти та практичне їх застосування судами України з 1991 року.

М.М. Стефанчук [1, с. 67], досліджуючи історичну періодизацію питання діяльності прокуратури щодо участі прокурора у цивільному процесі за інституційним підходом після 1991 року, виділяє три етапи: 1) здобуття незалежності; 2) прийняття нової Конституції; 3) європейська інтеграція та пошук нового конституційного правопорядку.

За функціональним підходом М.М. Стефанчук виділяє [1, с. 97] періоди юридичної невизначеності, становлення функції та розвитку. В останньому з наведених періодів науковець виділяє три окремі етапи: широкого представництва (2001–2014 роки), усіченого представництва (2014 рік) та етап усіченого представництва публічних інтересів (2015 рік).

Найчастіше науковці, досліджуючи періоди розвитку певного юридичного інституту, часові межі його існування пов'язують безпосередньо із внесенням змін до законодавства, якими врегульовано пов'язані із предметом дослідження правовідносини. Разом із тим такий спосіб позбавляє системності процеси за притаманними лише окремому інституту ознаками.

На нашу думку, періодизацію існування інституту участі прокурора у цивільному процесі можна здійснювати, враховуючи такі ознаки: коло осіб, інтереси яких представляє прокурор, підстави для представництва та докази, які необхідно надавати суду на підтвердження повноважень.

Так, за нормами законодавства прокурора було уповноважено на здійснення захисту інтересів громадян чи держави. Положення нормативних актів щодо представництва прокурором інтересів громадян нібито чітко установлювали виключний перелік підстав (стан здоров'я, неповноліття), однак ст. 121 Конституції України закріплювала також термін «інші поважні причини», що є оціночним судженням, та доведення наявності чи відсутності їх залежало від доводів прокурора та прийняття їх судом. Аналогічна ситуація і з представництвом інтересів держави.

Звертають на себе увагу законодавчі вимоги щодо доказів, які має надати прокурор до суду для підтвердження повноважень реалізації конституційної функції. Щодо громадян це докази на підтвердження віку, стану здоров'я, дієздатності, позиції опікуна чи піклувальника. Стосовно держави – наявність державної частки у статутному фонді, документи, що підтверджують виконання функцій держави, та інші обставини, що є оціночними поняттями: наявність суспільного інтересу, виключність випадку, бездіяльність органу, загроза порушення державних інтересів та ін.

З огляду на наведене у визначенні історичних етапів розвитку інституту участі прокурора у цивільному процесі України видається за доцільне назвати два етапи, а саме:

– перший – з часу прийняття Закону України «Про прокуратуру» № 1789-ХІІ, тобто з 05.11.1991 до 02.06.2016;

– другий – з часу прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII, тобто з 02.06.2016 і до сьогодні.

Підстави виділення лише двох етапів розглянемо нижче.

Уперше після здобуття Україною незалежності інститут представництва прокурором інтересів інших осіб (держави, громадян) визначено Законом України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-ХІІ [2], а відтак логічним є виділення початкового етапу саме з цього часу.

Наведеним Законом визначено завдання, функції та повноваження органів прокуратури незалежної України. Зокрема, п. 6 ч. 1 ст. 20 Закону № 1789-ХІІ надавалося право прокурору звертатися до суду або арбітражного суду із заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб. За ст. 35 Закону прокурору визначено статус учасника судового розгляду, однак обсяг і межі його повноважень встановлювалися процесуальним законодавством.

На цьому етапі розвитку участь прокурора у цивільному процесі була фактично не обмежена ні суб'єктивним складом, ні сферою правовідносин, тому прокурор міг звертатися до суду в інтересах як громадян і держави, так і в інтересах приватних суб'єктів господарювання, при цьому законодавцем не встановлювалися будь-які додаткові вимоги, після виконання яких прокурор міг реалізувати свою конституційну функцію. Достатнім було обґрунтування наявності порушення державних інтересів, визначене, зокрема, у рішеннях Конституційного Суду України від 08.04.1999 у справі № 1-1/99 про представництво прокуратури України інтересів держави в арбітражному суді [3].

На цьому етапі до 01.01.2005 судовий процес розгляду справи був урегульований нормами ЦПК 1963 року. Процесуальний закон закріплював дві форми участі прокурора в суді: звернення до суду з позовом і вступ у справу на будь-якій стадії процесу на захист прав та охоронюваних інтересів інших осіб, якщо цього вимагала охорона державних чи суспільних інтересів або прав та охоронюваних інтересів

громадян (ст. 118 ЦПК). Процесуальне законодавство підстави участі прокурора в розгляді справ детально не регламентувало.

Разом із тим положеннями ЦПК 1963 року прокурору визначено цивільний процесуальний статус та віднесено до складу осіб, які беруть участь у справі (ст. 98 ЦПК), з відповідними правами (ст. 99 ЦПК).

В окремій категорії справ за ЦПК 1963 року участь прокурора визнавалася обов'язковою: якщо цього вимагала охорона державних, суспільних інтересів, прав та інтересів громадян (п. 3 ст. 119 ЦПК). Стаття 195 ЦПК 1963 року наділяла прокурора правами, які не властиві іншим учасникам процесу: надання висновків з усіх питань, що виникали під час розгляду справи та по суті справи. Фактично прокурор здійснював нагляд за законністю судових рішень.

Ухвалюючи Закон України від 15.12.1992 № 2857-ХІІ, законодавець намагався обмежити прокурорський нагляд за законністю судових рішень. За новою редакцією норми прокурор міг брати участь у розгляді цивільних справ за його заявами. Наголошувалося, що прокурор, який бере участь у розгляді справ у судах, додержуючи принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню закону про всебічний, повний і об'єктивний їх розгляд та постановленню законних судових рішень.

У зв'язку з наведеним деякі науковці, зокрема Т.О. Дунас [4, с. 21], М.М. Стефанчук [5], М.К. Дімітров, В.В. Плукар [6], вважають, що з цього часу нагляд прокурора за законністю судових рішень скасовано та його діяльність звужено до меж, сумісних із принципами правової держави.

Разом із тим інші ж науковці вважають, що такий нагляд продовжував існувати і надалі. В.В. Комаров [7, с. 37, 89] вказує, що після прийняття Закону від 15.12.1992 № 2857-ХІІ органи прокуратури зберігали таку форму представництва, як опротестування незаконних та необґрунтованих рішень, постанов, ухвал у порядку нагляду, прокурор був наділений правом втручатися з суду будь-яку справу з метою її вивчення та за наявності підстав вносити на судові рішення протести, що відповідає змісту ст.ст. 38–39 Закону України «Про прокуратуру» та ст.ст. 327, 328, 329 ЦПК 1963 року.

М.В. Руденко [8, с. 230], досліджуючи якість протестів, внесених прокурорами на рішення арбітражних судів, дійшов висновку про доцільність збереження такої форми прокурорського реагування, оскільки з внесених у 1992 році протестів задоволено 53,6%, у 1993 році – 51,6%, у 1994 році – 49%, у 1995 році – 53,7%, у 1996 році – 66,7%, у 1997 році – 67,8%, у 1998 році – 68%, у 1999 році – 66,8%.

Наявність законодавчо встановлених повноважень прокурора на опротестування рішень судів у порядку нагляду і після прийняття Закону від 15.12.1992 № 2857-ХІІ підтверджена також рішенням Європейського суду з прав людини.

Зокрема, спір у справі «Бочан проти України», який виник між фізичними особами та стосувався визнання права на житловий будинок та земельну ділянку під ним, був предметом розгляду ЄСПЛ (№ 7577/02). Так, не здійснюючи вступ у розгляд справи заступник прокурора Хмельницької області 10.04.1998 у порядку нагляду опротестовував судові рішення у ній. Надалі до винесення остаточного рішення справа розглядалася близько 7 років. Наведене було однією з підстав для констатації ЄСПЛ порушення принципу юридичної визначеності та остаточності рішення [9].

Таким чином, на нашу думку, Законом України від 15.12.1992 № 2857-ХІІ лише формально звужено повноваження прокурора щодо опротестування судових рішень у порядку здійснення нагляду.

Законом України від 12.07.2001 № 2663-III галузевий Закон доповнено статтею 36-1, де визначено поняття пред-

ставництва інтересів держави та громадянина, його форми та права прокурора. Визначено, що представництво інтересів держави прокурором здійснюється у разі наявності порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються між ними або державою. Однак суттєвих змін у питанні регулювання участі прокурора у судовому процесі не відбулося.

З 01.09.2005 набув чинності новий Цивільний процесуальний кодекс України (надалі – ЦПК), в якому закріплено процесуальний інститут прокурорського представництва. Зокрема, ч. 2 ст. 45 ЦПК передбачала, що прокурор здійснює у суді представництво інтересів громадянина або держави в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії цивільного процесу. Звертає на себе увагу, що уже у процесуальному кодексі 2003 року законодавцем реалізовувалася спроба закріплення положення щодо визначення конкретного переліку випадків, коли прокурор може звертатися до суду, що суперечило чинній на той час ст. 121 Конституції України.

Одночасно процесуальний кодекс визначив обов'язкову категорію справ, які розглядалися виключно за участю прокурора, – справи про надання психіатричної допомоги у примусовому порядку чи про припинення надання амбулаторної психіатричної допомоги, госпіталізацію у примусовому порядку (ч. 2 ст. 281). Аналогічне положення знайшло своє закріплення і в ЦПК України, у редакції від 03.10.2017 (ч. 2 ст. 341). Зазначене, вірогідно, пов'язане із забезпеченням дотримання прав громадян, свобода яких у разі задоволення позовів фактично обмежується.

Важливі зміни у регулюванні участі прокурора у цивільному процесі відбулися з прийняттям Закону України від 18.09.2012 № 5288-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури», яким ч. 2 ст. 45 ЦПК України доповнено абз. 2 та вперше визначено процесуальну можливість прокурора виступати самостійним позивачем у справі у разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду.

Вказані зміни дали можливість органам прокуратури відстоювати інтереси держави навіть у випадках відсутності відповідного органу чи відсутності у нього повноважень на це. Крім цього, ст. 46 ЦПК передбачено, що відмова органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, від поданого прокурором в інтересах держави позову, подання ним заяви про залишення позову без розгляду не позбавляє прокурора права підтримувати позов і вимагати розгляду справи по суті.

Не зважаючи на те, що подібне положення у господарському процесі передбачалося ще з часу прийняття Закону від 21.06.2001 № 2539-III (ч. 6 ст. 29), відповідні зміни до ЦПК України було внесено більш ніж через 10 років.

З часу прийняття Закону України від 18.09.2012 № 5288-VI у цивільному процесі з'явилася сторона – позивач з усіченим обсягом прав, оскільки із загального обсягу прав, притаманних стороні процесу, законодавцем зроблено виняток для органів, які можуть звертатися до суду в інтересах інших осіб або державних чи суспільних інтересах, та виключено з їх переліку право на укладення мирової угоди.

Суттєвий вплив на оновлення законодавства щодо участі прокурора у судовому процесі поза межами кримінальної юстиції мали європейські інституції. Зокрема, Закон України «Про прокуратуру» № 1697-VII, у якому повністю скасовано функцію загального нагляду, прийнято законодавцем 14.10.2014 з урахуванням висновків Венеціанської комісії.

Зазначеним законом визначено виключний перелік підстав для представництва прокурором інтересів як громадян, так і держави. Зокрема, за ч. 2 ст. 23 Закону № 1697-VII представництво громадян допускається у випадках, якщо особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надане право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист. Тобто визначено категорію громадян (недієздатні та обмежено дієздатні), а також визначено, що таке представництво може здійснюватися лише у разі нездійснення захисту уповноваженими на те особами (опікунами та піклувальниками). Аналіз положень Закону № 1697-VII свідчить про унеможливлення захисту прокурором інтересів фізичних осіб, оскільки таке представництво зобов'язаний здійснювати опікун чи піклувальник. Отже, захист прокурором інтересів громадян законодавцем поставлено у безпосередню залежність від позиції законного представника. Разом із тим можливість представництва прокурором інтересів громадян теоретично продовжувала існувати.

Крім цього, Законом № 1697-VII визначено чіткі обмеження щодо здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань (ч. 3 ст. 23).

Щодо захисту інтересів держави законодавцем визначено виключні випадки, за наявності яких прокурор може представляти її інтереси у суді. Зокрема, за ч. 3 ст. 23 Закону № 1697-VII прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Деякі науковці, які досліджували питання представництва прокурором інтересів держави, висловлювали позицію, що за Законом № 1697-VII встановлено суттєві обмеження щодо реалізації конституційної функції [10].

Разом із тим вважаємо, що така редакція статті профільного закону дещо суперечила положенням ст. 121 Конституції України, оскільки її редакція до 02.06.2016 не визначала обмежень для прокурора щодо представництва інтересів громадян чи захисту інтересів держави у суді.

Внаслідок прийняття таких змін у сфері додержання прав і свобод соціально незахищеної категорії громадян до створення бюро безоплатної правової допомоги існувала суттєва прогалина, оскільки жоден інший орган не уповноважено на представництво їхніх інтересів у суді на безоплатній основі.

Звертає на себе увагу той факт, що навіть після оновлення законодавства у 2014 році окремі суди підтримували позицію прокурора щодо можливості представництва ним інтересів держави в особі навіть приватних товариств, у статутному фонді яких не було державної частки.

Так, рішенням господарського суду Київської області від 10.02.2015 задоволено позов прокуратури Чернігівської області в інтересах ПАТ «Будівельна компанія «Домобудівник» до ТОВ «Національна агроуправлінська компанія» про визнання недійсним договору купівлі-продажу та

виребування майна. Фактично рішенням суду нерухоме майно повернуто у розпорядження приватного акціонерного товариства [11].

Разом із тим після набрання чинності Законом № 1697-VII прокурора зобов'язано надавати суду докази нездійснення або здійснення неналежним чином захисту інтересів держави відповідним суб'єктом владних повноважень. Звідси видається, що, крім необхідності доведення порушення інтересів держави, прокурора зобов'язано надавати належні та допустимі докази бездіяльності державного органу чи його неналежної поведінки, що потребує безумовного установлення до часу звернення з позовом до суду.

Суттєво вплинуло на правове регулювання участі прокурора у цивільному процесі прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401-VIII [12].

Вказаним Законом з Конституції України повністю виключено VII розділ «Прокуратура», а положення щодо діяльності вказаного органу внесено до VIII розділу «Правосуддя» та визначено у ст. 131¹, де вказано, що в Україні діє прокуратура, яка, зокрема, здійснює представництво інтересів держави у суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Так, наведеним положенням Основного Закону прокурора позбавлено можливості здійснювати захист інтересів громадян та передбачено право на представництво інтересів держави у виключних випадках.

Отже, у період з 05.11.1991 до 02.06.2016 (умовно названий перший) повноваження органів прокуратури у частині участі у цивільному процесі поширювалися на захист інтересів як громадян, так і держави. При цьому на такому етапі розвитку вказаного інституту доведенню у судовому процесі підлягали лише обставини щодо порушення інтересів таких осіб, оскільки інші обставини, приміром вік, стан здоров'я, наявність державної частки у статутному фонді у разі надання належних доказів, були безспірними. На протигагу цьому періоду починаючи з 02.06.2016 з функцій прокурора взагалі виключено можливість захисту інтересів громадян, на прокурора покладено тягар доказування значної кількості обставин ще на стадії пред'явлення позову, зокрема, щодо: 1) наявності порушення інтересів держави; 2) невиконання чи неналежного виконання повноважень органом; 3) підтвердження підстав для представництва; 4) докази по суті спору. При цьому значній частині доказів правова оцінка судом має надаватися ще під час вирішення питання про порушення провадження, що може мати наслідком повернення матеріалів прокурору.

Висновки. З часу здобуття незалежності Українською державою законодавець визначав за доцільне та необхідне наділення прокурора повноваженнями щодо участі під час розгляду справи у порядку цивільного судочинства. Разом із тим, здійснюючи поетапне наближення до європейських стандартів, підстави участі прокурора у цивільному процесі поступово звужуються, перекладаючи повноваження щодо захисту інтересів громадян та держави на інші органи.

Вивченням діяльності законодавця, спрямованої на удосконалення інституту участі прокурора у цивільному процесі України у період з часу здобуття нашою державою незалежності до сьогодні, доцільно виділяти лише два

етапи, оскільки у період від найширшого кола повноважень (щодо осіб, сфери представницької діяльності та ін.) здійснювалося їх поступове звуження. Враховуючи, що чинні натеper норми законодавства приймалися з урахуванням висновків європейської спільноти, вони мають вважатися такими, що відповідають міжнародним стандартам.

Список використаної літератури:

1. Стефанчук М.М. Діяльність прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Ін Юре, 2016. 500 с.
2. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XIII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793
3. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-1/99 від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 за конституційним поданням Вишого арбітражного суду та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою інтересів держави в арбітражному суді). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>.
4. Дунас Т.О. Участь прокурора у цивільному судочинстві України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.03 Львів. 2009. 228 с.
5. Стефанчук М. Історичні та правові передумови становлення функції прокуратури України з представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 165–177.
6. Плукар В.В., Дімітров М.К. Генезис інституту представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 2. С. 160–164.
7. Комаров В.В. Проблеми науки громадянського процесуального права : монографія. Харків : Право, 2002. 440 с.
8. Руденко Н.В. Теоретические проблемы представительства прокуратурой интересов государства в арбитражных судах : дис. канд. юрид. наук : 12.00.10 Харків, 2000. 408 с.
9. Рішення Європейського суду з прав людини від 3 травня 2007 року у справі «Бочан проти України» заява № 7577/02. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_209?lang=ru.
10. Бабкова В.С. Деякі проблеми визначення приводів і підстав представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді за новим Законом України «Про прокуратуру». *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 2, Том 3. С. 141–145.
11. Рішення господарського суду Київської області від 10.02.2015 у справі № 927/1925/14. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42706967>.
12. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Оліфір Альона Володимирівна – аспірант кафедри цивільного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Olifir Alona Volodymyrivna – Postgraduate Student at the Department of Civil Law and Process of National Academy of Internal Affairs

aolifir@i.ua

УДК 347.4

ПРО РЕАЛІЗАЦІЮ ВИДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК ПРАВОВІ НАСЛІДКИ ПОРУШЕННЯ ДОГОВІРНОГО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ

Сергій ПУЧКОВСЬКИЙ,
аспірант кафедри цивільного права № 2
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена питанню дослідження видів забезпечення виконання зобов'язання як правових наслідків порушення договору та способів захисту порушених прав кредитора у договірному зобов'язанні. Автор висловлюється думка про доповнення відкритого переліку правових наслідків порушення зобов'язання, закріпленого законодавцем у ст. 611 Цивільного кодексу України, такими правовими наслідками порушення договірного зобов'язання, як реалізація видів забезпечення виконання зобов'язання. До останніх автор відносить: сплату неустойки, втрату завдатку, звернення стягнення на заставлене або притримуване майно, виконання поручителем та гарантом вимоги кредитора щодо сплати грошової суми у разі порушення боржником договору, забезпеченого порукою чи гарантією тощо.

Ключові слова: види забезпечення виконання зобов'язання, способи захисту прав кредитора, правові наслідки порушення договору.

ON THE REALIZATION OF THE TYPES OF ENSURING AS THE LEGAL CONSEQUENCES OF A CONTRACTUAL OBLIGATION VIOLATION

Serhii PUCHKOVSKYI,
Postgraduate Student of the Department of Civil Law No 2
of Yaroslav Mudriy National Law University

SUMMARY

The article is devoted to the problem of the investigation of the types of ensuring implementation of obligation as the legal consequences of a contract violation and ways of protection of a creditor's violated rights in a contractual obligation. The author expresses the view on the addition to the open enumeration of legal consequences of an obligation violation, secured by the legislator in Art. 611 of the Civil Code of Ukraine, such legal consequences of a contractual obligation violation as the realization of the types of ensuring implementation of obligation. To the latter the author attributes: payment of a penalty, loss of deposit, foreclosure of a mortgaged or retained property, fulfillment by a surety and guarantor of a creditor's claim for payment of a sum of money in case of violation by the debtor of the agreement secured by a surety or guarantee and so on.

Key words: types of ensuring implementation of obligation, ways of protecting the creditor's rights, legal consequences of a contract violation.

Порушення боржником зобов'язання (його невиконання або неналежне виконання) негативно відбивається на цивільному обороті і є підставою реалізації іншою стороною свого порушеного права на захист. Правопорушник має відчувати негативну реакцію на свою протиправну поведінку. З цією метою український законодавець у ст. 611 Цивільного Кодексу України (далі – ЦК) [1] закріплює правові наслідки порушення зобов'язання, до яких віднесені: припинення зобов'язання внаслідок односторонньої відмови від зобов'язання, якщо це встановлено договором або законом, або розірвання договору; зміна умов зобов'язання; сплата неустойки; відшкодування збитків та моральної шкоди. З огляду на відкритий перелік правових наслідків порушення зобов'язання, наведений у ч. 1 ст. 611 ЦК, договором або законом можуть встановлюватися інші наслідки. Враховуючи, що правові наслідки порушення зобов'язання за своєю юридичною природою є засобами (мірами) захисту [2, с. 476], вважаємо, що до останніх можуть бути віднесені і види забезпечення виконання зобов'язання, реалізація яких здійснюється кредитором виключно у разі порушення боржником забезпеченого договору.

Питаннями захисту порушених прав кредитора у договірному зобов'язанні займалися такі вчені, як: Л.М. Баранова, Т.В. Боднар, М.І. Брагінський, В.В. Віт-

рянський, І.В. Венедіктова, Т.С. Каудиров, Ю.Ю. Попов, І.Й. Пучковська, А.В. Черних, А.Г. Ярема, О.Г. Комісарова, В.П. Грибанов, М.С. Карпов та багато інших дослідників. На нашу думку, заслуговують на увагу погляди тих науковців, які розглядають право кредитора на реалізацію конкретного виду забезпечення виконання зобов'язання як певного способу захисту, встановленого договором або законом [3, с.4]. Отже, розглянемо, як проявляють себе види забезпечення у разі порушення боржником забезпеченого зобов'язання.

Якщо проаналізувати дефініції видів забезпечення виконання зобов'язання, що знайшли закріплення в положеннях ЦК, то привертає до себе увагу захисне призначення останніх. Очевидно, що види забезпечення починають «працювати» виключно у разі порушення зобов'язання боржником; вони пристосовані для захисту порушених прав кредитора. Подивимось на захисний «механізм» кожного з них.

Зокрема, неустойка – грошова сума або інше майно (рухоме та нерухоме), які боржник має передати кредиторові у разі порушення боржником зобов'язання (ст. 549 ЦК). Неустойка застосовується виключно у разі порушення договірного зобов'язання. Неустойка захищає кредитора властивим цивільно-правовий відповідальності способом – шляхом покладення на порушника (боржника)

обов'язку сплатити певну грошову суму або передати певне майно на користь кредитора.

Різновидами неустойки виступають штраф та пеня. Штрафом визнається неустойка, що обчислюється у відсотках від суми невиконаного або неналежно виконаного зобов'язання. Пенею є неустойка, що обчислюється у відсотках від суми несвоєчасно виконаного грошового зобов'язання за кожен день прострочення виконання. Отже, на відміну від штрафу, пенею забезпечується своєчасне виконання грошового зобов'язання.

Неустойка, по-перше, стягується тільки за факт винного порушення зобов'язання [4, с. 284] і кредитор не має права на її стягнення в разі, якщо боржник не відповідає за порушення зобов'язання, тобто коли він звільняється від відповідальності за порушення основного зобов'язання (ч. 3 ст. 550 ЦК та ст. 617 ЦК); по-друге, сплата неустойки не звільняє боржника від виконання зобов'язання в натурі, якщо інше не встановлено законом або договором (ч. 1 ст. 622 ЦК); по-третє, суд може зменшити розмір неустойки, якщо вона є надмірно великою, зокрема, якщо розмір неустойки значно перевищує розмір завданих збитків та за наявності інших обставин, які мають істотне значення (ступінь виконання зобов'язання боржником; майновий стан сторін за зобов'язанням, тощо), але не виключити повністю її стягнення.

Отже, під час встановлення сторонами договірних відносин неустойки боржник приймає на себе обов'язок на випадок порушення зобов'язання передати певну грошову суму або певне майно. Однак під час укладення договору жодна грошова сума або майно кредиторів не передається. У разі ж порушення основного зобов'язання боржником кредитор має право на стягнення неустойки. Але якщо боржник не виконує свій обов'язок сплатити неустойку, то кредитор вправі вимагати виконання основного зобов'язання і сплати неустойки, хоча часто не має можливості реалізувати ці права [5, с. 85].

Виключно у разі порушення боржником зобов'язання, забезпеченого порукою, поручитель разом із боржником (за його солідарної відповідальності) або самостійно (за субсидіарної відповідальності) має сплатити на вимогу кредитора суму основного боргу, проценти, неустойку, відшкодувати збитки (ст. 554 ЦК). Порука означає, що у разі порушення боржником зобов'язання, нею забезпеченого, майнові інтереси кредитора задовольняються поручителем. Кредитор у особі поручителя фактично отримує додаткового боржника, до якого може пред'явити вимогу в обсязі всіх невиконаних боржником зобов'язань.

Після укладення договору поруки у разі порушення боржником зобов'язання, забезпеченого порукою, боржник і поручитель, за загальним правилом, відповідають перед кредитором як солідарні боржники, що означає можливість для кредитора заявляти вимоги до боржника або до поручителя, до боржника і поручителя одночасно. У разі ж встановлення сторонами у договорі поруки субсидіарної відповідальності поручителя перед кредитором (ч. 1 ст. 554 ЦК) до пред'явлення вимоги поручителю кредитор має пред'явити вимогу до основного боржника і лише, якщо останній відмовиться її задовольнити або кредитор не одержить у розумний строк відповіді на пред'явлену вимогу, він може пред'явити вимогу в повному обсязі до поручителя.

Поручитель відповідає перед кредитором у тому ж обсязі, що і боржник, включаючи сплату основного боргу, процентів, неустойки, відшкодування збитків (ч. 2 ст. 554 ЦК), тобто несе повну відповідальність за боржника. За домовленістю сторін обсяг відповідальності поручителя може бути зменшений [2, с. 277].

У разі повного виконання поручителем зобов'язання, забезпеченого порукою, всі права кредитора переходять

до поручителя. У разі часткового виконання поручителем забезпеченого порукою зобов'язання до поручителя права кредитора переходять у відповідній частці. Вимагати виконання від поручителя його обов'язку кредитор може лише протягом строку дії поруки. Підстави припинення поруки закріплені законодавцем у ст. 559 ЦК.

У разі застосування сторонами договірних відносин гарантії гарант зобов'язаний сплатити кредиторів грошову суму відповідно до умов гарантії тільки у разі порушення боржником зобов'язання, забезпеченого гарантією (ст. 563 ЦК).

Гарантія, на відміну від поруки, являє собою односторонній правочин, зміст якого становить обов'язок гаранта сплатити кредиторів (бенефіціару) грошову суму відповідно до умов гарантії у разі порушення боржником зобов'язання, забезпеченого гарантією. Вчиняючи таку дію, гарант виконує грошове зобов'язання боржника перед кредитором повністю або в певній частині (але не більше суми, на яку видано гарантію) відповідно до умов гарантії. Згідно з ч. 1 ст. 566 ЦК, обсяг відповідальності гаранта перед кредитором за порушення боржником зобов'язання, забезпеченого гарантією, обмежується сплатою суми, на яку її видано.

Гарант, сплативши кредиторів грошову суму відповідно до умов гарантії, має право на зворотну вимогу (регрес) до боржника в межах суми, сплаченої ним кредиторів за гарантією (ст. 569 ЦК).

Зобов'язання гаранта перед кредитором припиняється у разі: сплати кредиторів суми, на яку видано гарантію; закінчення строку дії гарантії; відмови кредитора від своїх прав за гарантією через повернення її гарантові або шляхом подання гаранту письмової заяви про звільнення його від обов'язків за гарантією (ст. 568 ЦК).

Завдаток залишається у кредитора, якщо порушення зобов'язання сталося з вини боржника. Якщо порушення зобов'язання сталося з вини кредитора, він зобов'язаний повернути боржникові завдаток та додатково сплатити суму у розмірі завдатку або його вартості (ст. 571 ЦК).

На відміну від інших видів забезпечення, які встановлюються на вимогу кредитора з метою його захисту у разі порушення зобов'язання боржником, передана боржником кредиторів як завдаток грошова сума або рухоме майно забезпечує захист як кредитора у разі порушення договору боржником (боржник втрачає завдаток у разі порушення зобов'язання), так і боржника (кредитор має повернути боржнику завдаток та додатково сплатити суму у розмірі завдатку або його вартості у разі порушення зобов'язання).

Через заставу кредитор має право у разі невиконання боржником зобов'язання, забезпеченого заставою, одержати задоволення за рахунок заставленого майна (ст. 572 ЦК). Згідно з ч. 2 ст. 589 ЦК застанва забезпечує вимоги кредитора-заставодержателя у повному обсязі, що визначається на момент фактичного задоволення, включаючи сплату процентів, неустойки, відшкодування збитків, завданих порушенням зобов'язання, необхідних витрат на утримання заставленого майна, а також витрат, понесених у зв'язку з пред'явленням вимоги, якщо інше не встановлено договором.

Захисна сутність застави полягає в тому, що, по-перше, боржником або майновим поручителем виділяється певне майно, на яке у разі порушення боржником зобов'язання кредитор може звернути стягнення; і по-друге, кредитор-заставодержателю надається можливість задовольнити свої вимоги переважно перед іншими кредиторами боржника. Захист порушених прав кредитора завдяки заставі виділяється своєю надійністю з огляду на речовий характер останньої. Вартість заставленого майна, як правило, перевищує розмір боргу за забезпеченим заставою

зобов'язанням. Застрахувавши заставлене майно на випадок його загибелі, кредитор може бути впевнений, що у разі порушення боржником свого обов'язку за забезпеченим заставою договором він отримає виконання за рахунок заставленого майна, а також зможе стягнути неустойку, відшкодувати збитки, викликані реалізацією такого способу захисту.

У разі порушення боржником забезпеченого заставою зобов'язання кредитор ініціює звернення стягнення на заставлене майно. Звернення стягнення на заставлене майно здійснюється на підставі рішення суду або виконавчого напису нотаріуса, а також у позасудовому порядку згідно із Законом України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» [6] стосовно рухомого майна та Законом України «Про іпотеку» [7] щодо майна нерухомого.

Згідно з положенням ст. 594 ЦК, кредитору у разі невиконання боржником зобов'язання надається право притримати у себе річ боржника до виконання боржником зобов'язання.

На той випадок, якщо притримання речі не забезпечить стимулюючого ефекту на боржника, законодавець у ст. 597 ЦК надає право кредитору задовольнити свої вимоги з вартості речі, яка притримується за правилами, передбаченими для застави. Таке законодавче врегулювання відносин за притриманням свідчить про наявність у кредитора двох правомочностей – права притримувати річ до моменту виконання боржником зобов'язання і права задовольнити свої вимоги за рахунок цієї речі в разі невиконання зобов'язання. У сучасній літературі з приводу названих правомочностей кредитора триває дискусія щодо природи права притримання. Одні дослідники вважають притримання мірою оперативного впливу [8, с. 104–132], інші – видом забезпечення виконання зобов'язання [9, с. 144; 10, с. 59–64]. Висловлено й думку про існування самостійних способів захисту: права кредитора притримувати річ боржника (ст. 594 ЦК), що є мірою оперативного впливу, та задовольнити свою вимогу за рахунок звернення стягнення на притриману річ (ст. 597 ЦК) – вид забезпечення виконання зобов'язання [11, с. 6]. При цьому безспірним є те, що виникнення права притримання у кредитора зумовлене виключно порушенням зобов'язання боржником. А його реалізація кредитором здійснюється з метою захисту порушених прав.

Як бачимо, формулювання щодо кожного з видів забезпечення виконання зобов'язань законодавцем використані різні, але їх об'єднує те, що реалізація певного забезпечення пов'язується з порушенням забезпеченого договору і здійснюється в інтересах кредитора. Всі види забезпечення виконання зобов'язання встановлюються з метою стимулювати боржника до належного виконання забезпеченого ними зобов'язання, і пристосовані захистити кредитора, якщо зобов'язання все ж таки буде порушене боржником. Усі види забезпечення встановлюються сторонами договірних відносин на вимогу кредитора, в його інтересах, і надають останньому право на захист у встановлений сторонами чи передбачений законом спосіб – звернути стягнення на заставлене чи притримане майно, вимагати на свою користь виконання обов'язку зі сплати певної грошової суми поручителем чи гарантом тощо. Не викликає сумнівів те, що кожен із видів забезпечення виконання зобов'язання встановлюється законом або договором не лише з метою стимулювання боржника

до належного виконання зобов'язання, а й забезпечити захист порушених прав кредитора у разі, якщо порушення забезпеченого зобов'язання матиме місце. Саме останнє і дає змогу визнавати реалізацію видів забезпечення кредитором, що може мати місце виключно у разі порушення боржником забезпеченого договору, способами захисту прав кредитора у договірних зобов'язаннях, а отже, правовими наслідками порушення договірних зобов'язання. На користь висловленої думки свідчить те, що захист порушених прав кредитора відбувається виключно за рахунок боржника як порушника. Саме на боржника покладаються негативні правові наслідки порушення договору. Покладаються або безпосередньо – у разі сплати неустойки чи втрати завдатку, звернення стягнення на його майно у разі застави та притримання, чи опосередковано – у разі виконання боржником регресної вимоги поручителя або гаранта після сплати ними грошових сум кредитору на виконання договору поруки чи за гарантією.

Список використаної літератури:

1. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.
2. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців). Т. 7: Загальні положення про зобов'язання та договір / за ред. І.В. Спасиво-Фатєєвої. Харків, 2012. 736 с.
3. Пучковська І.Й. Теоретичні проблеми забезпечення зобов'язань : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2018. 42 с.
4. Цивільне право України : підручник: У 2-х т. Т. 1. Київ, 2004. 480 с.
5. Пучковський С.В. Неустойка та її стягнення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. № 6. С. 84–87.
6. Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень : Закон України від 18.11.2003 № 1255-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 11. Ст. 140.
7. Про іпотеку : Закон України від 5 червня 2003 р. № 898-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 38. Ст. 313.
8. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Москва, 2000. 411 с.
9. Сарбаш С.В. Право удержания как способ обеспечения исполнения обязательств. Изд. 2-е, испр. Москва, 2003. 251 с.
10. Єфімов О., Гулик А. Забезпечення виконання зобов'язань. *Бухгалтерія*. 2004. № 44. С. 59–64.
11. Пучковська І.Й. Теоретичні проблеми забезпечення зобов'язань : монографія. Харків, 2017. 472 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Пучковський Сергій Віталійович – аспірант кафедри цивільного права № 2 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Puchkovskiy Serhii Vitaliiiovych – Postgraduate Student of the Department of Civil Law No 2 of Yaroslav Mudryi National Law University

v7614987meta@meta.ua

УДК 347.941

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗМІСТУ ДОПУСТИМОСТІ ДОКАЗІВ У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

Єлизавета СИМБІРСЬКА,
аспірант кафедри цивільного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено аналіз ролі допустимості доказів в процесі судового пізнання. Досліджено способи закріплення засобів доказування в законі як окремого аспекту їх допустимості, зроблено висновок про найбільш ефективний спосіб закріплення. Проаналізовано позиції представників науки кримінального, господарського та цивільного процесу щодо визначення змісту допустимості доказів. На підставі глибокого аналізу наявних в науці цивільного процесуального права підходів до розуміння змісту допустимості доказів запропоновано вдосконалити правову дефініцію допустимості. Запропоновано до виокремлення та охарактеризовано окремі аспекти допустимості доказів в цивільному процесі.

Ключові слова: засіб доказування, дослідження доказів, суд, судочинство, оцінка доказів.

SOME ASPECTS OF ADMISSIBILITY'S CONTENTS OF EVIDENCES IN CIVIL PROCEEDING

Yelyzaveta SYMBIRSKA,
Postgraduate Student at the Department of Civil Law and Process
of National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

The role of admissibility of evidences in the process of judicial knowledge is analyzed in this article. The methods of fixing the means of evidence in the law as a separate aspect of their admissibility is examined, the conclusion about the most effective method of consolidation is drawn. The positions of representatives of the science of criminal, commercial and civil process on the definition of the content of admissibility of evidences are analyzed. Based on a deep analysis of the existing in the science of civil procedural law approaches to understanding the content of the admissibility of evidences, it is proposed to improve the legal definition of admissibility. Some aspects of the admissibility of evidences in the civil process are proposed to be distinguished and described.

Key words: means of evidence, examination of evidence, court, legal proceedings, assessment of evidence.

Постановка проблеми. Здійснення судочинства загалом та процесу доказування зокрема повинно відбуватись відповідно до визначених законодавчих правил. Правові норми, що регламентують процес доказування, повинні відповідати критерію чіткості та недопустимості подвійного їх тлумачення. Чіткому підпорядкуванню процесуальному закону повинні слідувати як учасники процесу, так і сам суд.

Закон формулює вимогу щодо допустимості доказів в трьох аспектах: законності джерела походження доказу; підтвердження обставин справи лише тими засобами доказування, що передбачені законом; підтвердження обставин справи, для яких законом встановлена вимога щодо конкретного засобу доказування, лише таким засобом. Однак процедура отримання далеко не усіх різновидів засобів доказування та конкретних доказів врегульована правовими нормами, а тому на практиці виникають спори, як саме повинні визначати допустимість таких доказів суди та на які норми повинні посилаються сторони, у разі необхідності обґрунтування законності подання ними таких доказів.

Зазначена проблематика посилюється також тим фактором, що неможливість особи, яка бере участь у справі, надати суду на підтвердження своєї позиції докази, які відповідають вимогам допустимості, може бути свідченням невчинення нею усіх необхідних заходів для доведення своєї позиції в процесі. Водночас неможливість підтвердження походження доказу не завжди є наслідком безвідповідального ставлення особи до процесу доказування, а може бути спричинена об'єктивними обставинами, котрі суд повинен дослідити.

Таким чином, **актуальність теми** нашого дослідження зумовлена нагальною потребою вирішення питання про спосіб вдосконалення правового регулювання питання допустимості доказів. Покладення в основу прийняття рішення по справі доказу, що формально та фактично не відповідає критерію допустимості, унеможливає правильне вирішення справи, саме тому суд повинен мати можливість ідентифікувати джерело походження доказу, достовірність закріпленої в ньому інформації, відповідність засобу доказування вимогам закону про необхідну або допустиму форму доказу.

Стан дослідження. Науковою базою для здійснення цього дослідження стали праці таких вчених, як В.Д. Андрійцьо [1] (зокрема його дослідження теоретичних засад доказування у цивільному процесі), В.В. Комаров [2], С.Я. Фурса [3], Є.О. Харитонов [4], О.І. Харитонova [4], М.Й. Штефан [5], котрі присвятили свою наукову діяльність дослідженню проблем цивільного процесуального права, зокрема, й доказів та їх критеріїв; а також праці таких представників школи господарського процесуального права, як М.К. Треушніков [6] та Т.В. Степанова [7]. Однак що стосується теоретичних проблем допустимості доказів у цивільному процесі та способі їх практичного вирішення в контексті дотримання вимог сучасного законодавства, то дана проблематика не була комплексно досліджена, що і спонукало до її висвітлення у цій статті.

Мета і завдання статті. Метою нашого дослідження є визначення поняття та значимості допустимості доказів в цивільному процесі. Для досягнення вказаної мети вирі-

шенню підлягають наступні задачі: з'ясування змісту допустимості доказів в різних процесуальних галузевих науках та його порівняння із цивільною процесуальною наукою; з'ясування зв'язку та співвідношення між допустимістю доказів та засобів доказування; аналіз способів закріплення в процесуальному законі окремих засобів доказування; виокремлення окремих аспектів поняття допустимості доказів та аналіз проблем їх реалізації, а також формування пропозицій щодо шляхів вирішення таких.

Виклад основного матеріалу. Допустимість відіграє важливу роль в процесі судового пізнання конкретних обставин справи. Слід відмітити, що пізнання – це відображення предметів, явищ, подій та інших елементів зовнішнього світу в свідомості людини. В цивільному судочинстві під пізнанням варто розуміти процес відображення в свідомості суддів і осіб, які беруть участь у справі, обставин конкретної справи та доказів, які такі обставини підтверджують. Пізнання складається з діалектичної єдності інтелектуальної і процесуальної діяльності суду і осіб, які беруть участь у справі. Така діяльність здійснюється на етапі подання, витребування, дослідження і оцінки доказів по справі [5, с. 245]. Процес пізнання може бути ефективним лише за умови дослідження і оцінки допустимих доказів, оскільки якщо суд здійснюватиме дослідження доказів, отриманих з порушенням правових норм, такий процес жодним чином не сприятиме вирішенню судового спору, а такі докази не можливо покласти в основу судового рішення.

Влучною видається позиція М.Й. Штефана стосовно виокремлення науковцем елементів процесу судового пізнання. Зокрема, об'єктом пізнання в цивільному судочинстві науковець визначає матеріали справи, її обставини – фактичні і юридичні – та докази, на підставі яких вони встановлюються; метою пізнання – встановлення об'єктивної істини у справі; засобами пізнання – доказування і докази; процесуальна форма пізнання – судовий розгляд, а пізнавальна процесуальна діяльність є методом встановлення об'єктивної істини у справі [5, с. 246]. У разі подання до суду недопустимих доказів відсутній належний об'єкт пізнання, отже, неможливим є досягнення мети пізнання, а пізнавальна процесуальна діяльність не зможе забезпечити встановлення істини у справі. Таким чином, роль та значимість допустимості доказів в процесі судового пізнання зумовлюється можливістю здійснення останнього відповідно до визначеної мети.

Підтримуємо позицію Т.В. Степанової, котра допустимість доказів визначала через встановлення спеціальних правил щодо засобів доказування, за допомогою застосування яких в процесі відбувається підтвердження дійсних обставин справи [7, с. 169]. З приводу способу закріплення засобів доказування в науці існує дискусія. Т.В. Сахнова обґрунтовує позицію відмови від встановлення в законі вичерпного переліку засобів доказування та визначає необхідність закріплення права на використання якості доказу інформації, отриманої за допомогою спеціальних засобів її перетворення [8, с. 53–54]. Протилежну наукову думку обґрунтовує В.К. Пучинський, на думку якого, в законодавстві слід закріпити вичерпний перелік засобів доказування, який повинен бути незмінним. Усі нові форми та способи відтворення інформації варто відносити до одного із закріплених засобів [9, с. 14]. На нашу думку, закон повинен визначати перелік засобів доказування, однак його закріплення повинно відбуватись з урахуванням можливого виникнення нових засобів, у зв'язку з розвитком технологій та створенням нових способів фіксації та передачі інформації. Закріплення в законі окремих різновидів засобів доказування повинно відбуватися з врахуванням особливостей отримання інформації із таких засобів та можливості перевірки автентичності такої інформації.

Відповідно до ч. 2 ст. 76 Цивільного процесуального кодексу України (далі по тексту – ЦПК України) дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність фактів, обставин справи, встановлюються письмовими, речовими й електронними доказами; висновками експертів; показаннями свідків [10]. Метою застосування засобів доказування є отримання істинної та достовірної інформації про предмет доказування. Формальна зовнішня відповідність джерела інформації вимогам закону ще не забезпечує віднесення його до належних та допустимих доказів по справі.

Таким чином, враховуючи різні наукові підходи до порядку закріплення в законодавстві засобів доказування, вимоги сучасного документообороту, що тяжіє до бездокументарної електронної форми, можемо виокремити проблему, яка виникла в правовому регулюванні використання в суді електронних доказів. Процесуальний закон закріпив електронні докази як один із засобів доказування, однак не передбачив умови і порядок їх подання, використання, перевірки судом відомостей, що містять докази, повноти їх змісту, що унеможливило врахування відповідних доказів під час вирішення справи. Саме тому, не зважаючи на розвиток наукових та інформаційних технологій, є недостатньо можливим використання їх переваг під час оформлення цивільних правовідносин через відсутність порядку застосування електронних документів та інших електронних доказів судом у разі виникнення судового спору.

Отже, закон повинен регламентувати питання засобів доказування таким чином, щоб видозміна наявних засобів чи виникнення нових не потребували щоразу внесення змін до процесуального закону, а суд міг самостійно визначати законність поданого йому засобу доказування, застосовуючи загальні норми ЦПК України.

Визначення допустимості тих чи інших доказів базується насамперед на властивостях самих доказів, їх природі. Влучною видається наукова позиція, згідно з якою зміст судових доказів становить інформація про досліджувані факти, яким притаманна певна відносність [11, с. 13]. Форма судових доказів закріплюється в процесуальному законі як засоби доказування, для яких є характерним процесуальний порядок отримання, подання до суду, дослідження як власне засобів доказування, так і інформації, яку вони містять [12, с. 50]. Саме тому закон для кожного різновиду судових доказів повинен чітко визначати способи та умови, за яких такі докази можуть бути отримані та подані до суду, а також особливості отримання інформації, що міститься в таких доказах, та способи перевірки її достовірності.

Значимість нормативного регулювання доказів та вимог щодо їх допустимості зумовлена також і тим, що правовими нормами визначається процедура пізнання інформації про фактичні обставини справи, враховуючи при цьому як наявні (тобто існуючі в даній правовій системі) завдання судочинства, так і їх відносну пріоритетність [13, с. 70]. Допустимість доказів забезпечує дотримання балансу цінностей зі встановлення істини по справі в будь-який спосіб та свідомої готовності знизити ймовірність її досягнення, щоб зменшити ризик засудження невинуватого, а також збувати сферу обмеження конституційних прав громадян [14, с. 5].

Процес дослідження доказів та становлення істини у справі поєднує матеріальний та процесуальний аспект. Дослідження та оцінка одних доказів та засобів доказування, а також фактів, які ними підтверджуються, відбувається в тісному та нерозривному зв'язку з іншими доказами, засобами доказування та фактами. Якщо такий зв'язок не прослідковується, то має місце неправильне отримання чи оцінка доказу, або ж такий доказ не стосується

фактів, що мають значення для правильного вирішення справи. При цьому зв'язок між окремими фактами існує об'єктивно та не залежить від того, чи була встановлена в процесі здійснення доказування його наявність. Даний зв'язок встановлюється винятково між належними та допустимим доказами, а тому важливим є дотримання матеріально-правового та процесуально-правового критерію оцінки доказів.

Привертає увагу позиція Т.В. Степанової, котра обґрунтовує концепцію подвійного доказу. На думку вченої, джерело і фактичні дані, взяті у відриві один від одного, не утворюють доказу. Якщо під час дослідження певного засобу доказування встановлюється, що такий не містить інформації про факти, які мають значення для справи, такий засіб не буде визнано доказом через його невідповідність критерію належності. І навпаки, якщо певні фактичні дані, що стосуються предмету доказування, отримані із невизнаного процесуальним законом засобу доказування або з порушенням процедури їх отримання, такі дані не будуть враховані судом під час вирішення справи через недопустимість відповідного доказу. Таким чином, ефективність процесу доказування залежить від належності та допустимості як джерела інформації, так і самого доказового факту. Однак в процесі більш детального дослідження вчена робить висновок, що джерело може бути допустимим (мати встановлену форму), але не належним (відсутність змісту), а факт відносним (мати зміст), але не допустимим (відсутність встановленої форми) [15, с. 185]. На нашу думку, джерело доказу, в сенсі його форми, не варто розглядати окремо від факту, в сенсі інформації про обставини справи. Доказом, що враховується судом під час вирішення справи, є лише той доказ, що одночасно має форму, встановлену законом (відповідає певному виду засобу доказування), та зміст (містить відомості про предмет доказування).

Зміст терміну «допустимість» в тлумачному словнику роз'яснюється як дозвіл, надання можливості будь-кому брати участь у чому-небудь або використовувати який-небудь засіб для чого-небудь [16, с. 149–150]. В контексті аналізу запропонованого змісту досліджуваного терміну варто відмітити, що процесуальний закон абсолютно точно та вірно застосував термін допустимість для характеристики доказів.

На підставі моніторингу теорії доказування в процесуальному праві Т.М. Барабаш запропоновано ідею вироблення єдиної концепції процесу доказування у різних видах судочинства, яка б об'єднувала предмети наук кримінального, цивільного, господарського, адміністративного процесів і криміналістики й досліджувала вказаний процес як загальний для них об'єкт пізнання. Такий підхід, на думку дослідниці, забезпечить процеси інтеграції наукового знання, характерні для сучасної науки, визначаючи її зміст. Одним із аспектів уніфікації процесу доказування визначається і допустимість доказів [17, с. 7, 15]. Зазначена позиція зумовлена частково тим, що представники наукових шкіл кримінального, господарського та цивільного процесів єдині в підході до розуміння допустимості доказів як визначеного законодавством обмеження у використанні засобів доказування під час вирішення справи в суді. Допустимість розглядається як винятково формальний критерій, що опосередковує відповідність джерела фактичних даних та його процесуальної форми вимогам закону [7, с. 143]. Однак спостерігаються також відмінні риси в розумінні змісту допустимості серед представників галузевих наук процесуального права, які ми розглянемо детальніше.

Представники науки кримінального процесуального права допустимість визначають як галузевий або міжгалузевий правовий інститут, як можливість бути засобом дока-

зування або ж як властивість кримінально-процесуального доказу. При цьому більшість із них єдині в позиції, що допустимість доказу складається з чотирьох правил (умов, критеріїв): 1) належного суб'єкта його отримання, 2) законності джерела відомостей; 3) використання для їх отримання лише передбаченої законом слідчої або судової дії; 4) проведення слідчої або судової дії з дотриманням встановлених законом вимог [14, с. 72–73; 18, с. 192]. Таким чином, кримінальний процесуальний закон особливу увагу в питанні допустимості приділяє правилам збору доказів та суб'єктам, які уповноважені на такий збір.

Господарський процес розглядає допустимість як вимогу до необхідних доказів. У господарському процесі допустимість означає встановлення спеціальними правилами певних засобів доказування, без обов'язкового використання в процесі яких неможливо повно дослідити всі обставини справи та прийняти законне рішення [7, с. 45]. Подібний підхід знаходимо в наукових працях М.К. Треушнікова, котрий визначив допустимість доказів у господарському процесі як установлену законодавством вимогу, яка встановлює умови неможливості використання окремих, чітко визначених засобів доказування, чи вимогу, що закріплює обов'язок використовувати конкретні засоби доказування для підтвердження факту наявності або відсутності певних обставин окремих категорій справ [6, с. 95]. Зазначені наукові підходи, на нашу думку, не повно відображають всю специфіку та зміст належності доказів, з огляду на наступне. Далеко не всі засоби доказування відображені в процесуальному законі, при цьому відсутність певного засобу доказування в законі, однак існування його в дійсності, не може бути підставою для неврахування судом інформації, що містить останній. Особливо актуальним є такий підхід для нових правовідносин, що виникають, та щодо яких законодавство не містить жодних вимог про використання конкретних засобів доказування. Отже, визначення допустимості доказів повинно відповідати змінам, що постійно відбуваються в суспільному та правовому житті, та враховувати такі під час вирішення питань про особливості доказування.

Щодо допустимості доказів у науці цивільного процесуального права, то тут також відсутня єдність наукових поглядів. Зокрема, В.Д. Андрійцьо розглядає допустимість як один із фундаментальних концептів доказового права [1, с. 15], О.Г. Калпін допустимість відносить до принципів процесу, процесуальних начал [19, с. 13]; Г.Л. Осокіна розглядає допустимість як конструктивну ознаку і універсальну правову категорію [20, с. 80]; О.С. Козлов під допустимістю розумів ознаку судових доказів [21, с. 14]. Слід відмітити, що кожен із науковців розглядав допустимість з різних функціональних та ціннісних орієнтирів, що призвело до такого різноманіття думок.

Якщо розглянути запропоновані вченими визначення, то можна помітити, що кожен акцентував увагу на певному ціннісному значенні доказування та ролі допустимості в доказуванні. Зокрема, В.Д. Андрійцьо розглядав допустимість з позиції належного джерела доказування; правила, що передбачає визначення засобів доказування, за допомогою яких можна встановлювати ті чи інші факти предмету доказування, а також порядок отримання необхідних доказів суб'єктом доказування [1, с. 15]. Як встановлене законодавством правило, що забороняє використання певних засобів доказування, чи вимогу, яка пропонує обов'язкове використання чітко визначених засобів доказування з метою підтвердження або спростування певних фактів чи обставин справи, пропонує розглядати допустимість інша група вчених-цивілістів [4, с. 171]. На нашу думку, визначаючи допустимість як законодавчу вимогу, що пропонує використовувати конкретні засоби доказування, науковці

не зовсім коректно застосували термінологію. Якщо допустимість це вимога, то вона не може пропонувати використання, вона повинна встановлювати обов'язок по використанню певних засобів доказування. Якщо ж має місце пропозиція використання засобів доказування, то вона означає можливість як використати, так і залишити без використання певні засоби доказування залежно від конкретних обставин справи. Тому в указаній частині запропонована дефініція потребує коригування.

Г.Л. Осокіна розглядає допустимість з двох різних позицій: з позиції конструктивної ознаки, яка характеризує інформацію про факти предмету доказування, що міститься в доказі, з точки зору процесуальної форми закріплення такої інформації; та з позиції універсальної правової категорії, в якій відображений припис для суду усунути з судового процесу все, що не має відношення до розглядуваної справи [20, с. 80–81]. З таким підходом вченої погодитись не можемо, оскільки допустимість не належить до критеріїв змістовного наповнення доказів, а характеризує лише форму їх вираження. Суд позбавлений можливості оцінити відношення доказу до конкретної справи під час оцінки його допустимості.

Запропонований О.Г. Каплінім термін «принцип допустимості» є не зовсім вдалим, оскільки принцип – це вихідне, керівне положення, на основі якого здійснюється певний процес, допустимість же не виконує таких функцій, а тому, на нашу думку, передчасно відносити її до принципів. В той же час науковцем запропоновано й інший термін для позначення допустимості – процесуальне начало. Як і принцип, процесуальне начало стосується усього процесуального права, усіх його інститутів, тоді як допустимість є ознакою лише доказів.

Найбільш влучним, на нашу думку, видається позиція В.В. Комарова, котрий пропонує визначати допустимість доказів в широкому розумінні – як наявність певного кола засобів доказування, в яких можуть міститися фактичні дані, та у вузькому розумінні – як можливості використання у справі тільки певних засобів доказування з числа передбачених законом [2, с. 490]. При цьому важливо, щоб існувала фактична спроможність закріплення відомостей, про обставини справи, в доказах, що мають форму визначених законом засобів доказування. В протилежному випадку матиме місце обмеження прав осіб в процесі доказування через відсутність в законодавстві відповідних норм. Не визначення в законі певного засобу доказування може бути ознакою як неналежності такого засобу, так і застарілості правових норм та невідповідності їх умовам сучасного доказового процесу.

Допустимість доказів у цивільному судочинстві поєднує в собі три аспекти: приналежність доказу до одного із засобів доказування, що визначені законом; законність процедури отримання доказів; можливість підтвердження певних обставин справи лише тими засобами доказування, які законом визначені як єдині, що можуть забезпечити таке підтвердження.

Перший аспект не завжди є ефективним, оскільки, на нашу думку, не доцільно визначати в законі вичерпний перелік засобів доказування, без можливості його розширеного тлумачення. Через стрімкий розвиток науки та технологій можуть виникати нові форми закріплення відомостей про обставини справи, що не будуть визначені процесуальним законом, у зв'язку з чим неможливість їх застосування буде перешкодою для встановлення істини по справі.

Законеність процедури отримання доказів та подання їх до суду є важливим аспектом допустимості доказів за умови, що така процедура регламентована законом, в протилежному випадку виконати вимогу про дотримання законної процедури отримання доказів неможливо.

В науці даний аспект допустимості доказів розуміється по-різному. С.Я. Фурса зазначає, що під час долучення доказів до матеріалів справи суд повинен з'ясувати у суб'єкта їх подання, в який спосіб ним були отримані відповідні докази, та визначити джерело їх походження [3, с. 328]. На нашу думку, запропонований науковцем спосіб перевірки допустимості доказу є не зовсім ефективним. Під час подання до суду доказів певного виду виконати вказану вимогу не складно, наприклад, такий доказ, як витяг з державного реєстру речових прав на нерухоме майно, надається на офіційний запит конкретної особи, що підтверджує джерело походження доказу. Однак у разі необхідності подання до суду документів, достовірність та справжність яких не викликає сумніву, але при цьому особа, що подає докази, не могла їх отримати в порядку, встановленому законом, така особа може бути обмежена в своєму праві доказування. Чи є таке обмеження права на доказування необхідним у разі, якщо права жодного іншого суб'єкта не порушено? Очевидно, що ні. На нашу думку, варто встановлювати причини та наслідки недотримання законної процедури отримання доказу: якщо мало місце не врегулювання на законодавчому рівні порядку отримання певної інформації, однак особа все ж змогла таку інформацію отримати, не порушивши при цьому жодних прав третіх осіб, то такий доказ повинен бути визнаний допустимим.

Інший науковий підхід полягає в наступному, щоб правильно встановити допустимість доказу необхідно перевірити не лише відповідність його процесуальної форми вимогам закону, але й дотримання порядку формування доказу. Результатом порушення вимог до порядку формування доказу є неможливість його використання в процесі [2, с. 491]. Для того щоб порушити чи то порядок формування доказу чи то порядок його отримання, основною умовою повинна бути власне наявність такого порядку, наявність правових норм, які б регламентували процедуру створення доказу, його отримання та подання до суду. Інакше, якщо закон не визначає порядок формування певного доказу, а суб'єкт доказування надає його до суду без зазначення конкретного способу його формування, то, на нашу думку, відсутній факт порушення процесуальних норм, а поданий до суду доказ є допустимим.

З метою уникнення випадків обмеження права особи на доказування варто закріпити в законодавстві презумпцію законності порядку формування та отримання доказів у випадках, коли законодавством такий порядок не визначений.

Можливість підтвердження певних обставин справи лише тими засобами доказування, які законом визначені як єдині, також не завжди сприяє встановленню об'єктивної істини. Оскільки в окремих випадках суди визнають факт наявності окремих договірних зобов'язань між сторонами без оформлення їх відповідно до вимог закону, якщо такі зобов'язання виконані, і сторони підтвердили їх снування.

Враховуючи викладені позиції, варто вдосконалити запропоновану науковцями дефініцію допустимості доказів у цивільному судочинстві та визначити її як законодавчий критерій оцінки доказів та процесу доказування, зміст якого полягає в отриманні та поданні до суду доказів у порядку, встановленому або не забороненому законом, а також в подальшому врахуванні судом під час вирішення справи лише тих доказів та засобів доказування, що прямо визначені в законі, а у разі відсутності такого визначення – тих, що не заборонені законом.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можемо дійти таких висновків та пропозицій: 1) зміст терміну «допустимість доказів» варто визначити через урегульованість законом процесу отримання та подання доказів,

а також їх оформлення у спосіб, передбачений або не заборонений законом; 2) закріплення в процесуальному законі переліку засобів доказування повинно здійснюватись у спосіб, що дозволяє застосовувати непередбачені законом засоби доказування, у разі їх виникнення, якщо таке застосування не порушує процесуальні норми та права осіб, що беруть участь у справі; 3) засіб доказування, в сенсі форми доказу, не варто розглядати окремо від самого доказу, як інформацію про обставини справи. Під час вирішення справи повинні бути враховані лише ті докази, що одночасно мають форму, встановлену або не заборонену законом (відповідають певному виду засобу доказування), та зміст (містять відомості про предмет доказування); 4) закріплення в ЦПК України презумпції законності порядку формування та отримання доказів у випадках, коли законодавством такий порядок не визначений.

Список використаної літератури:

1. Андрійцьо В.Д. Теоретичні засади доказування в цивільному судочинстві України : автореф. дис. ...доктора юрид. наук : 12.00.03 / В.Д. Андрійцьо. Київ, 2014. 32 с.
2. Комаров В.В. Курс цивільного процесу / В.В. Комаров, В.А. Бігун, В.В. Баранкова та ін. ; за ред. В.В. Комарова. Харків : Право, 2011. 1352 с.
3. Фурса С.Я. Цивільний процес України : академічний курс / С.Я. Фурса, Є.І. Фурса, О.В. Гетманцев та ін. ; за ред. С.Я. Фурси. Київ : КНТ, 2009. 848 с.
4. Харитонов Є.О. Цивільний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар / за ред. Є. О. Харитонова, О. І. Харитонів, В. В. Васильченка та ін. Харків : Одиссей, 2009. 952 с.
5. Штефан М.Й. Цивільний процес. Київ : ІнЮре, 1997. 608 с.
6. Треушников М.К. Арбитражный процесс / М.К. Треушников, В.Н. Аргунов, С.А. Иванова и др. ; под ред. М.К. Треушникова. Москва : Юридическое бюро «Городец», 1997. 253 с.
7. Степанова Т.В. Доказывание и доказательства в хозяйственном процессе Украины : дисс. ...канд. юрид. Наук : 12.00.04. Донецк, 2002. 190 с.
8. Сахнова Т.В. Регламентация доказательств и доказывания в гражданском процессе. *Советское государство и право*. 1993. № 7. С. 52–60.
9. Пучинский В.К. Признание стороны в советском гражданском процессе / В.К. Пучинский. Москва : Госюриздат, 1955. 100 с.
10. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 року № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#n8708>.
11. Молчанов В.В. Собираение доказательств в гражданском процессе. Москва : Изд-во МГУ, 1991. 92 с.
12. Николенко Л.Н. Понятие судебных доказательств в хозяйственном процессе. *Право Украины*. 2003. № 9. С. 48–52.
13. Костенко Р.В. Понятие и признаки уголовно-процессуальных доказательств / Р.В. Костенко. Москва : «Юрлитинформ», 2006. 240 с.
14. Кипнис Н.М. Допустимость доказательств в уголовном судопроизводстве / Н.М. Кипнис. Москва : Юристъ, 1995. 128 с.
15. Степанова Т.В. Місце судових доказів у процесі розгляду господарських спорів. *Вісник господарського судочинства*. 2001. № 4. С. 183–186.
16. Ожегов С.И. Словарь русского языка. 2-е изд. Москва : Госиздат иностранных и национальных словарей, 1952. 843 с.
17. Барабаш Т.М. Моніторинг теорії доказування у процесуальному праві України. *Судова апеляція*. 2009. № 2 (15). С. 6–15.
18. Башкатов Л.Н. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / Л.Н. Башкатов, Б.Т. Безлепкин, М.В. Боровский и др. ; отв. ред. И.Л. Петрухин. Москва : Проспект, 2009. 672 с.
19. Калпин А.Г. Письменные доказательства в судебной практике по гражданским делам : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1966. 16 с.
20. Осокина Г.Л. Некоторые вопросы доказательственного права (дискуссионные аспекты). *Вестник Томского госуд. ун-та. Право*. 2011. № 2. С. 80–84.
21. Козлов А.С. Понятие и признаки судебных доказательств в советском гражданском процессе : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1978. 15 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Симбірська Єлизавета Володимирівна – аспірант кафедри цивільного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Symbirska Yelyzaveta Volodymyrivna – Postgraduate Student at the Department of Civil Law and Process of National Academy of Internal Affairs

lawsabicom@gmail.com

ТРУДОВОЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 349.2

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОБЛЕМ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ У ПРОЦЕСІ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ДО НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Олександр ЛЮБИМОВ,
кандидат юридичних наук,
помічник судді Вищого господарського суду України

АНОТАЦІЯ

У статті охарактеризовано основні проблеми, які виникають у процесі адаптації законодавства про державну службу до норм Європейського Союзу. Основними з них науковцем виділено: відсутність у чинному законодавстві принципів, які мають бути покладені в основу процесу адаптації до норм ЄС, відсутність механізмів впровадження та забезпечення таких принципів, недоліки чинного законодавства у сфері державної служби, низька ефективність управління персоналом, відсутність належного взаємозв'язку між державними органами, громадянським суспільством та громадськістю, недосконалість механізму притягнення державних службовців до юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь, корумпованість системи державної служби. Автором не тільки проаналізовано вказані проблеми, а й запропоновано оптимальні шляхи їх вирішення, визначено напрями удосконалення законодавства у цій сфері, притягнення державних службовців до відповідальності, обґрунтовано необхідність створення реєстру корумпованих юридичних фірм, які фігурують у справах про корупцію, а також наголошено на важливості співпраці органів влади із громадянами.

Ключові слова: державна служба, проблеми, адаптація, законодавство, Європейський Союз, державний службовець, орган влади.

CHARACTERISTICS OF THE CHALLENGES ARISING IN THE PROCESS OF ADAPTING UKRAINIAN LEGISLATION ON CIVIL SERVICE TO THE REGULATIONS OF THE EUROPEAN UNION

Oleksandr LIUBYMOV,
Candidate of Law Sciences, Assistant to the Judge of the Supreme Economic Court of Ukraine

SUMMARY

The article describes the main problems that arise in the process of adaptation of the law on civil service to the norms of the European Union. The main scholars have highlighted the following: the absence of the current legislation on the principles that should be the basis for the process of adaptation to the EU norms, the lack of mechanisms for implementation and ensuring such principles, the shortcomings of the current legislation in the field of civil service, low efficiency of personnel management, lack of proper interconnection between state bodies, civil society and the public, the lack of a real mechanism for bringing civil servants to legal liability for the commission of a bark punitive acts, corruptions of the civil service system. The author not only analyzed the mentioned problems, but also offered the optimal ways of their solution, determined the directions of improvement of legislation in this area, bringing civil servants to responsibility, grounded the need to create a register of corrupt law firms that appear in cases of corruption, and also emphasized the importance of cooperation authorities with citizens.

Key words: public service, problems, adaptation, legislation, European Union, civil servant, government.

Рух України до Європейського Союзу натеper супроводжується низкою негативних чинників, серед яких – нестабільність економіки, загроза внутрішній безпеці та територіальній цілісності з боку країни-агресора, низький рівень соціального життя населення, зневірення людей у кращому майбутньому для них самих та їхніх дітей. Але, незважаючи на це, у досить непростий для України час держава всіма силами намагається протистояти негативним процесам та спрямовувати свою політику на впровадження європейських стандартів та норм у суспільне та державне життя. Не винятком є і політика у сфері державної служби, суть удосконалення якої полягає у переформатуванні державної служби із засобу управління на засіб надання

якісних адміністративних послуг у відповідності до європейсько-правових вимог. Але вказаний шлях – досить тернистий та довготривалий, що передбачає працю органів державної влади всіх рівнів із громадянським суспільством у єдиному правовому полі, на єдиних засадах управління, узгодження інтересів та взаєморозуміння.

Дослідженням проблем адаптації законодавства до норм ЄС, у тому числі і у сфері державної служби, займалась значна кількість науковців, серед яких – В.Б. Авер'янов, Л.В. Аведян, Т.О. Білозерська, В.Д. Бондар, О.В. Головенко, Л.М. Жукова, В.Ф. Золотарьов, Н.О. Істягіна, С.М. Костюк, В.І. Муравйов, Н.М. Пархоменко, О.В. Прилипчук, Ю.С. Руденко, І.В. Чаплай та інші. Процес адаптації

законодавства саме у сфері державної служби потребує подальших наукових пошуків, оскільки вважаємо, що європейські держави мають функціонувати у єдиному європейському просторі, а отже, й однаково підходити до поняття та функціонування системи державної служби, єдино визначити статус державного службовця. Метою написання статті є визначення та аналіз тих проблем, які виникають на шляху адаптації законодавства про державну службу до норм ЄС. Для досягнення поставленої мети у статті здійснюється виділення ключових проблем такої адаптації та пропонуються шляхи їх вирішення.

Однією з важливих проблем адаптації законодавства про державну службу до норм Європейського Союзу є відсутність у чинному законодавстві принципів, які мають бути покладені в основу такої адаптації. Як правильно констатує з приводу вказаної проблеми С.В. Гришак, на законодавчому рівні не визначено основні засади та ідеї, якими має керуватися суб'єкт адаптації під час здійснення відповідної процедури, що, на думку науковця, варто визнати суттєвим недоліком нормотворчої діяльності законодавця в цій сфері [1, с. 78]. Справді, наперед питання визначення принципів адаптації внутрішнього законодавства до норм ЄС не врегульовано, що, на нашу думку, значно ускладнює процес наближення та приведення національних норм у відповідність до норм ЄС. Принципи адаптації законодавства до норм ЄС є декларативними, проголошеними та дослідженими виключно на науковому рівні. Про проблему відсутності принципів адаптації законодавства до законодавства ЄС висловлюються й інші науковці. Доцільною є думка К.М. Рудой щодо питання про те, якими принципами будуть керуватися законодавці, вчені і практики під час здійснення адаптації законодавства, та чи є принципи формування законодавства ЄС принципами адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Оскільки законодавчі акти України щодо адаптації законодавства до законодавства ЄС містять визначення загальних принципів ЄС та Співтовариства, вони мають включати й поняття принципів адаптації законодавства України [2, с. 34–35]. Автор правильно виділяє проблему, називає принципи, які мають бути чітко визначені під час здійснення адаптації законодавства до норм ЄС, проте не акцентує увагу на необхідності їх нормативно-правового закріплення. Вважаємо, що закріплення таких принципів сприятиме узгодженості такого процесу, єдності у прийнятті рішень, цілісності та цілеспрямованості державної політики у цій сфері. З огляду на вищевказане, вважаємо, що найбільш доцільним було б закріплення у Законі України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» переліку основних принципів адаптації законодавства України до законодавства ЄС, які б поширювались і на сферу державної служби, серед яких варто виділити такі: верховенство права, відкритість та прозорість; пропорційність, своєчасність, справедливість, ефективність. Отже, нормативно-правове закріплення принципів адаптації законодавства до норм ЄС є важливим та необхідним кроком для досягнення ефективного та злагодженого процесу адаптації законодавства про державну службу до норм ЄС.

Наступну проблему адаптації законодавства України про державну службу до вимог Європейського Союзу ми вбачаємо у відсутності механізмів впровадження та забезпечення принципів, які покладені в основу такої адаптації. Зокрема, О.В. Прилипчук проблему вбачає у відсутності механізмів забезпечення тих принципів, які покладені в основу правового забезпечення діяльності цього інституту влади та відсутності належного механізму реалізації прийнятих нормативно-правових актів у сфері адаптації законодавства до норм ЄС. Зазначена проблема досить тісно

пов'язана із попередньою. Вчений вважає, що лише співпраця та злагоджена робота всіх органів державної влади, представників усіх гілок влади, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства сприятиме досягненню головної мети – вступу України до ЄС. Для цього останній пропонує: 1. На загальнодержавному рівні прийняти новий нормативно-правовий акт, у якому визначити всі (оновлені) пріоритетні сфери та шляхи адаптації законодавства, адже чинна Загальнодержавна програма приймалась за інших політично-економічних умов та є застарілою. 2. Створити єдиний орган (або на законодавчому рівні визначити таким той орган, що вже є), відповідальний за процес адаптації законодавства. 3. Закріпити за вказаним органом функції з контролю та нагляду за здійсненням процесу адаптації законодавства із зазначенням конкретних строків виконання. 4. Забезпечити створення та опублікування постійних звітів кожного відповідального органу про стан сприяння проведенню адаптації законодавства України до законодавства ЄС. 5. Створити дієвий механізм належного врахування рекомендацій інституцій ЄС з метою припинення практики їхнього ігнорування або «сліпого виконання» [3, с. 5]. Зазначені науковцем напрями, на нашу думку, є важливими для подальшої адаптації законодавства України до норм ЄС. Ми погоджуємося із висловленою думкою науковця стосовно можливості створення єдиного органу, який би не тільки відповідав за здійснення процесу адаптації, а й оприлюднював звіти про його виконання та забезпечував певний контроль за цим процесом. Проте у сучасних умовах життя існування такого органу в державі є досить затратним, а його створення та забезпечення належного функціонування потребує значного проміжку часу. Для вирішення зазначеної проблеми більш доцільним, на нашу думку, було б створення окремого відділу чи управління у Національному агентстві України з питань державної служби, відповідального за сферу адаптації державної служби до норм ЄС, діяльність якого б забезпечувала впровадження європейських стандартів у систему державної служби України та здійснювала за цим контроль. Зазначений відділ чи управління при Національному агентстві України з питань державної служби мав б здійснювати координацію впровадження напрямів та європейських стандартів у системі державної служби, здійснювати інформаційно-роз'яснювальну роботу у цій сфері, надавати методичну та іншу допомогу у впровадженні таких стандартів у життя стосовно кожного державного службовця, надавати рекомендації, роз'яснення щодо вчинення конкретних дій у разі адаптації законодавства України до норм ЄС у сфері державної служби. На обласному рівні у державних органах влади доцільним є створення відповідної посади, до компетенції якої було б віднесено аналіз та координацію діяльності впровадження європейських стандартів у сфері державної служби на обласному рівні та на рівні підвідомчих управлінь чи відділів. У територіальних органах питання адаптації законодавства до норм ЄС доцільно покласти на юридичну та кадрові служби та запровадити звітування щодо проведеної роботи, аналіз якої здійснюватиме обласне керівництво державного органу та відповідний спеціально створений відділ Національного агентства України з питань державної служби у сфері адаптації державної служби до норм ЄС. Саме таким чином можна досягнути отриманого результату від процесу адаптації та створення ефективного та цілеспрямованого механізму реалізації прийнятих нормативно-правових актів у сфері адаптації законодавства до норм ЄС.

Дещо інша думка висловлена й Л.А. Луць, що зазначає, що для ефективності правового механізму взаємодії ЄС та України важливо сформувати систему правових засобів

і заходів, які забезпечували б інтеграційні процеси на кожній зі стадій відповідними способами. Така система заходів має включати: по-перше, порівняльно-правове дослідження правових систем ЄС та України, виявлення їх особливостей; по-друге, визначення оптимальних форм гармонізації, уніфікації і відповідних засобів їх здійснення; по-третє, визначення видів та рівнів гармонізації й уніфікації та сфер і меж їх застосування; по-четверте, виявлення умов здійснення цих процедур; по-п'яте, узгодження термінології, створення словників термінів і понять [4, с. 54]. Така думка науковця також є доцільною у сучасних умовах, оскільки, незважаючи на значні наукові здобутки у сфері гармонізації норм національного законодавства із нормами ЄС та напрями роботи законодавчих та виконавчих органів влади, проблемним залишається низка питань адаптації законодавства України до норм ЄС у сфері державної служби. Зокрема, потребують подальших пошуків імплементаційний механізм норм права ЄС в Україні, консультативні та координаційні напрями роботи у сфері здійснення безпосередньої адаптації законодавства України у сфері державної служби до норм ЄС, подальша гармонізація законодавства у цій сфері. З огляду на вищевикладене, одним зі шляхів вирішення вказаної проблеми є саме вдосконалення механізмів взаємодії між відділом Національного агентства України з питань державної служби у сфері адаптації державної служби до норм ЄС та відповідальними органами чи особами на місцях. Як наголошує Г.С. Гадзало, ускладнює процес формування дієвої правової системи України також відсутність ефективного механізму імплементації чинних нормативно-правових актів. Науковець наводить слова експерта Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства В.Т. П'ятицького, який зазначає, що головна проблема України полягає не в підготовці, а у виконанні нового законодавства. У нас є велика кількість добрих законів, які не працюють на практиці [5, с. 9].

Однією з найбільших проблем, яку ми пропонуємо виділити, є недоліки чинного законодавства у сфері державної служби. Незважаючи на низку позитивних змін у розвитку державної служби в Україні, які полягають у прийнятті нового Закону України «Про державну службу», низки підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються питання здійснення кадрового добору, необхідності проходження спеціальної перевірки, конкурсу на заміщення вакантних посад тощо, питання удосконалення діяльності державної служби в Україні все ще залишається досить актуальним. Науковцями здійснюється аналіз розвитку та функціонування системи державної служби в Україні і у високорозвинених зарубіжних країнах та наголошується на тому, що чинна система державної служби за більшістю критеріїв не відповідає міжнародним стандартам та нормам. Л.Й. Аведян до основних недоліків чинного законодавства про державну службу відносить: розмиті межі сфери регулювання законодавства про державну службу; недосконалу систему проходження державної служби (кадровий резерв як елемент системи просування по службі є неефективним, чинне законодавство не передбачає оцінки державних службовців за результатами їхньої роботи, яка є основною для кар'єрного зростання, можливість перебування на державній службі після досягнення граничного віку), недосконалу класифікацію посад державних службовців; недосконалу систему оплати праці (передбачені законодавством надбавки та доплати не пов'язані з результатами оцінки роботи державних службовців і залежать від суб'єктивного рішення керівника тощо) [6, с. 3]. Слід погодитися із позицією О.Я. Коров'яка, який зазначає, що чинна законодавча база України є суперечливою, нестабільною, а тому недосконалою. Однак ЄС

особливого значення надають саме якості правових актів. Рада ЄС прийняла спеціальне рішення з приводу правил їх підготовки, за якими правовий акт має бути: чітким, не двозначним, без надмірного застосування скорочень, не містити жаргонних висловів, надто довгих фраз, незрозумілих посилань на інші тексти, ускладнень, що утруднюють його читання. Україні також потрібно враховувати економічні, політичні та соціальні наслідки прийняття відповідних актів законодавства, адаптованих до вимог законодавства ЄС [7, с. 184]. Реформування системи державної служби та адаптація її норм до норм Європейського Союзу має супроводжуватися активною політикою законодавчих та виконавчих органів державної влади, сферою регулювання якої має бути не тільки державне управління та державна служба, а й низка інших напрямів, без яких функціонування та правове забезпечення державних службовців здійснюватися не буде. Серед таких напрямів варто назвати економічний розвиток держави, забезпечення її фінансової стабільності, розвиток та дотримання соціальних стандартів та забезпечення ефективного механізму їх дотримання та захисту. У цьому контексті ми наголошуємо на комплексному підході до реформування системи державної служби, а удосконалення законодавства має здійснюватися паралельно із цим процесом, оскільки, наприклад, не можна підвести норми оплати праці державних службовців до європейських норм без підняття економіки держави, забезпечення стабільності її фінансової політики, подолання інфляції та зменшення рівня дефіциту державного бюджету тощо.

Про недоліки законодавства наголошує й О.В. Прилипчук, який, конкретизуючи питання проблем, пов'язаних з адаптацією національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС, серед таких виокремлює: 1) відсутність цілісного законодавчого поля в Україні, що поглиблює складнощі у створенні нового законодавства, відповідно до принципів і стандартів ЄС; 2) незначна частина законів містять норми прямої дії; 3) неналежна якість чинних законів [8, с. 7–8]. Ми погоджуємося із думкою щодо необхідності перегляду окремих законів та нормативно-правових актів, які регулюють систему державної служби в Україні. Особливо гострим питанням є вдосконалення законодавства у сфері державного управління для зменшення політичного впливу на державну службу, а отже, підвищення рівня її незалежності. Окремо зауважимо, що для Європейського Союзу також має велике значення не кількість прийнятих законів та нормативно-правових актів, які стосуються інтеграційних процесів державної служби та удосконалення адміністративно-правового статусу та забезпечення державних службовців, а якість їх імплементації у життя.

Наголосимо на тому, що сучасне законодавство повною мірою не може задовольнити ті потреби, які натеper виникають у сфері державної служби. Зокрема, це стосується рівня оплати праці, дотримання соціальних гарантій, матеріального забезпечення діяльності державних службовців, визначення основ для надання якісних управлінських послуг тощо. Як зазначено з цього приводу у Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, негативні факти і тенденції у сфері державної служби спричинені значною мірою тим, що законодавство не забезпечило стабільності та престижності цієї служби, суворого дотримання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення незаконного впливу на них під час виконання посадових обов'язків. Статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності [9]. Це справді так, але процеси підвищення рівня престижності державної служби, розвитку законодавства, рівня економіки

держави, її фінансової стабільності тісно пов'язані між собою, а тому мають розглядатися виключно комплексно. Але, попри активну законодавчу діяльність органів влади, варто окремо здійснювати й психологічні дії та тренінги щодо переосмислення та зміни ставлення громадян до системи державної служби, підвищення рівня довіри до неї, зближення взаємин «людина» – «державний службовець» – «державна служба» – «держава».

Наступна проблема – низька ефективність управління персоналом. Так, для підвищення рівня ефективності управління персоналом необхідно: 1) зниження залежності управління персоналом від зовнішніх факторів, які можуть перешкоджати службі персоналу виконанню поставлених цілей; 2) впровадження та дотримання єдиних стандартів в усіх без винятку органах державної влади; 3) посилення контролю за діяльністю служб персоналу щодо управління персоналом у системі державної служби; 4) посилення контролю та у разі необхідності подальше розроблення заходів з метою недопущення виникнення конфлікту інтересів та інших ситуацій, визначених Законом України «Про запобігання корупції»; 5) здійснення постійної роботи щодо удосконалення системи прогнозування та підбору кадрового потенціалу державного органу тощо. Натепер під час здійснення кадрової політики варто дотримуватися принципу побудови нової системи кадрів з точки зору його професійності, компетентності, соціальної значущості, патріотизму, гуманізму, підбору кадрів із великим потенціалом розвитку творчості, новаторськими здібностями, цілеспрямованістю у досягненні поставлених цілей.

Наступна проблема – відсутність належного взаємозв'язку під час здійснення процесу адаптації законодавства у сфері державної служби з іншими державними органами, громадянським суспільством та громадськістю. Однією з причин, на жаль, залишається законодавчий аспект, який характеризується певними прогалинами у нормативно-правовому регулюванні взаємин між окремими державними органами. Такі невідповідності є наслідком виникнення окремих труднощів під час впровадження заходів з адаптації законодавства державної служби до норм ЄС, а тому ми вкотре наголосуємо на необхідності удосконалення законодавства у сфері державної служби. У контексті дослідження вказаної проблеми наголосимо й на тенденції відсутності конструктивного контакту та діалогу між державними службовцями та громадськістю, засобами масової інформації, відсутності єдності механізмів впровадження європейських стандартів між державним органом та громадянським суспільством тощо.

Наступною проблемою, яку ми пропонуємо виділити, є відсутність реального механізму притягнення державних службовців до юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь. Як вважає з цього приводу О.О. Губанов, очевидним є те, що для адаптації законодавства до норм Європейського Союзу варто говорити про запровадження в Україні європейських принципів притягнення до такої відповідальності [10, с. 147]. Притягнення до юридичної відповідальності має носити не декларативний характер, а стосовно осіб, які вчинили правопорушення чи злочин, має реально наставати юридична відповідальність. Крім того, потребує детальної регламентації питання визначення видів дисциплінарної відповідальності державних службовців, оскільки саме цей вид відповідальності досить часто носить суб'єктивних характер з боку керівника державного службовця. Оскільки ми підтримуємо думку щодо необхідності систематизації законодавства про державну службу в єдиний Кодекс України про державну службу, а тому саме в ньому і доцільно було б здійснити закріплення дисциплінарних проступків державних службовців та видів стягнень за їх порушення, що буде

ефективним кроком для настання реальної дисциплінарної відповідальності державного службовця. У такому разі ми, звичайно, не можемо говорити про виключний перелік видів дисциплінарних проступків, оскільки не можна в одному кодексі передбачити всі негативні дії, які може вчинити державний службовець, а отже, варто визначити та закріпити найбільш поширені дисциплінарні проступки, проте залишити цей перелік відкритим.

Важливим аспектом, який наблизить чинне законодавство до норм Європейського Союзу, є встановлення та визначення конкретного механізму притягнення службових осіб до юридичної відповідальності, визначення чіткого алгоритму дій уповноважених на притягнення до відповідного виду відповідальності органів та осіб. Особливе значення на шляху до євроінтеграційних процесів, на нашу думку, має стати дотримання процедури розслідування службових злочинів стосовно осіб, які обіймають особливе становище у державних органах та уповноважених на вирішення питань та прийняття рішень державного значення, оскільки саме вони найбільш часто зловживають своїми правами та посадовими обов'язками, саме вони не бояться бути покараними, а збитки, які вони завдають державі, досить часто оцінюються сотнями тисяч чи навіть мільйонами. Варто відзначити, що певні кроки у цьому процесі вже спостерігаються. Слід згадати утворення Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції. Проте робота цих органів не буде ефективною до тих пір, доки кожний працівник та кожна людина не усвідомить свою роль у діяльності вищевказаних органів влади, а тому в цьому разі варто окрему увагу звернути на людський менталітет, розвиток інституту справедливості під час виконання своїх службових обов'язків, принципу відповідальності, розвитку інституту відповідальності перед суспільством та державою тощо.

Корумпованість системи державної служби – наступна проблема адаптації державної служби до норм ЄС. Корупція – це складне соціально-економічне явище, яке пронизує все суспільне та державне життя країни, впливає на трансформаційні процеси у суспільстві, а її подолання вже є не локальною проблемою однієї держави, а спільною боротьбою європейських країн на основі спільно вироблених стратегій і тактик. Досліджуючи корумпованість системи державної служби, варто звернути увагу на антикорупційні дії юридичних осіб, які тим чи іншим чином пов'язуються із державною службою. Відзначимо, що саме за сприяння юридичних служб реалізуються найбільші корупційні схеми, які тягнуть за собою відмивання значних коштів держави, а такі фірми можуть фігурувати не в одній корупційній схемі. Навіть у разі відкриття кримінального провадження щодо певних фактів відзначимо, що досудове розслідування та сам судовий процес може тривати роками, проте, значна кількість таких фірм продовжує своє функціонування, укладає нові договори, бере участь у тендерах, здійснює іншу діяльність. З метою припинення таких неправомірних дій доцільним було б використати досвід Німеччини щодо створення реєстру корумпованих фірм з метою їх викриття та недопущення вчинення такими фірмами повторних корупційних діянь.

До інших проблем, які тим чи іншим чином впливають на процес адаптації законодавства у сфері державної служби до вимог Європейського Союзу, варто віднести: недостатню відкритість та прозорість діяльності державних службовців; відсутність результатів від впровадження кадрової політики; плинність кадрів системи державної служби; старіння кадрів; неналежний рівень правового забезпечення правової культури у сфері державного управління; низький рівень професійності державних служ-

бовців; можливість незаконного впливу на державних службовців та на прийняття ними рішень, що спричинено відсутністю дієвого механізму захисту державного службовця від такого впливу та пошуку державним службовцем додаткових джерел свого існування тощо.

Як висновок зазначимо, що питання адаптації законодавства України до норм Європейського Союзу для України залишається відкритим. Натепер є низка невирішених проблем, які перешкоджають євроінтеграційним процесам України, а їх вирішення потребує значних матеріальних та фінансових ресурсів, активної роботи органів державної влади щодо удосконалення чинного законодавства України, прийнятих законів та нормативно-правових актів, встановлення правового механізму імплементації норм законодавства України до норм ЄС. Не менш важливою є участь у цьому процесі громадських організацій, громадян, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо необхідності здійснення євроінтеграційних процесів як одного із важливих чинників удосконалення системи державної служби в Україні.

Список використаної літератури:

1. Гришак С.В. Адаптація інформаційного законодавства України до норм Європейського Союзу : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Спец.: 12.00.07. Запоріжжя. 2013. 186 с.
2. Рудой К.М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу : дис. на здобут. наук. ступеня канд. юрид. наук. Спец.: 12.00.07. Харків, 2004. 214 с.
3. Прилипчук О.В. Реалізація адаптації законодавства України до законодавства ЄС: нормативно-правове та організаційне забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 3 (54). С. 1–6.
4. Луць Л.А. Формування правового механізму взаємодії України з Радою Європи та Євросоюзом. *Віче*. 2006. Вип. 7–8. С. 54–55.

5. Гадзало Г.С. Удосконалення законодавства про державну службу в контексті європейської інтеграції як чинник розвитку правової культури в державному управлінні. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2008. Вип. 2. С. 1–11.

6. Аведян Л.Й., Руденко Ю.С. Необхідність і проблеми адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 2 (25). С. 1–5.

7. Коров'як О.Я. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 5. С. 181–185.

8. Прилипчук О.В. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства ЄС. *Державне будівництво*. 2015. № 1. С. 1–10.

9. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20.02.2006 № 140/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 8, стор. 39, стаття 421.

10. Губанов О.О. Сучасний стан і перспективи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері юридичної відповідальності публічних службовців. Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право» ДВНЗ «Ужгородський національний університет». 2016. № 4. С. 145–147.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Любимов Олександр Костянтинович – кандидат юридичних наук, помічник судді Вищого господарського суду України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Liubymov Oleksandr Kostiantynovych – Candidate of Law Sciences, Assistant to the Judge of the Supreme Economic Court of Ukraine

st.line@ukr.net

УДК 349.3:349.2:331

ПРАЦЯ ЗАСУДЖЕНИХ ЯК ПРАВО ЧИ ОBOB'ЯЗОК В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОГО ТА НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Лариса ШУМНА,

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права
Академії Державної пенітенціарної служби

Катерина ДЕНИСЕНКО,

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права
Академії Державної пенітенціарної служби

Владислав ОЛІЙНИК,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права
Академії Державної пенітенціарної служби

Антон СІКУН,

аспірант кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права
Академії Державної пенітенціарної служби

АНОТАЦІЯ

У статті висвітлюється вирішення питання щодо того, чи є праця правом або все ж таки обов'язком засуджених. У 2014 році були зроблені перші рішучі кроки в напрямку зміни праці засуджених з обов'язку на право. На цей час ст. 118 КВК викладена таким чином, що сміливо можна ствердити, що праця засуджених є як їх правом, так і їх обов'язком. Взагалі автор поділяє працю засуджених на 3 види: 1. Оплачувана праця як конституційне право засудженого. 2. Обов'язкова праця засуджених, які мають заборгованість за виконавчими документами до погашення такої заборгованості. 3. Неоплачувана праця з благоустрою установи.

Ключові слова: праця, праця засуджених, право на працю, обов'язкова праця, права та обов'язки засуджених.

LABOR OF CONVICTS AS THE RIGHT AND THE OBLIGATION IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL AND NATIONAL LEGISLATION

Larysa SHUMNA,

Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law, Constitutional Law
of the Academy of the State Penitentiary Service

Kateryna DENYSENKO,

Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law,
Constitutional Law of the Academy of the State Penitentiary Service

Vladyslav OLIINYK,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Constitutional Law
of the Academy of the State Penitentiary Service

Anton SIKUN,

Postgraduate Student of the Department of Theory and History of State and Law, Constitutional Law of the Academy of the
State Penitentiary Service

SUMMARY

This article covers the question of whether labor is a right or yet an obligation of convicts. Only in 2014 the first decisive steps in the direction of changing the labor of the convicted prisoners from their obligation into their right were taken. Nowadays the article 118 of the Criminal-Executive Code is set out in such a way that it can be safely claimed that labor of convicts is both their right and their obligation. Generally, the author divides the labor of the convicts into 3 types: 1. Paid labor as a constitutional right of a convicted person. 2. Compulsory labor of convicts who have debts under executive documents. 3. Unpaid labor for the construction works (improvement) of an institution.

Key words: labor, work of convicts, right to work, compulsory labor, rights and duties of convicts.

Постановка проблеми. Виправлення засуджених та трудова діяльність завжди були пов'язані між собою поняттями. Ще за радянських часів установи виконання покарань називались виправно-трудовами таборами, або виправно-трудовами колоніями. Отже, труд був закладений, як основа виправлення осіб, які були поміщені до місць позбавлення волі. Навіть зараз суспільно корисна праця є одним з основних засобів виправлення і самореалізації засуджених, про що зазначено у ч. 3 ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу України. За останні роки пенітенціарна система зазнала значних реформ, не виключенням стало і питання трудової діяльності осіб, які перебувають в установах виконання покарань. В різні періоди тему праці засуджених досліджували такі вчені, як І.Г. Богатирьов, О.О. Бублик, Л.Ю. Величко, Т.А. Денисова, О.М. Джужа, Т.В. Дуюнова, В.В. Жернаков, І.Л. Жук, А.Ф. Зелінський, І.Б. Калініна, О.М. Кревсун, О.В. Лисодєд, О.М. Неживець, М.С. Пузирьов, А.Х. Степанюк, С. О. Стефанов, Ю.М. Ткачевський, С.В. Царюк, І.С. Яковець, М.М. Яцишин та інші. Хоча вищезазначені вчені зробили великий внесок в дослідження цієї теми, але все ж залишаються питання, які потребують подальшого дослідження.

Мета та завдання. Метою статті є вирішення поставленого питання щодо праці засуджених на сучасному етапі реформування пенітенціарної системи та визначення, чи це є правом чи все ж таки обов'язком засуджених.

Виклад основного матеріалу. Найбільш обговорюваними та резонансними змінами стало прийняття Верховною Радою Закону України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів» № 1186-VIII 8 квітня 2014 року [1], що значно змінив правовий статус осіб, засуджених до позбавлення волі. Зокрема, було внесено такі зміни: «(35) у частині першій статті 118: слова «повинні працювати» замінити словами «мають право працювати»; слова «залучаються до праці» замінити словами «залучаються до оплачуваної праці», тобто з моменту набрання цим законом чинності обов'язок працювати для засуджених до позбавлення волі став їхнім правом. Це значно відобразилось на порядку та умовах відбування покарання у виді позбавлення волі на певний строк та викликало багато запитань.

Також цікавою стала зміна в статті 118, що відображена в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених» від 7 вересня 2016 року № 1492-VIII, а саме п. 37: «Праця засуджених до позбавлення волі регулюється законодавством про працю з особливостями, визначеними цим Кодексом», що також своєю чергою викликає деякі питання, про котрі поговоримо пізніше [2].

Необхідно вказати на той момент, що в радянський період інститут праці в країні був побудований на принципі «Хто не працює – той не їсть», що відобразалось у нормі Конституції УРСР 1937 року, а саме в ст. 12 було зазначено, що праця в Українській РСР є обов'язком і справою честі кожного здатного до праці громадянина.

В Українській РСР здійснюється принцип соціалізму «Від кожного за його здібністю, кожному – за його працею» [3].

У трохи зміненому вигляді цей принцип перейшов і до Конституції УРСР 1978 року: Стаття 14. Джерелом зростання суспільного багатства, добробуту народу і кожної радянської людини є вільна від експлуатації праця радянських людей.

Відповідно до принципу соціалізму «Від кожного – за здібностями, кожному – за працею» держава здійснює кон-

троль за мірою праці і споживання. Вона визначає розмір податку на доходи, які підлягають оподаткуванню.

Суспільно корисна праця та її результати визначають становище людини в суспільстві. Держава, поєднуючи матеріальні і моральні стимули, заохочуючи новаторство, творче ставлення до роботи, сприяє перетворенню праці на першу життєву потребу кожної радянської людини [4].

Тобто праця була обов'язковою не тільки для засуджених, а і для всіх громадян загалом. Тому і не дивно, що у Виправно-трудоному кодексі 1970 року в ст. 49 було зазначено, що кожний засуджений повинен працювати. Адміністрація виправно-трудових установ повинна забезпечувати залучення засуджених до суспільно корисної праці з урахуванням їх працездатності та, за можливістю, спеціальності. Засуджені залучаються до праці зазвичай на виробництві цих установ, а в окремих випадках – на контрагентній основі, тобто на державних або інших форм власності підприємствах, за умови забезпечення належної їх охорони та ізоляції [5].

Вже із набуттям статусу незалежної України та затвердженням Конституції України 1996 року в ст. 43 зазначалось, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Використання примусової праці забороняється [6].

Це означало, що для всіх громадян України праця вже стала не обов'язком, а їх правом. Однак оскільки нормативно-правові документи в країні розроблялись та вводились в дію поступово, то для прийняття нового кримінально-виконавчого кодексу знадобився певний час, а тому на той момент ще діяв виправно-трудовий кодекс 1970 року, що означало, що праця засуджених є їх обов'язком.

Хоча прийняття у 2003 році нового Кримінально-виконавчого кодексу докорінно не змінило цю норму, оскільки у першій редакції цього нормативного правового акту було зазначено, що засуджені до позбавлення волі **повинні працювати** в місцях і на роботах, які визначаються адміністрацією колонії. Засуджені залучаються до суспільно корисної праці з урахуванням наявних виробничих потужностей, зважаючи при цьому на стать, вік, працездатність, стан здоров'я і спеціальність. Засуджені залучаються до праці зазвичай на підприємствах, у майстернях колоній, а також на державних або інших форм власності підприємствах за умови забезпечення їх належної охорони та ізоляції [7]. Що означало, що праця продовжувала бути обов'язком засуджених.

Істотно змінили поняття про працю засуджених вищевказані певні корективи, внесені до Кримінально-виконавчого кодексу у 2014 році, згідно з яким обов'язок працювати осіб, які тримаються в установах виконання покарань, було замінено на їх право. Хоча, на думку автора статті, ці зміни були зроблені поспішно, особливо щодо осіб, які мали заборгованість за виконавчими документами, що своєю чергою позбавляло право на створення економічних передумов для посилення захисту права дитини на належне утримання, а тому вони в подальшому зазнавали певних змін. На цей час ст. 118 КВК викладена із певними уточненнями, які були прийняті в 2018 році, і має такий зміст: «...засуджені до позбавлення волі мають право працювати. Праця здійснюється на добровільній основі на підставі договору цивільно-правового характеру або трудового договору, який укладається між засудженим та фізичною особою – підприємцем або юридичною

особою, для яких засуджені здійснюють виконання робіт чи надання послуг.

Такі договори погоджуються адміністрацією колонії та повинні містити порядок їх виконання. Адміністрація зобов'язана створювати умови для праці засуджених за договорами цивільно-правового характеру та трудовими договорами.

2. Засуджені до позбавлення волі, які мають заборгованість за виконавчими документами, зобов'язані працювати в місцях і на роботах, які визначаються адміністрацією колонії, до погашення такої заборгованості» [8].

Отже, в частині другій вищевказаної статті вживається поняття «зобов'язані працювати в місцях і на роботах, які визначаються адміністрацією колонії», що суперечить одразу двом нормам конституційних прав, а саме право на працю та право на вільний вибір праці, що зазначені в ст. 43 Конституції України.

Також необхідно звернути увагу на ч. 2 ст. 43 Конституції України, де вказано, що «не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду» [6], а також на Конвенцію МОП про примусову чи обов'язкову працю № 29 1930 року та ратифікованою Україною ще в 1956 році, де зазначено в ст. 2, що в розумінні цієї Конвенції термін примусова чи обов'язкова праця означає будь-яку роботу чи службу, що її вимагають від якої-небудь особи під загрозою якогось покарання і для якої ця особа не запропонувала добровільно своїх послуг.

Проте термін примусова чи обов'язкова праця в розумінні цієї Конвенції не включає в себе: с) будь-яку роботу чи службу, що її вимагають від якої-небудь особи внаслідок вироку, винесеного рішенням судового органу, за умови, що ця робота чи служба виконуватиметься під наглядом і контролем державних властей і що зазначена особа не буде віддана або передана в розпорядження приватних осіб, компаній чи товариств [9].

Однак слід розуміти, що обов'язок засудженого до позбавлення волі працювати під час відбуття покарання безпосередньо у вироку суду не встановлюється. Тобто суд виносить рішення лише про позбавлення волі особи, що скоїла злочин. Таке тлумачення більше підходить до інших видів покарання, які не пов'язані із позбавленням волі, наприклад, громадські роботи, де саме судом вказано, що особа зобов'язана працювати.

Отже, пропонуємо ч. 2 ст. 118 доповнити наступними словами: «За рішенням суду засуджені до позбавлення волі, які мають заборгованість за виконавчими документами, зобов'язані працювати в місцях і на роботах, які визначаються адміністрацією колонії, до погашення такої заборгованості з обов'язковим укладанням договору цивільно-правового характеру або трудового договору». Тоді ця норма буде відповідати як мінімум вищевказаній Конвенції МОП і частково конституційним нормам. Проблемним же питанням залишається вільний вибір праці. Але це питання не вирішене не тільки для осіб, які зобов'язані працювати, а і для осіб, які мають бажання працювати, але за умов того, що адміністрація колонії не може надати широкий вибір для працевлаштування, засуджена особа не повною мірою може реалізувати цю норму.

Отже, праця засуджених є їхнім правом чи обов'язком?

Враховуючи вищевикладене, впевнено можна сказати, що праця є як правом так і обов'язком засуджених.

Також необхідно звернути увагу, що в ст. 107 КВК, де вказані права і обов'язки засуджених до позбавлення волі, в п. 3 ч. 1 зазначено, що засуджені, які відбувають пока-

рання у виді позбавлення волі, мають право в порядку, встановленому цим Кодексом і нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України, брати участь у трудовій діяльності. А ось в ч. 3 цієї ж статті, де зазначені обов'язки засуджених, не зазначено про те, що вони повинні працювати, а тому пропонуємо ч. 3 ст. 107 КВК України доповнити таким пунктом:

«За рішенням суду засуджені зобов'язані працювати у випадку, передбаченому ч. 2 ст. 118 цього Кодексу».

Необхідно виділити той факт, що на цей час праця в'язнів є низькомотивованою. Станом на 01.01.2019 року в установах УВП Утримується 55 078, із них працездатних осіб – 22 904, а працевлаштованих тільки – 8 113, що у відсотковому відношенні складає: працездатних від загальної кількості – 35,4%, а від працевлаштованих – 14,7%. Цьому сприяють різні чинники, які склалися на цей час. Головним із них є низька заробітна плата, що зовсім не мотивує засуджених працювати іноді на важких роботах. Середня зарплата у засуджених становить 1 865 гривень, при тому, що станом на 1 січня 2019 року мінімальна заробітна плата становить 4 173 гривень, а прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць з 1 січня 2019 року становить 1 853 гривні [10]. Як бачимо, середня заробітна плата ледь дотягує до прожиткового мінімуму, але така ситуація далеко не в усіх виправних установах. Як показує практика, через неналежний контроль, певну заляканість засуджених та незнання своїх прав та обов'язків з боку осіб, що утримуються в установах виконання покарань, основною винагородою за працю залишаються чай та цигарки. Із багатьма не укладаються трудові договори чи договори цивільно-правового характеру, порушується техніка безпеки як з боку адміністрації, так і з боку самих засуджених, відсутній облік часу відпрацьованих годин, що призводить до того, що особи можуть працювати по 10–12 годин, а також наявні приховані факти виробничого травматизму та ще багато інших порушень трудового законодавства. Це все свідчить про те, що присутній той факт, що в деяких установах виконання покарань засуджені використовуються як дешева робоча сила або навіть як раби задля наживи певного кола осіб із числа адміністрації установ, що своєю чергою суперечить п. 8 ч. 26 Рекомендації № R (2006) 2 «Європейські пенітенціарні правила», де зазначено, що хоча одержання фінансового прибутку від діяльності підприємств у виправних установах може бути корисним з огляду на підвищення стандартів, а також якості та доцільності професійної підготовки, проте інтереси ув'язнених не мусять підпорядковуватися цій меті [11].

Все ж такі праця засуджених, без різниці, чи це є правом, чи обов'язком, повинна оплачуватись, мають надаватись безпечні умови праці, та вона має бути максимальною корисною та використовуватись передусім як виховний вплив на засудженого та бути одним із засобів його виправлення, щоб після звільнення засуджена особа змогла використати набуті навички та спеціальність, яку він отримав під час перебування в установі виконання покарань, після звільнення. Що значною мірою зможе зменшити відсоток скоєння нових злочинів після звільнення, оскільки особа буде мати роботу та заробляти собі на життя, не примушуючи себе йти на новий злочин.

Доречною є думка французького вченого Гонзаг Рамбо, який не вважає, що робота у в'язниці сприяє реінтеграції: «Досвід показує, що немає ніякого зв'язку між роботою у в'язниці і реінтеграцією по виходу з в'язниці. Якщо пропонують важку роботу та ще і погано оплачувану, без трудового договору, то навряд чи який-небудь ув'язнений скаже, що вона йому дуже до душі. Ув'язнення в сьгоднішній Франції – це найважче покарання:

позбавляти когось можливості вільно пересуватися – це жахливо. Не можна до цього покарання додавати ще й інше покарання: піддаватися експлуатації, працювати в поганих умовах, отримувати гроші і навіть не знати, на кого ти працюєш [12, с. 54–55].

Також можна виділити ще один вид праці засуджених, який вказаний в ч. 5 ст. 118 КВК, де зазначено, що засуджені можуть залучатися без оплати праці лише до робіт з благоустрою колоній і прилеглих до них територій, а також поліпшення житлово-побутових умов засуджених або до допоміжних робіт із забезпечення колоній продовольством.

До цих робіт засуджені залучаються в порядку чергово-сті, в неробочий час і не більш як на дві години на день [8].

З одного боку, це нормальна позиція для категорій осіб, які не мають бажання працювати. Таким чином вони хоча б проходять певну трудову адаптацію, та виконують один із засобів виправлення засуджених, який полягає у суспільно-корисній праці. Однак реалії пенітенціарних установ демонструють іноді зовсім іншу практику.

По-перше, як вказується в нормі статті, засуджені залучаються «в неробочий час і не більш як на дві години на день» [8], тому трапляються випадки, коли засуджених залучають у їх вільний час, що частіше всього і становить 2 години на день, що своєю чергою суперечить п. 12 ч. 1 ст. 107 КВК України, де зазначено, що засуджені, які відбувають покарання у виді позбавлення волі, мають право в порядку, встановленому цим Кодексом і нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України, розпоряджатися вільним часом, який відведений розпорядком дня, не порушуючи при цьому правил поведінки [8].

По-друге, такий вид праці, як показує практика, іноді використовується як метод покарання до деяких засуджених і не переслідує за собою мету трудового виховання. Хоча це суперечить міжнародним стандартам, а саме ч. 1 п. 28 Мінімальних стандартних правил поводження з в'язнями 1955 року, де зазначено, що в'язнів не слід карати в дисциплінарному порядку роботою з обслуговування самого закладу [13].

Необхідно наголосити, що стан справ із залученням засуджених до безоплатних робіт є найгіршим, фактично така практика триває і виконує функцію карального елементу та має характер цькування. Періодичність вимог «виконати роботи з благоустрою» взагалі викликає сумніви в існуванні якогось сталого графіку та дотримання вимог КВК України [14]. Як негативний аспект слід відмітити те, що єдиною формою «соціально-виховної та психологічної роботи» у випадках відмов від робіт, зокрема з благоустрою, було та залишається повторне «роз'яснення положень ст. ст. 107, 132, 133 КВК України та ст. 391 КК України про те, що відмова в'язня від виконання законних вимог адміністрації установи тягне за собою кримінальну відповідальність, передбачену ст. 391 КК України».

Нормами кримінально-виконавчого законодавства не визначені юридичні наслідки виконання обов'язку засуджених працювати без оплати праці, тобто відсутні законодавчо закріплені стимули, що заохочують участь засуджених в роботах без оплати праці, і тільки невиконання цього обов'язку може потягнути для засудженого застосування заходів дисциплінарного стягнення [15].

Кримінально-виконавче законодавство України залишає багатий простір для зловживань з боку адміністрації кримінально-виконавчих установ щодо прав засуджених на працю та на достойний рівень її оплати. Практика виконання покарань підтверджує цю тезу. В колоніях неодинокі випадки незаконного маніпулювання з працею засуджених. Зокрема, прикриваючись декларативними заявами про те, що праця визнається засобом виправ-

лення і ресоціалізації, а головною її метою – виховний вплив на засуджених, посилюючись на безумовне дотримання міжнародних рекомендацій у цій сфері, персонал органів і установ виконання покарань надає перевагу «працевикористанню» засуджених перед їх «трудова вихованням». Прикладом можуть бути випадки, коли документальне оформлення праці засуджених не відповідає реальним обставинам [16].

Отже, незважаючи на новачі законодавства щодо праці засуджених в частині обов'язковості її визнання як конституційного права, праця все одно залишається одним з основних засобів впливу на засудженого. Головний наслідок наведених подвійних стандартів значення праці – це негативне ставлення до праці самих засуджених, її сприйняття як елементу покарання, невинного примусу, що зводить нанівець виховну роль цієї діяльності. Негативні наслідки викривленого ставлення до праці засуджених, її важливість пояснюється тим, що праця у місцях позбавлення не орієнтована на те, щоб засудженим сприймав її позитивно, а винагорода за працю не поставлена у залежність від економічних показників, таких як кількість та якість виробленого. А відповідно до цього праця й не має того виправного ефекту, який на неї покладається законодавством [15].

Висновки. Підсумовуючі вищевикладене, можна з упевненістю ствердити, що на сучасному етапі праця засуджених є як їх правом, так і їх обов'язком. Працю засуджених можна розділити на 3 категорії:

1. Оплачувана праця як конституційне право засудженого. Хоча і є багато проблемних питань, але ми бачимо, що для переходу від обов'язкової, часто не оплачуваної, рабської праці до оплачуваної, за згодою та бажанням засудженого, трудової діяльності знадобилось багато років, а тому врегулювання вищевказаних питань потребує більш детального дослідження.

2. Обов'язкова праця засуджених, які мають заборгованість за виконавчими документами до погашення такої заборгованості. Цей вид праці має місце бути, але з певними змінами до законодавства, оскільки зараз ця норма суперечить конституційним та міжнародним правам, тому що робота чи служба вважається непримусовою та може виконуватись в обов'язковому порядку лише за рішенням суду. Також залишається питання про вільний вибір праці, що гарантовано Конституцією України, але в статті вказується, що засуджені «зобов'язані працювати в місцях і на роботах, які визначаються адміністрацією колонії».

3. Неоплачувана праця з благоустрою установи. Цей вид праці також можна визнати обов'язковою працею, але її необхідно використовувати насамперед як трудову адаптацію та один із засобів виправлення засудженого та ні в якому разі не використовувати як метод дисциплінарного стягнення чи покарання засудженого, оскільки така робота не несе в собі великої користі для засуджених.

Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів: Закон України від 8. 04. 2014 р. № 1186-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1186-18> (дата звернення: 05.06.2019).

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених: Закон України від 7. 09. 2016 р. № 1492-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1492-19#n270> (дата звернення: 05.06.2019).

3. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30.01.1937 р. № 30. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001/ed19370130 (дата звернення: 05.06.2019).

4. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.04.1978 р. № 888-XI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420> (дата звернення: 05.06.2019).

5. Виправно-трудоий кодекс України: Закон України від 23.12.1970. № 3325-VII. *Відомості Верховної Ради*. 1971. № 1. Ст. 6.;

6. Конституція України: станом на 30 вересня 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків : Право, 2016. 82 с.

7. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № ¾ - 207 с. (у редакції від 11.07.2003).

8. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № ¾ - 207 с. (у редакції від 04.11.2018).

9. Про примусову чи обов'язкову працю: Конвенція Міжнародної організації праці від 28.06.1930 р. № 29. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_136 (дата звернення 05.06.2019).

10. Про Державний бюджет України на 2019: Закон України від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19> (дата звернення 05.06.2019).

11. Європейські пенітенціарні правила: рекомендація Комітету Міністрів держав-учасниць від 11.01.2006 р. № R(2006)2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_032/ed20060111 (дата звернення: 03.02.2019).

12. Рамбо Г. Работа в тюрьме – бег на месте. Санкт-Петербург : *Преступление и наказание*. 2010. 55 с.

13. Мінімальні стандартні правила ООН щодо поводження з ув'язненими: від 30 серпня 1955р. № 995-212 URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_212 (дата звернення: 29.01.2019).

14. Автухов К.А., Гель А.П., Човган В.О., Яковець І.С. та ін. Дотримання прав людини у пенітенціарній системі України / за заг. ред. М. В. Романова. Харків : ТОВ «Видавництво права людини», 2015. 480 с.

15. Шумна Л.П. Особливості праці засуджених до позбавлення волі: і право, і обов'язок. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. Київ, 2019. № 2. С. 160–167.

16. В'язниця очима в'язня. Дослідження 2017 рік. URL: <http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/11/Vjaznycja-ochyma-vjaznia.pdf> (дата звернення: 9.06.2019).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

Шумна Лариса Петрівна – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права Академії Державної пенітенціарної служби;

Денисенко Катерина Вікторівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права Академії Державної пенітенціарної служби;

Олійник Владислав Станіславович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права Академії Державної пенітенціарної служби;

Сікун Антон Миколайович – аспірант кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права Академії Державної пенітенціарної служби

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Shumna Larysa Petrivna – Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law, Constitutional Law of the Academy of the State Penitentiary Service

lari05@ukr.net

Denyenko Kateryna Viktorivna – Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Constitutional Law of the Academy of the State Penitentiary Service

pkv_25@ukr.net

Oliinyk Vladyslav Stanislavovych – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Constitutional Law of the Academy of the State Penitentiary Service

Sikun Anton Mykolaiovych – Postgraduate Student of the Department of Theory and History of State and Law, Constitutional Law of the Academy of the State Penitentiary Service

tonysikun77@gmail.com

ЗЕМЕЛЬНОЕ, АГРАРНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.6

ЗАКОНОДАВЧІ ПІДХОДИ ДО ЛЕГАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ВУГЛЕВОДНІ»

Анастасія ДІДЕНКО,
аспірантка кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено аналіз чинного законодавства України щодо дослідження терміна «вуглеводні» та було встановлено, що в законодавстві нашої держави відсутнє легальне визначення досліджуваного поняття. На підставі цього автором було сформуовано власне визначення поняття «вуглеводні».

Ключові слова: вуглеводні, нафта, газ, вуглеводнева сировина.

LEGISLATIVE APPROACHES TO A LEGAL DEFINITION OF THE TERM “HYDROCARBONS”

Anastasiia DIDENKO,
Postgraduate Student at the Department of Environmental Law
of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article analyzes the current legislation of Ukraine regarding the study of the term “hydrocarbons” and it was established that the legal definition of the researched term does not exist in Ukrainian legislation. On the basis of that, the author formulated her own definition of the term “hydrocarbons”.

Key words: hydrocarbons, oil, gas, hydrocarbon raw materials.

Постановка проблеми. Вуглеводні є одним із найважливіших складників паливно-енергетичного комплексу України. Його ефективний розвиток дає змогу Україні відігравати значну роль транзитної держави між країнами-постачальниками та країнами-споживачами вуглеводнів.

В юридичній науці та на практиці проблеми легального визначення тих чи інших понять і відносин є пріоритетними, тому що дають змогу весь спектр правовідносин звести до строгого визначення та закріплення в законі (нормативному акті) поняття. На жаль, множинність і неоднозначність, а іноді і суперечливість дефініцій заважає його ефективності.

Натепер одночасно є такі поняття, як «вуглеводні», окремо «нафта», окремо «вуглеводнева сировина», традиційні та нетрадиційні вуглеводні. При цьому відсутній єдиний понятійний апарат, який визначає базові поняття, необхідні для адекватного регулювання проблем охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки на всіх етапах розвідки, видобутку та охорони таких корисних копалин, як нафта і газ, за рахунок використання яких значною мірою формується ступінь економічної та політичної незалежності держави.

Стан дослідження. Наукова література щодо природокористування представниками галузі екологічного права є досить дослідженою. Науковцями розглядалися різні аспекти правового забезпечення екологічної безпеки й раціонального природокористування, загальне і спеціальне природокористування, принципи користування, договори на користування природними ресурсами, використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони та інше.

Представниками науки екологічного права щодо користування надрами розглядалися лише в загальному питанні щодо правового регулювання та охорони надр, надання їх поняття, а також окремі аспекти екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр. Науковцями екологічної галузі права щодо дослідження нафто- та газовидобування розглядалося лише правове регулювання охорони надр і навколишнього середовища під час видобування нафти і газу, питання впливу нафти та нафтопродуктів на ґрунтовий покрив, правове регулювання екологічної безпеки в сфері видобування нафти і газу, дотримання екологічної безпеки під час здійснення спеціального використання нафтогазових надр. Тому хоча окремі питання предмета дослідження розглядалися багатьма науковцями, однак учені не акцентували увагу на питанні самого поняття «вуглеводні» та наданні його визначення.

Мета. Проблеми створення легального понятійного апарату в цій сфері суспільних відносин з метою вироблення і легітимації базових понять у сфері видобування корисних копалин, зокрема вуглеводнів, і є метою цієї статті.

Виклад основного матеріалу.

У Законі України «Про нафту та газ» [1] у ст. 1 міститься перелік основних термінів, що стосуються відносин у сфері геологічного вивчення, розробки, видобування, транспортування нафти і газу. Відповідно до зазначеного закону поняття термінів «нафта» і «газ» визначається як корисні копалини, що являють собою суміш вуглеводнів.

Тобто, незважаючи на те, що основні стратегічні корисні копалини нашої держави визначають як вуглеводні, законодавець у зазначеному законі не надає легаль-

ний термін для позначення загального поняття цих корисних копалин.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про трубопровідний транспорт» [2] сфера дії цього Закону поширюється на відносини в галузі трубопровідного транспорту, призначеного для транспортування вуглеводнів, хімічних продуктів, води та інших продуктів і речовин з місць їх знаходження, видобутку (промислів), виготовлення або зберігання до місць їх переробки чи споживання, перевантаження та подальшого транспортування. Отже, цей Закон регулює в тому числі і відносини, пов'язані з транспортуванням вуглеводнів, але самого визначення чи роз'яснення, що належить до вуглеводнів, у цьому Законі немає.

У Законі України «Про угоди про розподіл продукції» [3] законодавець визначення поняття «вуглеводні» також не надає. У цьому Законі у ст. 1 міститься визначення лише «нетрадиційних вуглеводнів», а саме це: газ сланцевих товщ, газ (метан) вугільних родовищ, газ центрально-басейнового типу, нафта, конденсат або інша вуглеводнева сировина, яка залягає в нетрадиційних колекторах.

У Податковому кодексі України [4] регулюються питання щодо сплати податків під час видобування вуглеводневої сировини. У пп. 14.1.35 ст. 14 міститься визначення вуглеводневої сировини, яка визначається як нафта, природний газ (у тому числі нафтовий (попутний) газ, газ (метан) вугільних родовищ, газ сланцевих товщ, газ центрально-басейнового типу, газ колекторів щільних порід), газовий конденсат, що є товарною продукцією.

Також визначення терміна «вуглеводні» відсутнє в Інструкції із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до геолого-економічного вивчення ресурсів перспективних ділянок та запасів родовищ нафти і газу, затвердженої наказом Державної комісії України по запасах корисних копалин при Державному комітеті України з геології і використання надр № 46 від 10.07.98 [5]. Зазначена Інструкція відповідно до п. 2 наказу Державної комісії України по запасах корисних копалин є обов'язковою для виконання суб'єктами підприємницької діяльності, що здійснюють геологорозвідувальні роботи, проектування і будівництво нафтогазодобувних підприємств.

У цій Інструкції міститься лише визначення конкретних видів вуглеводнів за їх розподілом за різними критеріями, наприклад, за ступенем їх техніко-економічного вивчення, за промисловим значенням та ін.

Відповідно до п. 1.1 Інструкції про зміст, оформлення та порядок подання в ДКЗ України матеріалів геолого-економічної оцінки родовищ нафти і газу, затвердженої Державною комісією України по запасах корисних копалин при комітеті України з питань геології та використання надр № 20 від 18.10.1999 року [6], визначається склад і зміст матеріалів з детальної геолого-економічної оцінки розвіданих родовищ (покладів) вуглеводнів і порядок подання їх на експертизу й оцінку Державною комісією України по запасах корисних копалин відповідно до ст. 45 Кодексу України про надра.

Законодавцем у зазначеній Інструкції, яка містить у назві терміни «нафта» і «газ», розкривається положення щодо оцінки вуглеводнів. Визначення терміна «вуглеводні» у зазначеній інструкції відсутнє. Водночас варто звернути увагу на те, що у тексті зазначеної Інструкції питання щодо регулювання видобування нафти і газу розкриваються через поняття регулювання видобування вуглеводнів.

Інструкцією про умови і правила провадження підприємницької діяльності (ліцензійні умови) з пошуку (розвідки) та експлуатації родовищ корисних копалин та контроль за їх дотриманням, затвердженою Ліцензійною палатою України Державного комітету України з геоло-

гії і використання надр № 33/58 від 08.04.99 р. [7], також законодавцем не передбачено надання визначення поняття «вуглеводні».

У ст. 1 Директиви 94/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу «Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів» від 30 травня 1994 року [9] передбачена термінологія для цілей цієї Директиви, але поняття «вуглеводні» знову відсутнє.

Тобто, аналізуючи вищезазначені правові акти, ми дійшли висновку, що у законодавстві України відсутнє легальне визначення поняття «вуглеводні», при цьому законодавець активно використовує зазначений термін, що на практиці може створювати ситуацію правової невизначеності та неоднозначності його застосування та різного тлумачення.

У рамках нашого дослідження варто звернутись до напрацьованих природничих наук. У хімії вуглеводні визначають як сполуки, які складаються із вуглецю і водню. Загальна формула C_nH_m [10].

Вуглеводні можуть відрізнятися між собою за будовою карбонового ланцюга. Завдяки здатності атомів карбону утворювати цикли і ланцюги різних розмірів і форм, різні типи хімічного зв'язку можливе існування величезної кількості вуглеводнів. Вуглеводні різних типів відрізняються між собою ступенем насиченості їх атомами гідрогену. А тому атоми карбону, утворюючи ланцюг, можуть зв'язуватися між собою за допомогою простих (одинарних), подвійних або потрійних зв'язків.

Залежно від хімічної будови і пов'язаних із цим властивостей вуглеводні поділяють на групи або ряди, головними серед яких є насичені вуглеводні, ненасичені вуглеводні та ароматичні [11]. У геології є розділ, який вивчає утворення та накопичення вуглеводнів у надрах Землі, з метою науково обґрунтованого прогнозу знаходження покладів нафти і газу, вибору раціонального комплексу методів їх пошуку, розвідки, підрахунку запасів та оптимального режиму розробки. Головним об'єктом вивчення геології нафти і газу є утворення та накопичення вуглеводнів. На мінеральному рівні – це бульбашки вуглеводневих газів, краплі рідких та включення твердих вуглеводнів у кристалах, а також плівки навколо мінеральних та полімінеральних зерен. На породному рівні – розсіяні вуглеводні та концентровані скупчення в окремих пластах [12].

Словник української мови «вуглеводні» визначає як органічні сполуки, що складаються з вуглецю й водню [13].

Відповідно до Нафтової енциклопедії 2003 року «нафта» розуміється як «масляниста рідина зазвичай від бурого до майже чорного кольору, що являє собою суміш вуглеводнів, поширена в осадовій оболонці Землі та утворюється разом із газоподібними вуглеводнями зазвичай на глибині понад 1,2–2 км, та є найважливішою природною копалиною і має військово-стратегічне значення» [14].

Згідно з Вебстерським словником [15], вуглеводні – це органічна сполука (така як ацетилен або бутан), яка містить лише вуглець і водень і часто зустрічається у нафті, природному газі, вугіллі та бітумі.

Отже, згідно з усіма природничими науками та вищезазначеними словниками, вуглеводні – це сполука, яка саме складається з вуглецю і водню.

Для надання поняття «вуглеводні» необхідно визначити місце розташування та територію їх знаходження.

Щодо місця розташування вуглеводнів, то відповідно до ст. 1 Закону України «Про нафту і газ» [1] нафтогазоносні надра – розташована під поверхнею суші та дном водоймищ частина Земної кори, що простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння, яка містить нафту, газ та супутні їм ком-

поненти. Також відповідно до зазначеної статті поклад нафти і газу – одиничне природне скупчення нафти і газу в надрах.

Статтею 1 Кодексу України про надра передбачено [8], що надра – це частина Земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння.

Відповідно до ч. 2 ст. 5 зазначеного Кодексу родовища корисних копалин – це нагромадження мінеральних речовин у надрах, на поверхні Землі, в джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю та умовами залягання є придатними для промислового використання.

Тому, з огляду на Кодекс України про надра [8] та Закон України «Про нафту і газ» [1], очевидним є висновок, що місцем розташування вуглеводнів є надра.

Також під час визначення поняття необхідно з'ясувати право власності на конкретний об'єкт. Так, відповідно до ст. 13 Конституції України надра є виключною власністю Українського народу. Також відповідно до ст. 10 Закону України «Про нафту і газ» [1] право власності на природні ресурси нафти і газу, які знаходяться в межах території України, її територіальних вод та виключної (морської) економічної зони, належить Українському народу.

Державний фонд надр включає як ділянки надр, що використовуються, так і ділянки надр, які не залучені до використання, в тому числі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони (ч. 2 ст. 5 Кодексу України про надра [8]).

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення» від 12 грудня 1994 р. № 82 [16] нафта, газ, конденсат газу належать до корисних копалин загальнодержавного значення.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» [9] природні ресурси України є власністю українського народу, який має право на володіння, використання та розпорядження природними багатствами країни. Розпорядження природними ресурсами від імені українського народу здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування.

Тому вуглеводні як корисні копалини загальнодержавного значення є виключною власністю українського народу.

Висновок. У нормативно-правових актах нашої держави відсутнє легальне визначення таких основних стратегічних корисних копалин, як вуглеводні. У зв'язку з цим у законодавстві є також невідповідність класифікації вуглеводнів, що на практиці може створювати ситуацію правової невизначеності та неоднозначності його застосування та різного тлумачення.

Наприклад, у Законі України «Про нафту і газ» [1] та Податковому кодексі України нафта і газ – це два різні види вуглеводнів, а відповідно до підзаконних нормативно-правових актів поняття нафти включає в себе і природний газ. Проте нафта і газ – це різні види вуглеводнів, що мають свої особливості.

З огляду на вищезазначене, з точки зору формулювання предмета нашого дослідження є доречним визначити «вуглеводні» як органічні сполуки, що містять вуглець і водень, які знаходяться в надрах в межах території України, континентального шельфу та виключної морської економічної зони України, які підпадають під національний суверенітет і є виключною власністю українського народу.

Список використаної літератури:

1. Про нафту та газ : Закон України від 12 липня 2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001 № 33, ст. 1524.

2. Про трубопровідний транспорт : Закон України від 15 травня 1996 р. *Офіційний вісник України*. 1996, № 29, ст. 139.

3. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14 вересня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 1998, № 44, ст. 391.

4. Податковий Кодекс України від 02 грудня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011 № 13, № 13–14, № 15–16, №17, ст. 117.

5. Інструкція із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до геолого-економічного вивчення ресурсів перспективних ділянок та запасів родовищ нафти і газу, затверджена наказом Державної комісії України по запасах корисних копалин при Державному комітеті України з геології і використання надр № 46 від 10.07.98.

6. Інструкція про зміст, оформлення та порядок подання в ДКЗ України матеріалів геолого-економічної оцінки родовищ нафти і газу, затверджена Державною комісією України по запасах корисних копалин при комітеті України з питань геології та використання надр № 20 від 18.10.1999 року.

7. Інструкція про умови і правила провадження підприємницької діяльності (ліцензійні умови) з пошуку (розвідки) та експлуатації родовищ корисних копалин та контроль за їх дотриманням, затверджена Ліцензійною палатою України Державного комітету України з геології і використання надр № 33/58 від 08.04.99 р.

8. Про надра : Кодекс України від 27 липня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994, № 36, ст. 340.

9. Директива 94/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу «Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів» від 30 травня 1994 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_506.

10. Деркач Ф.А. Хімія. Львів : Львівський університет, 1968. 312 с.

11. Райський А.П. Органічна хімія і екологія: В 2-х частинах. Частина I Теоретичні основи органічної хімії. Аліфатичні вуглеводні : навчальний посібник / Ганський А.П. Вінниця : ВНТУ, 2012. 120 с.

12. Баженова О.К., Бурлин Ю.К., Соколов Б.А., Хаин В.Е. Геология и геохимия нефти и газа : учебник. МГУ : «Академкнига», 2004. 416 с

13. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980.

14. Нефтегазовая энциклопедия : в 3 т. Москва : Московское отд. «Нефть и газ» МАИ, ОАО «ВНИИОЭНГ». 2003. Т. 2 (К–П). 380 с. С. 238–239.

15. Вебстерський словник. URL: <https://www.merriam-webster.com/>.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення» від 12 грудня 1994 р. № 82.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Діденко Анастасія Олександрівна – аспірантка кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Didenko Anastasiia Oleksandrivna – Postgraduate Student at the Department of Environmental Law of Yaroslav Mudryi National Law University

anastasiadidenko7@gmail.com

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

UDC 343.575:347.157]:343.222.4

SPECIAL FEATURES OF CRIMINAL LIABILITY FOR JUVENILE COERCION TO USE OF STUPEFYING MEANS

Nataliia BED,

Applicant of the Department of Criminal Law
of Scientific Institute of Public Law

SUMMARY

The article deals with the peculiarities of the criminal characteristics of the crime stipulated by Article 315 of the Criminal Code of Ukraine, and the concept of coercion to use of narcotic means. The concept of “toxicomania” is defined, the difference between drug addiction and toxicomania is substantiated, and forms of toxicomania are presented. The historical analysis of counteraction to juvenile coercion to use of stupefying means is carried out; the stages of the emergence and development of responsibility for the crime under consideration are distinguished. The establishment of criminal liability for juvenile coercion to use of stupefying means is conditioned by the social and legal nature of normative human activity and the natural process of formation of a legal norm. The study of the current state of the problem, the history of liability, reasons and principles of criminalization of juvenile coercion to use of stupefying means convince that criminal liability for legal regulation of this phenomenon needs further improvement.

Key words: toxicomania, crime, historical development of criminal liability, criminal liability for juvenile coercion to use of stupefying means.

ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА СХИЛЯННЯ НЕПОВНОЛІТНІХ ДО ВЖИВАННЯ ОДУРМАНЮЮЧИХ ЗАСОБІВ

Наталія БЕДЬ,

здобувач кафедри кримінального права
Науково-дослідного інституту публічного права

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена розкриттю особливостей кримінально-правової характеристики злочину, передбаченого ст. 315 КК України, та поняття схиляння до вживання наркотичних засобів. Визначено поняття «токсикоманія», обґрунтовано різницю між наркоманією та токсикоманією, наведено форми токсикоманії. Проведено історичний аналіз протидії схилянню неповнолітніх до вживання одурманюючих засобів та виокремлено етапи виникнення та розвитку відповідальності за розглядуваний злочин. Встановлення кримінальної відповідальності за схиляння неповнолітніх до вживання одурманюючих засобів зумовлене соціально-правовою природою нормативності людської діяльності й закономірним процесом формування юридичної норми. Дослідження сучасного стану проблеми, історії відповідальності, підстав та принципів криміналізації схиляння неповнолітніх до вживання одурманюючих засобів переконують у тому, що кримінально-правова регламентація відповідальності за це явище потребує подальшого вдосконалення.

Ключові слова: токсикоманія, злочин, історичний розвиток кримінальної відповідальності, кримінальна відповідальність за схиляння неповнолітніх до вживання одурманюючих засобів.

Formulation of the problem. The problem of drug addiction excites worrying around the world. This antisocial phenomenon creates a real threat to the rule of law and the security of states, as well as to the health of individuals and entire nations. First of all, public danger, which consists in non-medical use of narcotic drugs and psychotropic substances or their analogues (hereinafter – drugs and psychotropic drugs), is activated by the continuous involvement of new people in such actions. It stimulates steady demand for these substances. In addition, such a massive negative impact on the health of the population is often accompanied by dangerous consequences (perpetration of serious crimes or suicide, HIV infection, development of mental illness, etc.). Scientists emphasize that the involvement of persons as consumers in illicit drug trafficking provides a criminal world with a steady demand

for prohibited means, that is, guarantees the market for their sale [1, p. 141]. One way of attracting new people (mostly young people) to drug trafficking is their coercion to use of drugs or psychotropic drugs. Such illegal activity causes the rapid spread of drug abuse among teenagers and young people. Thus, the unlawful act of coercion to use of drugs or psychotropic drugs, the responsibility for which is defined in Article 315 of the Criminal Code of Ukraine, occupies a special place among crimes in the field of illicit drug trafficking and requires great attention of practitioners of law-enforcement bodies and scientists.

Relevance of the research topic. In order to implement the provisions of the UN Convention on the Rights of the Child, ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine, a number of organizational and legal measures were taken in the state, the main of

which was the adoption of the Law of Ukraine “On the Protection of Childhood” of April 26, 2001. The Law determines the national priority – to ensure the implementation of the rights of the child to life, health care, education, social protection and comprehensive development. At the same time, the state must ensure not only the guarantee of the right to birth, but also maximally protect life during this period, since children are the most vulnerable category of citizens in the social and legal sense.

The complex of measures that solve this important task includes the establishment of criminal liability for juvenile coercion to use of stupefying means (Article 324 of the Criminal Code of Ukraine). The main task of this article is to counteract the development of such a socially dangerous phenomenon as toxicomania.

The object of the research is social relations in the field of criminal law protection of comprehensive physical and moral development of minors.

The subject of the investigation is criminal liability for juvenile coercion to use of stupefying means.

The state of the study. The problem of illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors was elaborated by many Ukrainian scientists such as H. Kurilov, A. Muzyka, D. Nykyforchuk, Yu. Ponomarenko, V. Pshenychnyi, L. Raietska, E. Rasiuk, A. Savchenko, S. Safronov, O. Sachko, O. Striltsiv, Ya. Stupnyk, M. Khruppa. However, the attention of researchers left the question of the peculiarities of the criminal characteristics of coercion to use of narcotic means.

The purpose of the article is to study the peculiarities of the criminal characteristics of the crime stipulated by Article 315 of the Criminal Code of Ukraine, and the concept of coercion to use of narcotic means.

Presentation of the main material. Intensification of involving teenagers and young people in the sphere of the use of psychoactive substances is a reality of the present day of Ukraine. Ukrainian society has been struggling against this unprecedented problem since the mid of 1980s.

The term “toxicomania” has appeared in the scientific literature recently. Previously, the generalized notion of “drug addiction”, that is, the habit and unhealthy dependence on narcotic substances, was used. They include some substances of plant origin and medicines, which are included in the special list of narcotic substances, issued by the Ministry of Health of Ukraine. At the same time, other drugs, if they are used not for medical purposes, but without doctor’s orders in poisonous doses, as well as many toxic substances of household chemistry, also possess the stupefying effect that can cause a habit and a painful dependence. The use of toxic substances for intoxication is called toxicomania. From the medical point of view, there is no fundamental difference between drug addiction and toxicomania: health effects are extremely dangerous in both cases. The only difference is that narcotic substances are prohibited by law and strictly controlled, and toxic ones are available to everyone.

What is the use of drugs (sleeping and soothing pills) for the purpose of getting intoxication? If in the therapeutic dose they cause calming, relaxation, sleep, then in the large (toxic) dose (3–5 pills or more) they cause retardation, stun, that is, toxic intoxication. A larger dose – 6–7 pills or more – leads to serious poisoning, when breach of cardiac activity is possible, breathing stops, and even with fatal consequences. Unfortunately, our first-aid kits often resemble the store of medicines, often with toxic effects. Medicines for emergency wait for years, with overdue deadlines, but their toxicity does not weaken, it may increase.

No less dangerous form of toxicomania is the inhalation of vapors of volatile organic substances that are used in everyday life and technology (gasoline, acetone, varnishes, paints, glue, etc.). If toxic substances are used by adults and older teens, then “sniffing” is available to younger teens and even children, pupils of junior forms.

Vapors of petrol after 2–3 inhales cause intoxication – dizziness, nausea, a feeling of “no weight”, a feeling that the head

changes shape and size, and there are moving visual hallucinations. Headache and breakdown occur after 15–20-minute intoxication. A similar state takes place in case of inhaling acetone vapor and other substances.

Toxicological intoxication with substances of household chemistry is no less harmful to health than the use of large doses of medicines or drugs.

Even a single inhalation of vapors of toxic substances can cause damage to the liver, kidneys, especially the nervous system. The repeated inhalation causes the dependence on toxic substances quickly. There is the need to inhale them daily, even several times a day. How to fight against toxicomania?

First of all, at home, strict control over the use of potent substances is required. Keep them in places that are inaccessible to children and adolescents, and, of course, do not allow the accumulation of drugs in the first-aid kits.

It is also necessary to pay attention to the storage conditions of substances of household chemistry. Any suspicion that a teenager consumes toxic substances should not remain unconfirmed.

Quite often, minors did the first steps to the use of such substances not independently, but under the influence of acquaintances, friends and adults. The actions of adults were recognized the most dangerous in this case. Their actions were more dangerous when they were conscious. Our state recognized this fact.

Thus, with the entry into force of the Criminal Code of the RSFSR in 1960, the norms that stipulated responsibility for juvenile involvement in criminal activity were substantially expanded. For example, Article 210 provided for criminal liability “for the involvement of minors in criminal activity, drunkenness, prostitution, begging, gambling, or juvenile coercion to use of narcotic substances, the use of minors for the purpose of parasitic existence” [2, pp. 47–48].

Attention is drawn to the fact that only in 1987 the Criminal Code was supplemented by Article 210.2 of the Criminal Code of the RSFSR, which provided the criminal liability for the involvement of a minor in non-medical use of medicinal and other means, which cause intoxication. Apparently, this can be explained by the fact that in the 60’s and 80’s of the twentieth century the cases of use of narcotics and stupefying means by minors were not of a mass nature, which was caused by a number of objective reasons, namely: the lack of information on the peculiarities of the use of such means, the severe negative attitude towards their use in society, the high cost of such means, the wide promotion of a healthy way of life, etc.

The further development of criminal legislation in this direction has been implemented in the Criminal Code, adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on April 5, 2001. This event marked a new stage in the development of the investigating norm. Thus, Article 324 of the Criminal Code of Ukraine provided for a separate responsibility for juvenile coercion to use of stupefying means.

The main difference between the current Criminal Code and the previous one consists in the following that during the drafting of the law, not only the experience of previous rule-making was taken into account, but also the results of scientific researches, recommendations of scientists based on the synthesis of judicial and investigative practices. Therefore, Article 324 of the Criminal Code of Ukraine in 2001 contains a set of fundamentally new provisions, compared with Article 210.2 of the Criminal Code of the RSFSR in 1960, in part of criminal liability for juvenile coercion to use of stupefying means. Let’s note the main ones:

1. The subject of the crime stipulated by Article 210.2 of the RSFSR Criminal Code could be drugs and other means that were not narcotic and caused stupefying. It suggests that psychotropic substances or their analogues that caused stupefying could also be recognized as the subject of the crime.

In Article 324 of the Criminal Code of Ukraine, the subject of the crime has been corrected and clearly indicated – these are

stupefying substances that are not narcotic or psychotropic or their analogues.

2. The objective side of the crime, stipulated by Article 210.2 of the Criminal Code of the RSFSR, consisted of different ways of involving a minor in non-medical use of medicinal and other non-narcotic drugs. There was no judicial interpretation or clarification of how “juveniles were involved” in the non-medical use of stupefying means. If you adhere to paragraph 8 of the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the USSR of November 1, 1985 “On the practice of using legislation aimed at strengthening the fight against drunkenness by courts”, then in relation to Article 210 of the Criminal Code, “involvement” of minors in drunkenness are actions of an adult that consist in repeated joint use of alcoholic beverages with a juvenile, the purchase of alcoholic beverages for him, etc. It is also important that the non-medical use of these means took place, that is, without doctor’s orders or with violation of a medical prescription (for example, in doses that are significantly higher, those prescribed by the doctor, or the completion of the application time prescribed by the doctor).

The objective side of the crime, stipulated by Article 324 of the Criminal Code of Ukraine, is juvenile coercion to use of stupefying means. According to paragraph 12 of the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine No. 2 of February 27, 2004, coercion should be understood as any intentional non-violent actions of the accused, aimed at excitement of another person’s desire to take these means at least once.

3. The sanction of Article 210.2 of the Criminal Code of the RSFSR provides the punishment in the form of imprisonment for a term up to 5 years, whereas Article 324 of the Criminal Code of Ukraine provides for a less severe punishment, which consists in restraint of liberty for a term up to 3 years or deprivation of liberty for the same term.

Modern society needs not only support for health, continuous improvement of the level of physical and spiritual potential of citizens, conditions for a healthy lifestyle of both modern and future generations, but it also requires that social needs of normative regulation are based on scientifically substantiated and reliable data reflecting qualitative changes of economic, political, socio-psychological nature.

Taking into account the information mentioned above, it is possible to make some conclusions:

1. The historical analysis of counteraction to juvenile coercion to use of stupefying means can separate the stages of the emergence and development of responsibility for the crime under consideration.

The first stage (pre-Soviet) reaches the first codified sources of criminal law, namely, the time of the existence of the “*Ruska Pravda*”, continuing until the formation of the Soviet Union. The legislation of this period is characterized by the existence of separate, general norms aimed at the protection of the rights of minors.

The second stage (Soviet) is connected with the creation and construction of the Soviet and post-Soviet state and law. From the beginning of this period to 1987, there were only certain rules concerning liability for crimes against minors. But the spread of toxicomania forced the legislator to establish a criminal prohibition to extend this phenomenon. For example, in 1987, Article 210.2 of the Criminal Code of the RSFSR provided the criminal liability for juvenile coercion to non-medical use of medical and other means, which cause stupefying. Such a late appearance of liability for these acts can be explained by the lack of an expanded system of norms regarding crimes against juveniles, a low level of institutionalization of conduct rules, conservatism in regulating social relations, as well as a low level of development of industrial relations and public consciousness, which did not allow paying due attention to the protection of minors’ rights.

The third stage (modern). The stage of evolution of the norms of the criminal legislation concerning responsibility for the involvement of minors in the non-medical use of medical and

other means of stupefying related to the Convention on the Rights of the Child, adopted on the 20th of November, 1989 at the 44th session of the UN General Assembly and ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine on the 27th of February, 1991, and the Constitution of Ukraine (1996). The Criminal Code of Ukraine accepted on the 5th of April, 2001, for the first time in the history of domestic criminal law, established criminal liability “for juvenile coercion to use of stupefying means”.

2. The establishment of criminal liability for juvenile coercion to use of stupefying means is conditioned by the social and legal nature of normative human activity and the natural process of formation of a legal norm. Grounds for criminal prohibition of actions falling under the features of Article 324 of the Criminal Code of Ukraine are:

- the gaps in the current criminal law, which by eliminating (to a certain extent) the causes of the spread of drug addiction and alcoholism, did not provide for the prevention of toxicomania;
- the emergence of new socially dangerous acts that contributed to the spread of toxicomania;
- the dynamics of the spread of toxicomania and its socially harmful consequences for society;
- the social legal consciousness determined by legal traditions and scale of toxicomania.

Conclusion. It is impossible to counteract the problem of juvenile coercion to use of stupefying means only by general social measures. There are well-established historical preconditions for recognizing this phenomenon as a crime and counteracting it with rather severe criminal methods. Undoubtedly, the legislator had all the grounds to criminalize juvenile coercion to use of stupefying means. However, the study of the current state of the problem, the history of liability, reasons and principles of criminalization of juvenile coercion to use of stupefying means convince that criminal liability for legal regulation of this phenomenon needs further improvement.

References:

1. Данилевська Ю.О., Каменський Д.В. Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров’я населення: проблеми кримінально-правової кваліфікації : практичний посібник. Луганськ : ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2013. 288 с.
2. Інтерв’ю головного лікаря-нарколога Львівщини М. Кабанчик URL: <http://www.lvivpost.net/lvivnews/n/37861>.
3. Єдиний державний реєстр судових рішень URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>. ISSN 2410-3594.
4. Кримінальний кодекс України : науково-практичний коментар / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш та ін.; за заг. ред. Б.В. Сташиса, В.Я. Тація. Вид. 4-те, доповн. Харків : Одісей, 2008. 1208 с.
5. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін.; за ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. Вид. 4-те, переробл. і доповн. Харків : Право, 2010. 608 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2002. 1428 с.
7. Музика А.А. Відповідальність за злочини у сфері обігу наркотичних. Київ : Логос, 1998. 324 с.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bed Nataliia Mykhailivna – Applicant of the Department of Criminal Law of Scientific Institute of Public Law

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Бедь Наталія Михайлівна – здобувач кафедри кримінального права Науково-дослідного інституту публічного права

natalijabed23@ukr.net

УДК 339.543

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ БОРТЬБИ З КОНТРАБАНДОЮ

Марта ДЕМЧУК,

здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня кафедри кримінального права та кримінології
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України

АНОТАЦІЯ

У статті представлена оцінка поточного стану діяльності митних органів у боротьбі з контрабандою. Особливу небезпеку являє контрабандне ввезення та вивезення таких предметів, як наркотичні засоби, зброя, сигарети, культурні цінності, тому що виникли високоорганізовані транснаціональні ринки, пов'язані з контрабандою цих товарів. Також представлено пропозицію щодо вдосконалення митного контролю товарів, що пересилаються на адресу фізичних осіб для особистого користування в міжнародних поштових відправленнях.

Ключові слова: митні органи, міжнародне співробітництво, контрабанда, міжнародні поштові відправлення, державна митна політика.

IMPROVEMENT OF ACTIVITIES OF CUSTOMS AUTHORITIES IN THE FIELD OF FIGHTING WITH SMUGGLING

Marta DEMCHUK,

Applicant of Higher Education of the Second (Master's) Level of the Department of Criminal Law and Criminology
of the Educational and Research Institute of Law of the University of the State Fiscal Service of Ukraine

SUMMARY

The article presents an assessment of the current state of the customs authorities' activity in the fight against smuggling. The smuggling of import and export of such items as narcotic drugs, weapons, cigarettes, and cultural property represents a particular danger, since highly organized transnational markets have arisen due to the smuggling of these goods. Also presented a proposal to improve the customs control of goods sent to the address of individuals for personal use in international postal items.

Key words: customs authorities, international cooperation, smuggling, international postal services, state customs policy.

Постановка проблеми. Еволюційно сталося так, що розвиток людства окреслив розвиток злочинності. Будь-яке відкриття супроводжувалося не тільки прогресом, але і давало значний поштовх розвитку злочинності. Найбільше прослідковується це останніми роками, адже у сучасній економіці України зберігається тенденція щодо зростання рівня порушення митних правил та ввезення контрабандних товарів, що створює реальну загрозу економічній безпеці держави. Суспільна небезпека полягає в тому, що у разі протиправного переміщення через митний кордон України товарів та предметів порушується порядок державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, який включає в себе загальний, а щодо окремих товарів – спеціальний порядок переміщення їх через кордон. Одночасно за умов сучасної політичної ситуації в країні механізми централізованого управління втрачають можливість контролювати ці процеси, з цим пов'язана необхідність вжиття заходів щодо вдосконалення системи протидії митній злочинності в контексті забезпечення економічної безпеки держави.

Метою статті є дослідження причин, які сприяють скоєнню економічних злочинів, особливостей діяльності митних органів у сфері боротьби з контрабандою, а також розроблення дієвих засобів запобігання контрабанді в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз наукових праць та останніх публікацій свідчить про те, що сучасні ринкові умови господарювання в Україні характеризуються значним розширенням зовнішньоекономічних відносин, що призвело не лише до економічного розвитку, а і до деяких негативних наслідків, зокрема, контрабанди,

яка згідно зі ст. 201 КК України передбачає переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене у великих розмірах, а також незаконне переміщення історичних та культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, радіоактивних або вибухових речовин, зброї та боеприпасів [1].

Доречно зауважити, що в разі порушення цієї статті суб'єктом контрабанди законодавець передбачив покарання у вигляді позбавлення волі на строк від трьох до семи років із конфіскацією предметів контрабанди. Також зазначено, що ті самі дії, вчинені повторно за попередньою змовою групою осіб або особою, караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років.

При цьому також здійснюється конфіскація предметів контрабанди та у вигляді додаткового покарання. У Митному кодексі України яскраво висвітлено основні аспекти боротьби з контрабандою. Цьому питанню присвячено розділ XVII МК України, де в ст. 456, 457 наведено заходи щодо запобігання та протидії контрабанді. Серед таких заходів виділяють контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також переміщення товарів під негласним контролем [2].

Саме контрабанда та порушення митних правил є основою існування митної злочинності. Контрабанда – це злочинний прояв, відомий людству зі стародавніх часів. Термін має італійське походження і означає «проти (contra) урядового указу (bando)». Контрабанда як злочин передбачена законодавством практично всіх країн світу. Вона є істотним складником економічної злочинності, пов'язана

з розкраданням, ухиленням від сплати митних платежів, вчиненням посадових злочинів. Контрабанда характеризується високим ступенем організованості, технічного забезпечення, міжнародними зв'язками.

Під час фізичного приховування предмети контрабанди намагаються сховати від посадової особи митного органу, зокрема за допомогою тайників – сховища, виготовленого з метою незаконного переміщення товарів через митний кордон України, а також обладнаних та пристосованих з цією ціллю конструктивних ємностей чи предметів, які попередньо піддавалися розбиранню, монтажу. Можуть бути використані й інші способи, що утруднюють виявлення: приховування в природних заглибленнях людського тіла чи тварин, у волоссі. Саме таке примітивне приховування в одязі, продуктах харчування, білизні, взутті, багажі, купе вагонів, салонах автомобілів і автобусів є найбільш поширеним способом вчинення контрабанди фізичними особами.

На відміну від фізичного приховування, приховування за документами є більш інтелектуальним способом маскування контрабанди. Воно зазвичай використовується під час переміщення значних партій товарів юридичними особами та не передбачає приховування предметів контрабанди від очей посадової особи митного органу [3, с. 276].

Незважаючи на те, що частка митних злочинів у загальній структурі злочинності в Україні досить незначна, проте рівень їх соціальної та економічної небезпеки дуже високий. Це зумовлює необхідність боротьби з цими діяннями, враховуючи всі мотиви (чинники) вчинення, загрози, що виникають, та індикатори (критерії) митної злочинності.

У цьому контексті доцільно проаналізувати діяльність митних органів України щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митного законодавства, адже згідно із доктринами міжнародної та національної безпеки контрабанда визнана як один із найбільш небезпечних видів злочинів на світовому рівні, котрий тісно взаємопов'язаний з іншими нелегальними операціями: організованою злочинністю, міжнародним тероризмом, незаконним переміщенням наркотичних речовин, торгівлею людьми, корупційною діяльністю. Так, за оцінками експертів, натепер значна частка експортно-імпорتنних операцій мають латентний характер, що становить високий ступінь загрози національній та економічній безпеці країни. Усе вищевикладене доводить важливість ролі митних органів у боротьбі з незаконним переміщенням товарів через кордон держави та необхідність перманентного зміцнення цієї функції.

Відповідно до офіційних даних Державної фіскальної служби (ДФС) України встановлено, що загальна кількість справ цього органу влади щодо порушень митного законодавства зростала впродовж 2016–2018 рр. Так, протягом 2018 р. митними органами було заведено 32 282 справи про митні правопорушення, тоді як загальна вартість предметів правопорушень становила понад 1 млрд 594 млн грн. Така дані є лише поверхневими і не дають змоги зробити обґрунтованого висновку про ефективність роботи митних органів у сфері боротьби з порушеннями митних правил. Варто зауважити, що у 2018 р. середня вартість предметів митних правопорушень у межах однієї справи дорівнювала лише 49,4 тис. грн, що очевидно засвідчує відсутність справ зі значними вартісними показниками, які зумовлюють вагомі економічні втрати для держави [4]. Отже, за таких обставин виникає загроза складання протоколів щодо порушень митних правил заради лише неоефективного наращения показників правоохоронної діяльності митних органів. Ще однією несприятливою тенденцією у цій сфері є зменшення кількості справ з реально вилученими предметами правопорушень на фоні зростання сумарної кількості таких справ.

Варто зауважити, що частка кількості справ про митні правопорушення, в межах яких були реально вилучені товари, стрімко зменшується у періоді 2016–2018 рр. та досягає у 2018 р. половини значення відповідного показника 2016 р. [4]. Слід наголосити, що всі справи щодо порушень митного законодавства, за якими не було вилучено предмети, не мають судової перспективи, а тому не можуть свідчити про ефективність реалізації аналітично-пошукової функції митних органів.

Впродовж 2018 р. до судових органів митниці було передано 7 791 справу про порушення митного законодавства на суму 1 472,6 млн грн, з якої лише близько половини становить вартість реально вилучених предметів правопорушень. Необхідно зазначити, що у 1060 справах вартістю 821,6 млн грн не застосовано конфіскацію предметів правопорушень, що становить більше половини від вартості всіх предметів за справами, які були передані до судових органів. Тоді як 179 справ у розмірі 173,98 млн грн було припинено, що становить 11,8% від вартості всіх предметів за справами, які були передані на розгляд суду. При цьому конфіскацію було застосовано на суму 433,6 млн грн, що становить 29,4% від вартості всіх предметів за справами, які були передані до судових органів; накладено штрафів у розмірі 401,6 млн грн, що дорівнює 27,3% від вартості всіх предметів за справами, які були передані на розгляд суду; стягнуто штрафів 22,7 млн грн, тобто лише 5,6% від усієї встановленої суми штрафів [4].

Варто зауважити, що одним із ключових критеріїв оцінювання ефективності роботи митних органів щодо протидії порушенням митного законодавства є кінцевий результат заведеної справи, який має відображати позитивне судове рішення на користь держави. Таким чином, кількість формально порушених, проте безперспективних справ не є позитивною характеристикою боротьби митних органів із порушеннями митних правил. Крім того, вагомим критерієм діагностування ефективності правоохоронної діяльності митних органів є одержаний економічний ефект від боротьби з митними правопорушеннями. Проте на підставі результатів розгляду судами справ про порушення митного законодавства протягом 2018 р. до державного бюджету було перераховано стягнутих штрафів та валютних цінностей на суму 38,8 млн грн, що становить лише 2,6% від вартості всіх предметів за справами, які були передані на розгляд суду [4].

Усупереч загально визнаному в усьому світі положенню про пріоритет правоохоронного складника діяльності митних органів перед фіскальним, для вітчизняних митних органів першочерговим завданням залишається саме формування державного бюджету. Можливо, це тимчасові орієнтири, тому що розвинуті країни, наприклад Німеччина, Велика Британія, США, Японія та інші, спрямовують національні митні органи передусім на боротьбу з наркобізнесом, незаконними операціями зі зброєю та іншими злочинними проявами. Перший їхній обов'язок – правоохоронна робота. Українське законодавство також не залишає без уваги цей важливий напрям діяльності митних органів, але сучасна ситуація в країні фактично висуває на перший план економічну діяльність.

Велика кількість порушень митних правил свідчить про недостатній рівень забезпечення митної безпеки України. Тому комплексне розв'язання проблем забезпечення митної безпеки України можливе лише за умови вжиття на державному рівні заходів, спрямованих на підвищення ефективності здійснення державної митної справи, складниками яких є профілактична діяльність щодо недопущення контрабанди і порушень митних правил та ефективний митний контроль.

Водночас у країнах ЄС широко використовується практика проведення перевірок не тільки в момент перетину

митного кордону та митного оформлення, але й до та протягом визначеного часу після митного оформлення товарів та транспортних засобів. Наприклад, у Франції митний контроль стосовно суб'єктів зовнішньої торгівлі здійснюється за двома напрямками: формальний та фундаментальний контроль. У момент перетину митного кордону представниками митних органів Франції фундаментально перевіряється близько 5% імпорту та 1% експорту вантажів. Інші 95% підлягають контролю протягом 1–3 років після оформлення митних документів [5, с. 62–71].

Я.М. Кістанова дослідила, що інтенсифікація інтеграційних процесів у Європі має позитивні наслідки в усіх сферах життя суспільств держав-членів, водночас спричиняє і зростання кількості правопорушень у митній сфері та підвищення їх якісних характеристик, що майже нівелює самостійні зусилля держав щодо боротьби з ними та викликає необхідність тіснішого адміністративного співробітництва між відповідними компетентними органами держав-членів ЄС, спрямованого на боротьбу з митними правопорушеннями [6, с. 89].

На основі аналізу права ЄС і митної статистики науковці виокремили найчастіше скоювані митні правопорушення, на боротьбу з якими скеровують свої зусилля держави-члени ЄС і негативні наслідки скоєння яких істотно відчуває економіка ЄС. Адміністративно-правове співробітництво в цих сферах має пріоритетне для ЄС значення, особливо щодо узгодження методів відбору і збирання митної та поліцейської інформації. До них належать: ввезення фінансових ресурсів до ЄС; боротьба з незаконним обігом наркотиків; боротьба з піратством та іншими порушеннями прав інтелектуальної власності [5, с. 204].

Про спрямування спільних зусиль митних служб держав-членів Євросоюзу на організацію тісної співпраці для недопущення значних порушень митних правил, у тому числі на міжнародному рівні, зауважував З.О. Буричко. Він підкреслював, що кількість тих митних служб, зокрема за межами Євросоюзу, з якими укладаються угоди про співробітництво, постійно зростає. Таке співробітництво стало неминучим саме в напрямі боротьби з контрабандою наркотиків, зброї, сигарет, а також із махінаціями у зв'язку з наданням субсидій на експорт сільськогосподарських товарів з території євроринку [5, с. 115].

Цілком погоджуємося з думкою, що забезпечення державами ефективної боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил безпосередньо залежить від сформованих національного й міжнародного рівнів організації та координації участі національних митних органів у взаємодії з питань щодо надання взаємної адміністративної допомоги, нормативних та інституційних засад (структурних елементів) такої діяльності [7, с. 28–29].

Національне митне, адміністративне та кримінальне процесуальне законодавство дає можливість здійснення міжнародного співробітництва різних державних і правоохоронних органів, у тому числі в питаннях протидії митним правопорушенням. При цьому не завжди суб'єктами такої взаємодії можуть бути вітчизняні митні органи.

Здебільшого надання взаємної допомоги стає єдиним можливим шляхом отримання інформації, необхідної для розслідування шахрайських дій. Інформаційний обмін, що здійснюється шляхом надсилання запитів митної адміністрації України до відповідної митної адміністрації іноземної держави або надання інформації, дослідники зараховують до найбільш поширеної форми взаємної адміністративної допомоги в практиці митних органів України [8, с. 92].

Його значення важко переоцінити, адже за такої діяльності може бути зібрана і передана інформація щодо: місця товарів, транспортних засобів, фізичної або юридичної

особи; а також місця, часу і причини контролю; маршруту і призначення; дані супроводжуваних осіб, підозрюваних або водіїв транспортних засобів; видів транспортних засобів; транзитних вантажів; обставин, за яких «розкрилися» товари, транспортні засоби, дії або особи. Отже, науковці роблять єдиний правильний висновок щодо особливостей поводження з такою інформацією: якщо вона була зібрана в ході таємного розслідування, мають бути вжиті заходи, щоб таємність не зазнала небезпеки [9]. Питання поводження з такою інформацією потребують конфіденційності, а процедура отримання (за умови, що така діяльність має залишитись поза сприйняттям підозрюваних осіб) – застосування оперативно-розшукових заходів або негласних слідчих дій. Проблема надання вітчизняним митним органам права на здійснення оперативно-розшукових заходів уже 25 років є предметом наукових дискусій. Д.В. Приймаченко ще 15 років тому зазначав, що основним недоліком правового статусу митних органів України є невідповідність їхньої діяльності міжнародним стандартам, тому що митні органи України не мають права на здійснення оперативно-розшукової діяльності, яка є характерною функцією відповідних служб іноземних країн [10, с. 15].

Реформування системи державних органів України, що безпосередньо реалізують митну політику, та активні зміни норм матеріального і процесуального права у сфері протидії кримінальним правопорушенням суттєво реформували правові засади роботи вітчизняних митниць у напрямі реалізації захисної функції.

Проте втрата вітчизняними митницями статусу суб'єкта кримінального судочинства (як органу дізнання) жодним чином не знизилася їхньої активності у сфері протидії злочинності: митниці системно проводять правоохоронну діяльність, залишаючись учасником кримінального провадження як заявник. Завдяки змінам законодавства, що відбулись у 2013 р., відколи до числа суб'єктів виконання доручень слідчого на проведення негласних слідчих дій (ст. 41 і ч. 6 ст. 246 КПК) було включено оперативні підрозділи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства, практичні спеціалісти та науковці вкотре повернулись до дискусії про необхідність здійснення митними органами оперативно-розшукових заходів [1].

Як показують проведені дослідження контрабанди, її схеми є доволі гнучкими, правопорушники постійно коригують механізми і тактику протиправної діяльності відповідно до зміни правил оформлення ввезення на територію України і вивезення з неї товарів; контрабандисти розробляють нові заходи протидії правоохоронним органам у виявленні та документуванні контрабанди. Серед основних чинників, які зумовлюють існування контрабандної діяльності, В.О. Хома виділяє:

- 1) низький рівень забезпеченості населення, високий рівень безробіття в країні та прикордонних регіонах, де контрабанда для значної частини мешканців перетворилася на основне джерело доходів;
- 2) недосконалість митного та податкового законодавства; висока прибутковість цього виду злочинного бізнесу;
- 3) «прозорість» державного кордону з країнами СНД; не досить ефективний рівень митного та прикордонного контролю;
- 4) недосконалість державної системи контролю за походженням і реалізацією продукції та сплатою податків [11, с. 134].

На думку В.І. Волошина, є цілком логічним те, що діяльність криміногенних структур у сфері контрабандних потоків головним чином сконцентрована в межах прикордонних територій. На них розміщені пункти пропуску через державний кордон України, митні пости, а також знаходять

«незахищені» ділянки кордону, на яких можлива організація нелегального переміщення контрабандної продукції. Такі обставини ускладнюють процеси реалізації прикладних засад державної та регіональної економічної політики соціально-економічного розвитку прикордонних територій. З огляду на це, як зауважує згаданий вчений, нині, як ніколи, актуалізується проблема розробки ефективних заходів з протидії контрабанді на прикордонних територіях України, що спрямовані на захист її національних інтересів і підвищення рівня економічної безпеки [12, с. 56–57].

На відміну від європейських країн, норми безпеки в Україні, які мають міститися в державних стандартах, залишаються незмінними вже тривалий час. Тому для підвищення ефективності діяльності державного контролю необхідно запровадити принципово нові вимоги та стандарти якості продукції з метою припинення ввозу на територію України товарів сумнівної якості або таких, які заборонені за їхнім хімічним складом до споживання в інших країнах світу.

Таким чином, ефективне запобігання контрабанді можливе лише на основі системного підходу. Це означає, що в систему заходів запобігання має входити комплекс заходів економічного, політичного, організаційного та правового характеру, які необхідно гармонійно поєднувати. І хоча більшість криміналістів схиляється до кримінально-правових засобів запобігання контрабанді, ми вважаємо таку думку хибною.

Ми поділяємо позицію В.К. Гришука про те, що такі засоби слід використовувати, але за умови, коли всі інші засоби використані і виявилися неефективними або коли соціальна проблема не може бути вирішена інакше, як лише шляхом встановлення кримінально-правової заборони [13, с. 15].

Доречно було б використати не тільки індивідуально-профілактичні заходи запобігання контрабанді, а і загальносоціальні та спеціально-кримінологічні заходи, які фактично спрямовані на економічний і соціальний розвиток суспільства, підвищення культурно-освітнього та морального рівня громадян держави, підвищення ролі правоохоронних та митних органів, мета яких – не тільки проводити запобіжні заходи запобігання, а й сприяти передусім вирішенню загальносоціальних завдань: стабілізації економіки та поліпшенню економічного добробуту населення, вдосконаленню соціальної сфери, покращенню морально-психологічної атмосфери в суспільстві.

Також нині відбувається стрімка інтеграція України у світову економічну систему. Збільшується роль міжнародних поштових відправлень (далі – МПВ), це призводить до необхідності вдосконалення митного контролю. Починаючи з 2010–2011 років, за даними «Укрпошти», відбувається різке збільшення кількості пересилання МПВ, це пов'язано з активним розвитком інтернет-торгівлі.

Отже, постає досить важливе питання вдосконалення здійснюваного контролю в міжнародних поштових відправленнях, зокрема виявлення контрабанди наркотичних засобів стосовно товарів, що пересилаються на адресу фізичних осіб для особистого користування на території України.

«Укрпошта» натеper фактично є єдиним оператором, що забезпечує доставку пакетів, бандеролей та посилок як з-за кордону, так і всередині країни, і, незважаючи на прискорену модернізацію, її інфраструктура в період пікових навантажень не завжди справляється з напливом поштових відправлень [14, с. 43].

Митні органи під час обробки МПВ здійснюють митні операції в місцях міжнародного обміну (далі – ММПО) і виконують такі функції, як: контроль вмісту МПВ на предмет законності ввезення такої категорії товарів на митну

територію, контроль правильності супровідних документів і вмісту МПА на предмет справляння митних зборів, податків; стягування митних зборів.

Натеper вигідно купувати товари в іноземних інтернет-магазинах через великий асортимент, прийнятні ціни. У міжнародних поштових відправленнях часто пересилаються незаконним способом наркотичні засоби.

Товари для особистого користування, придбані в іноземних інтернет-магазинах, переміщуються через митний кордон за допомогою міжнародних поштових відправлень (державна поштова служба і EMS), а також за допомогою експрес-доставки (DHL, FedEx, DPD).

Необхідно відзначити, що для держави з усіх численних невирішених питань правового регулювання електронної комерції на перший план виходить саме проблема оподаткування, оскільки в світлі бурхливого зростання такого виду економічної діяльності, відсутність ефективного правового регулювання призводить до таких негативних наслідків, як ухилення від сплати податків. Це веде до зниження доходів бюджету і, як наслідок, несприятливо позначається на виконанні державою своїх функцій із задоволення колективних потреб суспільства.

У зв'язку з цим необхідно визначити способи регулювання інтернет-торгівлі за допомогою митних зборів і податків, а також виявити протиріччя між бажаним і наявним рівнем розвитку такого сегмента.

Також необхідно налагодити активну міжвідомчу взаємодію між митною та податковою службами з метою припинити реалізацію товарів у комерційних цілях, замовлених фізичними особами для особистого користування, створити нормативно-правовий документ, який регламентуватиме певні критерії віднесення товарів до товарів для особистого користування з чітким зазначенням гранично допустимої кількості повністю ідентичних товарів в одній посылці по всіх групах товарів.

Оскільки основний спосіб виявлення порушень митного законодавства – рентгенівський, необхідно підвищити ефективність навчання посадових осіб митних органів технічних засобів митного контролю та рентгенівських зокрема.

Міжнародний практичний досвід митного контролю МПВ передбачає активний розвиток застосування спеціальних технічних засобів, таких як рентгенівська техніка, технічні засоби митного контролю для виявлення і пошуку наркотичних і вибухових речовин, стійки радіаційного контролю для контролю міжнародних поштових відправлень.

Аналізуючи деякі аспекти порушення національного законодавства з використанням МПВ, варто відзначити, що використання МПВ як об'єкта здійснення митних правопорушень постійно зростає.

По-перше, складність досліджуваного предмета полягає в тому, що порядок переміщення товарів у МПВ регулюється не тільки митним законодавством, а й актами Всесвітньої поштової організації, а також іншими міжнародними і національними законодавчими актами.

По-друге, переміщення товарів у МПВ має кілька важливих умов: можливість видачі поштового відправлення тільки з дозволу митного органу; обов'язковість дотримання заборон і обмежень; звільнення або обчислення та сплата митних зборів і податків; порядок митного оформлення товарів, що переміщуються в міжнародному поштовому відправленні, залежить від характеру відправлення – для особистого користування або комерційних потреб, для фізичної або юридичної особи.

По-третє, щоб домогтися позитивних результатів і гармонізувати митний контроль, необхідно звернути особливу увагу на питання належності товарів, що переміщуються в МПВ, до товарів для особистого користування.

Висновки. Для вирішення всіх наявних на тепер проблем, пов'язаних з удосконаленням діяльності митних органів у сфері боротьби з контрабандою, потрібен комплексний підхід. Удосконалення діяльності митних органів у галузі проведення митного контролю задля боротьби з контрабандою можливе з урахуванням розвитку подальшого міжнародного співробітництва, розвитку інформаційних технологій та активної міжвідомчої взаємодії із суміжними правоохоронними службами.

Багатогранним є питання вдосконалення митного контролю товарів, що переміщуються в МПВ в умовах розвитку електронної торгівлі, що прискорено набирає обертів. У зв'язку з цим на тепер необхідно почати робити спроби вивести митний контроль МПВ на більш високий рівень розвитку.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-111. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 16.07.2019).
2. Митний кодекс України : Закон України від 13 квітня. 2012 р. № 4495-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 16.07.2019).
3. Науменко В.П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні. Київ : Знання, 2-ге вид., переробл. і доповн. 2006. 394 с.
4. Офіційний сайт Державної фіскальної служби. URL: <http://sfs.gov.ua> (дата звернення: 14.07.2019)
5. Митне законодавство зарубіжних країн / за ред. З.О. Буричка. Тернопіль : Астон, 2002. 616 с.
6. Кістанова Я.М. Адміністративно-правове співробітництво в сфері боротьби з митними правопорушеннями в ЄС : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 228 с.
7. Кривонос М.А. Організація взаємодії митних органів щодо надання взаємної допомоги з питань порушень митного законодавства. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Право»*. 2012. № 1. С. 25–29.
8. Перецьолкін С.М. Національно-правова регламентація взаємної адміністративної допомоги з митних питань.

Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2011. № 1. С. 91–96.

9. Кришталь Д.О. Основи адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки України в контексті боротьби з організованою злочинністю. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. № 19. С. 264–272.

10. Приймаченко Д.В. Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки та поняття. *Митна справа*. 2004. № 6. С. 14–18.

11. Хома В.О. Сучасне розуміння контрабанди на етапі її декриміналізації. *Митна безпека*. 2013. № 2. С. 133–137.

12. Волошин В.И. Борьба с контрабандой на пограничных территориях как инструмент укрепления экономической безопасности государства. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України : зб. наук, праць*. 2014. Вип. 4(108). С. 56–59.

13. Про Регіональну програму боротьби з контрабандою, організованою злочинністю та корупцією на 2018–2023 роки: Рішення Закарпатської обласної ради від 12 жовтня 2018 р. № 825. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link/ZA130152.html (дата звернення: 15.07.2019).

14. Гордєєв Р.Н. Проблеми кваліфікації пересилання наркотичних засобів, що здійснюється міжнародними поштовими відправленнями. *ППД*. 2015. № 1. С. 41–48.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Демчук Марта Володимирівна – здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня кафедри кримінального права та кримінології Навчально-наукового інституту права Університету Державної фіскальної служби України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Demchuk Marta Volodymyrivna – Applicant of Higher Education of the Second (Master's) Level of the Department of Criminal Law and Criminology of the Educational and Research Institute of Law of the University of the State Fiscal Service of Ukraine

martademchuk@ukr.net

УДК 343.123.1(477)

ПЕРЕВІРКА ВІДОМОСТЕЙ ПРО КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В УМОВАХ ЧИННОГО КПК УКРАЇНИ

Оксана ПОЛІЩУК,

кандидат юридичних наук,
науковий співробітник відділу організації наукової роботи
Одеського державного університету внутрішніх справ

Ірина СЛАВІНСЬКА,

науковий співробітник відділу організації наукової роботи
Одеського державного університету внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються поняття та сутність перевірки заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення до початку досудового розслідування, проблеми визначення етапів та стадії досудового розслідування. Проводиться аналіз наукових досліджень та чинного кримінального процесуального законодавства щодо моменту початку досудового розслідування та стадії досудового розслідування. Розглядаються дискусійні питання щодо правової природи перевірочних дій на початку досудового розслідування. Також розглядаються проблеми та особливості початку досудового розслідування згідно з чинним законодавством та проведення перевірочних дій. Обґрунтовано, що за змістом положень чинного КПК початок досудового розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до ЄРДР.

Ключові слова: кримінальне провадження, перевірка заяв і повідомлень, кримінальне правопорушення, перевірочні дії, початок досудового розслідування, етапи досудового розслідування, заява, повідомлення.

CHECKING OF INFORMATION ON CRIMINAL OFFENCES ACCORDING TO THE CRIMINAL-PROCEDURAL CODE OF UKRAINE

Oksana POLISHCHUK,

Candidate of Law Sciences, Scientific Assistant of the Department of Organization of Scientific Work
of Odessa State University of Internal Affairs

Iryna SLAVINSKA,

Scientific Assistant of the Department of Organization of Scientific Work
of Odessa State University of Internal Affairs

SUMMARY

In the article a concept and essence of verification of statements and reports are analyzed about criminal offences, problems of determination of the stage of pre-trial investigation. Verification and decision of statements and reports about crimes are activity of the authorized agents by the criminal-judicial legislation of organs and public servants in relation to an acceptance, registration and consideration of statements or reports about a crime, and also additional gaining that characterize the event of crime and are sufficient for the acceptance of reasonable decision information.

Key words: criminal production, verification of statements and reports, criminal offence, verification actions, beginning of pre-trial investigation, statement, report.

Постановка проблеми. Початок досудового розслідування після прийняття чинного кримінального процесуального кодексу України було значно змінено. Специфіка сучасного досудового розслідування, а саме його початок, має суттєві незручності в практичній діяльності. Аналіз норм КПК України свідчить про низку прогалин, які є на стадії початку досудового розслідування.

Актуальність теми дослідження підтверджується проблемами визначення початку стадії досудового розслідування та етапами перевірки відомостей про кримінальні правопорушення, а також проведенням перевірочних дій на початку досудового розслідування.

Стан дослідження. У теорії кримінального процесу та криміналістики після прийняття чинного КПК питання щодо перевірки заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення на стадії досудового розслідування досліджували такі вчені, як: Ю.П. Аленін, В.Д. Берназ, О.А. Вакулік, А.Ф. Волобуєв, В.В. Вапняр-

чук, В.Г. Гончаренко, Ю.М. Грошевий, В.С. Зеленецький, О.В. Капліна, Л.М. Лобойко, М.А. Погорецький, О.Ю. Татаров, В.І. Фаринник, І.В. Чурікова. Разом із тим це питання залишається дискусійним та потребує подальшої наукової розробки.

Метою і завданням статті є аналіз наукових досліджень та чинного кримінального процесуального законодавства щодо моменту початку досудового розслідування та стадії досудового розслідування. Поставлена мета зумовлена необхідністю з'ясування ступеня наукової розробленості проблеми проведення перевірки відомостей про кримінальні правопорушення до початку досудового розслідування, визначення її сутності та місця у теорії кримінального процесу.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з проведенням перевірки відомостей про кримінальні правопорушення до початку досудового розслідування.

Предметом дослідження є перевірка відомостей про кримінальні правопорушення до початку досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу. На думку О.Ю. Татарова, перевірка та вирішення заяв і повідомлень про злочини – це діяльність уповноважених кримінально-процесуальним законодавством органів і посадових осіб стосовно приймання, реєстрації та розгляду заяв чи повідомлень про злочин, спрямована на встановлення достовірності інформації, що міститься у відповідних матеріалах перевірки, а також збирання додаткових відомостей, що характеризують подію злочину і є достатніми для прийняття обґрунтованого рішення [1, с. 169].

Авторський колектив підручника Ю.М. Грошевий, О.В. Капліна та О.Г. Шило під перевіркою заяв (повідомлень) про злочини розуміють діяльність, спрямовану на встановлення джерел отримання відомостей, що містяться в заяві (повідомленні) про злочин, співставлення їх з іншими даними, що є в розпорядженні органів кримінального переслідування (або які ними отримуються з цією метою), та які підтверджують чи спростовують подану заяву [2, с. 193].

На думку В.М. Тертишника, перевірка заяв і повідомлень про злочини полягає у провадженні процесуальних та інших передбачених законом і підзаконними актами дій зі збирання, дослідження, перевірки й оцінки доказів. В.М. Тертишник зробив акцент на тому, що основний зміст діяльності з перевірки заяв та повідомлень про злочини полягає у встановленні наявності або відсутності в події, що досліджується, ознак злочину. І така діяльність має пізнавальний характер. Пізнання у кримінальному процесі може здійснюватися не інакше як у формі доказування, а процес доказування буде найбільш результативним у разі максимального його наближення за часом до події злочину (отримання повідомлення про нього) [3, с. 416].

Також на думку О.Ю. Татарова, не провівши жодних дій, спрямованих на перевірку отриманої заяви чи повідомлення, неможливо переконливо стверджувати про наявність складу злочину, доказів, які підтверджують наведені в повідомленні факти, та, відповідно, ставиться під загрозу об'єктивність прийнятого рішення на цій стадії. Зазначене вказує на необхідність виокремлення в кримінальному процесі складника, де здійснюється приймання, реєстрація та розгляд заяв і повідомлень про злочини [1, с. 171].

Питання про правову природу перевірок дій (процесуальний чи непроцесуальний її характер) неодноразово було предметом наукових дискусій між вченими-процесуалістами та криміналістами. Більшість науковців вважають, що ця діяльність за своєю природою все ж таки є процесуальною [4, с. 50–53]. Інші автори заперечують процесуальну сутність цієї діяльності на тій підставі, що про неї прямо не зазначено у кримінально-процесуальному законі [5, с. 34].

Аналіз криміналістичної літератури свідчить, що вчені-криміналісти підтримують думку про те, що в науці є два підходи до початку досудового розслідування – ситуаційний та процесуальний. Перший ґрунтується на роботах С.О. Голунського, І.М. Лузгіна, Р.С. Белкіна, другий – на роботах І.Ф. Герасімова, Н.Л. Гранат, Н.С. Кузьменка та ін.

На думку О.Ю. Татарова, відсутність єдності в цьому питанні зумовлена тим, що деякі автори не вбачають відмінності між перевірочними діями адміністративного, оперативного-розшукового, процесуального та наглядового характеру, водночас їх зміст і засоби, мета та завдання, а також суб'єкти відрізняються [1, с. 171].

Згідно з чинним законодавством, початок досудового розслідування починається з моменту надходження до спеціально уповноважених законом органів або службових осіб інформації, що може свідчити про вчинення кримінального правопорушення. До прийняття чинного Кримінального

процесуального кодексу досудове розслідування розпочиналося тільки після порушення кримінальної справи і ця стадія кримінального процесу у різні часи викликала дискусії серед науковців про відмову від інституту порушення кримінальної справи.

Більшість науковців вважали, що інститут порушення кримінальної справи був однією з гарантій прав і законних інтересів учасників кримінального процесу [6, с. 123].

Однією з новел чинного кримінального процесуального законодавства є відмова від інституту порушення кримінальної справи.

У зв'язку з цим серед науковців виникли дискусії з низки питань, зокрема проблем початку досудового розслідування та проведення перевірочних дій. Такі вчені-процесуалісти, як В.В. Вапнярчук, О.Ю. Татаров, В.І. Фаринник, позитивно поставилися до скасування у чинному КПК інституту порушення кримінальної справи. Але на противагу цьому деякі науковці негативно поставилися до того, що в чинному законодавстві було ліквідовано стадію порушення кримінальної справи. Професор В.Г. Лукашевич, науковці О.В. Александренко, І.В. Сервешко, Т.В. Омельченко, В.П. Корж зазначили, що скасування стадії порушення кримінальної справи призводить до неможливості об'єктивно та правильно приймати рішення за заявами та повідомленнями про кримінальні правопорушення у невеликі терміни (24 години), які встановлені законодавством для перевірки заяв та повідомлень, унеможливує оскарження в суді розпочате кримінальне провадження та обмежує права учасників кримінального провадження та не відповідає засаді законності.

Іншу позицію відстоюють О.В. Баганець, В.П. Корж, В.П. Маляренко [7, с. 7; 8, с. 112–113; 9, с. 256], які висловлюють думку про те, що необхідно залишити стадію перевірки заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, замінивши нею стадію порушення кримінальної справи, за результатами якої приймати рішення про початок кримінального провадження або відмову в ньому чи про скасування заяви чи повідомлення за належністю і прийняття відповідного рішення має бути оформлено у вигляді постанови.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК досудове розслідування – це стадія кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудового розслідування [10].

Згідно з ч. 1 ст. 214, слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язані внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування [10].

Однак положення ст. 214 КПК України не передбачає проведення перевірочних дій на початку досудового розслідування, прийняття відповідного процесуального рішення у формі постанови, що унеможливує оскарження рішення про внесення відомостей до ЄРДР.

На думку професора Ю.П. Аленіна, запропонований КПК процесуальний порядок прийняття, реєстрації заяв і повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення та початок досудового розслідування є надійною ефективною гарантією забезпечення дотримання законності й обґрунтованості розгляду такої інформації на першому етапі стадії досудового розслідування [11, с. 178]. На його думку, ст. 214 КПК не є еквівалентом стадії з перевірки заяв та повідомлень про злочини, яка раніше існувала як стадія порушення кримінальної справи. Запропонований ст. 214 КПК процесуальний порядок не враховує загальні положення процесуальної діяльності та національні правові традиції. Будь-яка процесуальна галузь процесуального права має передбачати попередній,

перевірочний, фільтраційний етап перед основним провадженням [11, с. 179].

З огляду на висловлене професор Ю.П. Аленін під час вдосконалення кримінального процесуального закону пропонує передбачити: 1) більш детальну регламентацію порядку прийняття, реєстрації заяв, повідомлень та іншої інформації про діяння, передбачені Законом України «Про кримінальну відповідальність»; 2) установити строки їх розгляду (але не менше 10 діб); 3) передбачити можливість перевірки заяв і повідомлень і визначити процесуальні засоби такої перевірки; 4) передбачити обов'язок службових осіб приймати процесуальні рішення шляхом винесення постанови слідчим або прокурором про початок досудового розслідування або у відмові його; 5) визначити обставини, що виключають досудове розслідування; 6) передбачити право на оскарження до прокурора і слідчого судді рішень про початок досудового розслідування або про відмову в ньому [12, с. 202–203].

Однією з характерних особливостей етапу перевірки заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення є здійснення перевірок дій на початку досудового розслідування уповноваженими службовими особами.

У чинному кримінальному процесуальному законодавстві в наявності явно недостатня урегульованість порядку перевірки заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення і прийняття рішень за результатами цієї перевірки. КПК 2012 р. виключив з арсеналу перевірок дій на початку досудового розслідування навіть такі апробовані практикою заходи, як отримання пояснень; витребування предметів і документів; проведення виїмки поштово-телеграфної кореспонденції; зняття інформації з каналів зв'язку та проведення оперативно-розшукових заходів. Прогалини законодавства у зазначеному напрямі не можуть бути заповнені тільки відомчими нормативними актами і вимагають закріплення накопиченого практикою і науково обґрунтованого досвіду криміналістичного забезпечення діяльності правоохоронних органів як у стадії досудового розслідування загалом, так і перевірки відомостей про кримінальні правопорушення у рамках цієї стадії.

Висновки. Таким чином, аналізуючи наукові дослідження та чинне кримінальне процесуальне законодавство, можна дійти висновку, що питання моменту початку досудового розслідування та стадії досудового розслідування залишається дискусійним.

Натепер у теорії кримінального процесу відсутнє комплексне дослідження перевірки відомостей про кримінальні правопорушення до початку досудового розслідування, системне викладення наявних проблем та обґрунтування їх вирішення. Теорія та практика роботи органів досудового розслідування потребують наукової розробки таких питань:

- особливостей перевірки заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення;
- урахування результатів попередньої перевірки під час внесення відомостей про кримінальні правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань;
- удосконалення організаційно-правових засад перевірки відомостей про кримінальні правопорушення до початку досудового розслідування.

Комплексне дослідження цих питань має позитивно вплинути на ефективність досудового розслідування з огляду на відповідні прогалини, що спостерігаються у чинному законодавстві та в організації роботи органів досудового розслідування. Тож з'ясування проблем, що виникають під час перевірки відомостей про кримінальні правопорушення та з'ясування при цьому наявних закономірностей, є одним з нагальних питань початку досудового розслідування. Таким чином, за змістом положень чинного КПК початок досудового розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до ЄРДР. Проте структурно початок досудового розслідування

охоплює етап перевірки відомостей про кримінальні правопорушення, що триває з моменту надходження повідомлення до уповноважених органів і до моменту внесення відомостей до ЄРДР, та охоплює вжиття перевірочних заходів у формі огляду місця події, опитування громадян та ін. загальною тривалістю до 24 годин. Зазначений етап не урегульований положеннями чинного КПК, що не визначає альтернативи прийняття підсумкового процесуального рішення, а категорично зобов'язує внесення відомостей до ЄРДР, що створює значне навантаження на органи досудового розслідування.

Список використаної літератури:

1. Татаров О.Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС) : монографія. Донецьк : ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. 640 с.
2. Кримінальний процес : підручник / за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шила. Харків : Право, 2013. 670 с.
3. Тертишник В.М. Науково-практичний коментар до Кримінально-процесуального кодексу України. Київ : Видавництво А.С.К., 2003. 1056 с.
4. Дубинский А.Я. Основания к отказу в возбуждении уголовного дела *Проблемы правоведения*. Киев, 1989. Вып. 50. С. 50–53.
5. Масленикова Л.А. Проверочные действия в стадии возбуждения уголовного дела. *Социалистическая законность*. 1989. № 6. С. 34.
6. Маслій О. Філософія новелізації кримінального процесуального законодавства в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 2. С. 121–125.
7. Баганець О.В. Переваги та недоліки нового КПК. *Юридичний вісник України*. 2012. № 10. С. 6–7.
8. Корж В.П. Деякі проблемні питання впровадження нового КПК в практичну діяльність. *Актуальні проблеми застосування нового кримінального процесуального законодавства України та тенденції розвитку криміналістики на сучасному етапі* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 5 жовт. 2012 р.). Харків, 2012. С. 111–116.
9. Маляренко В.Т. Конституційні засади кримінального судочинства. Київ : Юрінком Інтер, 199. С. 256.
10. Кримінальний процесуальний кодекс України: від 13 квітня 2012 р. : станом на 14.04.2017 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
11. Аленін Ю.П. Шляхи удосконалення початку досудового розслідування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»* Т. XII. Одеса, 2013. С. 175–184.
12. Аленін Ю.П. Початок досудового розслідування за КПК України 2012 року. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 198–203.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

Поліщук Оксана Василівна – кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу організації наукової роботи Одеського державного університету внутрішніх справ;

Славінська Ірина Валеріївна – науковий співробітник відділу організації наукової роботи Одеського державного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Polishchuk Oksana Vasylivna – Candidate of Law Sciences, Scientific Assistant of the Department of Organization of Scientific Work of Odessa State University of Internal Affairs

04879850712@ukr.net

Slavinska Iryna Valeriivna – Scientific Assistant of the Department of Organization of Scientific Work of Odessa State University of Internal Affairs

aleksirina777@gmail.com

УДК 341.4

ПРИРОДА ТРАНСНАЦІОНАЛЬНОГО ЗЛОЧИНУ ЯК КАТЕГОРІЯ МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Вадим ПОПКО,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри порівняльного і європейського права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

У статті аналізується поняття транснаціонального злочину як категорії міжнародного кримінального права, його концепція та характерні властивості. Розглянуто витоки формування поняття «транснаціональний злочин» із урахуванням багатоманітності джерел міжнародного права, концептуальних підходів, співвідношення понять «транснаціональний» та «транскордонний», а також виявлено особливості поняття транснаціональності. Узагальнені різні підходи до цієї проблеми на сучасному етапі розвитку міжнародного кримінального права. Автор наголошує на значенні Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р.

Ключові слова: міжнародний злочин, транснаціональний злочин, транснаціональність, конвенція, злочинність, національне законодавство.

NATURE OF A TRANSNATIONAL CRIME AS A CATEGORY OF INTERNATIONAL CRIMINAL LAW: THEORETICAL ASPECT

Vadym POPKO,

Philosophy Doctor at International Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of the Comparative Law and the European Union Law
of the Institute of International Relations
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article analyzes the concept of transnational crime as a category of international criminal law, its concept and characteristic properties. The origins of the concept of “transnational crime” are considered, taking into account the diversity of sources of international law, conceptual approaches, the relation between the concepts of “transnational” and “transborder”, as well as the features of the concept of transnationality. There are generalized different approaches to this problem at the present stage of the development of international criminal law. The author emphasizes the importance of the UN Convention against Transnational Organized Crime on November, 15, 2000.

Key words: international crime, transnational crime, transnationality, convention, crime, national law.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізації злочинності міжнародне кримінальне право набуває інтенсивного розвитку. Його ключовою категорією є поняття «міжнародний злочин», суспільно небезпечні проблеми якого потребують подальшого осмислення й дослідження.

Виокремлення транснаціональних злочинів як самостійної категорії міжнародного кримінального права привело до формування транснаціонального кримінального права, у процесі становлення і розвитку якого сутнісним видається з'ясування юридичної природи його ключової категорії «транснаціональний злочин». Поняття транснаціонального злочину виникло в теорії міжнародного кримінального права під впливом і з розвитком доктрини осудження суспільно небезпечних діянь, що створюють загрозу миру, людяності, життю й здоров'ю людини, її правам та цінностям. Спираючись на цей фундаментальний постулат, поняття транснаціонального злочину вимагає з'ясування його особливостей, концептуального підходу, виокремлення характерних властивостей та відображення їх у нормативних актах.

Метою статті є дослідження поняття «транснаціональний злочин» як категорії міжнародного кримінального права, його історичних витоків формування та з'ясування особливостей, спираючись на теоретичні досягнення науки міжнародного права.

Аналіз останніх досліджень. Транснаціональне кримінальне право стає все більш запитуваним у сучасній юриспруденції. Для формування його концепції основоположне значення мають класичні роботи як зарубіжних, так і вітчизняних учених, зокрема праці Р. Аго, Д. Анцилотті, М. Баймуратова, М. Бассіоуні, І. Блищенко, А. Боссарда, М. Буроменського, В. Буткевича, В. Василенка, Г. Верле, М. Гнатовського, Л. Заблоцької, П. Казанського, Л. Камаровського, А. Кассезе, О. Кибальника, М. Коркунова, Д. Левіна, Ф. Ліста, І. Лукашука, Ф. Мартенса, А. Наумова, В. Панова, В. Пелла, А. Фердросс, У. Шабаса та ін. Концепція транснаціонального кримінального права закріпилась у зарубіжній юридичній доктрині (М. Бассіоуні, Н. Бойстер, А. Боссард, Г. Верле, А. Кассезе, Дж. Мартін, А. Романо, К. Родіонов, Ю. Трунцевський, Дж. Шварценбергер), вітчизняні вчені також беруть активну участь у її формуванні (В. Антипенко, П. Біленчук, М. Гнатовський, Н. Зелінська, Н. Дрьоміна, О. Козаченко, Н. Кльован, Т. Сироїд). Окремі аспекти транснаціонального кримінального права стали предметом галузевих досліджень у кримінології, деякі питання досліджуються у кримінально-процесуальному праві. Проте ключова категорія транснаціонального кримінального права – транснаціональний злочин – досліджена не досить, особливо окремі її аспекти, пов'язані з поняттям транснаціональності, міжнародно-

правового регулювання та внутрішньодержавної карантності.

Вклад основного матеріалу. Родовим поняттям транснаціонального кримінального злочину є поняття *міжнародного правопорушення*. Воно володіє підвищеною суспільною небезпекою порівняно з іншими злочинами, позаяк характеризується двоохоб'єктністю: по-перше, порушуються міжнародні договори (конвенції), по-друге, порушуються відносини, що характеризують виконання такого міжнародного зобов'язання. У першому випадку об'єктом правопорушення є широке коло відносин – це можуть бути мир, безпека людства, свобода особи, безпека держави, навколишнє середовище тощо, у другому – дотримання принципу *pacta sunt servanda* (договорів слід дотримуватися).

Перші спроби обґрунтувати й кодифікувати поняття й ознаки конкретних правопорушень, міжнародного злочину, розробити процесуальні форми і процедури, види і розмір санкцій застосовувались ще наприкінці XIX ст. і були розвинуті на початку XX ст. у працях П. Казанського, Л. Камаровського, М. Коркунова, Ф. Ліста, Ф. Мартенса, А. Фердросса та інших учених. До міжнародних злочинів вони відносили прагнення одних держав поглинути інші та прагнення до всесвітнього панування, напад без оголошення війни і достатнього приводу. Злочин вони розглядали як посягання на загальний правовий порядок, що зобов'язувало держави вести у своє національне законодавство норми міжнародного кримінального права.

У XX ст. розробка поняття «міжнародний злочин» велась у рамках міжнародних організацій, зокрема у період між двома світовими війнами під егідою Ліги націй проводилась тривала, проте безуспішна, діяльність із кодифікації відповідних положень про відповідальність за міжнародні правопорушення. Певний вклад у розробку зазначеної проблематики в цей час було зроблено вченими США, де проводилась приватна кодифікація, яка передбачала розробку проєкту окремих конвенцій, зокрема, «Відповідальність урядів», «Дипломатичний захист», «Відповідальність держав за шкоду, завдану на їх території особі й власності іноземців», що здійснювалась Американським інститутом міжнародного права і юридичним факультетом Гарвардського університету. Аналізуючи виконану роботу, професор Д. Левін писав: «Протягом тривалого часу вони неминуче проводились в одному й тому ж плані – плані формування норм про відповідальність держав за шкоду, завдану іноземцям» [20, с. 14].

У разі визначення будь-якого діяння у сфері міжнародних відносин частіше за все вживався термін «міжнародний делікт», що відповідало тогочасному розвитку теоретичних пошуків і вимогам часу. Італійський професор Д. Анцилотті, вживаючи поняття «міжнародний делікт», охоплював ним дві групи правопорушень: міжнародні злочини й конвенційні злочини, розуміючи під ним будь-яке порушення зобов'язання, що покладається через міжнародно-правову норму, чи таке, що суперечить зобов'язанню, даному однією державою іншій державі [12, с. 394]. Конвенційні злочини як найбільш часто вживаний термін у теорії міжнародного і кримінального права для характеристики злочинного діяння, основою криміналізації якого послужила норма міжнародного договору, традиційно розглядаються спільно з міжнародними злочинами.

У науковій літературі пропонувалось використати й інші поняття, що позначають злочинні посягання. Зокрема А. Трайнін, слідом за професором Мадридського університету Сальдана, вживає термін «*інтернаціональний делікт*», під яким розумів посягання на мирні відносини між державами. «Якою великою не була б соціальна небезпека таких злочинів, як торгівля жінками, підробка грошей тощо, якою б не була корисна іноді скоординована боротьба з ними, ці злочини не є посяганнями на мирні міжнародні відносини. Отже, делікти, що охоплюються цими конвенціями, не є

міжнародними деліктами. І навпаки, цілком уявні й реально існують багато деліктів, що являють серйозне посягання на мирне співжиття народів, отже, інтернаціональні делікти, які залишилися за межами інтернаціональних конвенцій» [26, с. 99–100]. В. Василенко пропонував ввести в обіг поняття «квазіміжнародний делікт», визначаючи його як «злочинне діяння фізичної особи, що суперечить приписам міжнародних угод чи звичаїв, так само як і сформульованим на їх основі нормам внутрішньодержавного (національного права)» [13, с. 171].

У минулому столітті італійський юрист, згодом член Комісії міжнародного права ООН, Роберто Аго ще у 1939 р. уперше розмежував ординарні міжнародно-протиправні діяння (публічні делікти) і винятково серйозні порушення міжнародного права (міжнародні злочини) [30, с. 412]. Уже в документах Конференції з уніфікації кримінального законодавства 1927 р., учасники якої затвердили перелік таких злочинів на основі міжнародних конвенцій, виділяється термін «універсальні злочини» як різновидність *delicti jus gentium*.

Після Другої світової війни широке коло питань, пов'язаних зі змістом міжнародного кримінального права, неодноразово ставилось на розгляд Організації Об'єднаних Націй та її комісій. Їхні пошуки були доповнені юридичною практикою Нюрнберзького і Токійського трибуналів, що створили важливі правила, на підставі яких були сформульовані поняття й ознаки актуальних тоді порушень міжнародного права. Зокрема, Статут Нюрнберзького трибуналу (ст. 6) [6] виділив три види протиправних діянь проти людства (злочини проти миру, проти людяності, воєнні злочини), які всією міжнародною спільнотою визнаються як серйозні міжнародні злочини. Важливо, що будь-який злочин, що підпадає під юрисдикцію Трибуналу, визнавався таким незалежно від того, чи було це діяння порушенням внутрішнього права країни, де воно було здійснено, чи ні. Нюрнберзьким і Токійським прецедентами міжнародне право реалізувало свою власну конструкцію міжнародного злочину, знайшовши здатність криміналізувати діяння, що не є злочином із національного права. Отже, міжнародний злочин у новому значенні, що раніше не використовувався у практиці правосуддя, з'явився як категорія, що пов'язана з міжнародною юстицією.

Дві й положення Статуту Нюрнберзького трибуналу були розвинуті й доповнили перелік злочинів у таких документах ООН, зокрема в Женевських конвенціях про захист жертв війни 1949 р. [15, с. 536], Конвенції про попередження злочину геноциду і покарання за нього від 9 грудня 1948 р. [3], Конвенції про заборону воєнного або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище від 18 травня 1977 р. [2] та інших. Міжнародні злочини отримали чіткі юридичні характеристики, що сприяло виробленню доктрини міжнародного кримінального права й концепції міжнародного злочину. Слід визнати, що міжнародний злочин чи міжнародний злочин *stricto sensu*, тобто міжнародно-правовий злочин, є «міжнародним» за походженням кримінально-правової заборони. Як пише Н. Зелінська, «він криміналізований міжнародним правом і потенційно підпадає не тільки під національну, а й під міжнародну кримінальну юрисдикцію, яка розуміється як юрисдикція міжнародних кримінальних судів» [18, с. 34].

Поступово складалася позиція, згідно з якою дефініція «міжнародний делікт» уже не змогла охопити нові міждержавні, національні, расові, етнічні, релігійні явища й конфлікти. «Термін «міжнародне правопорушення» видається таким, що більш відповідає специфіці міжнародного права і міжнародної відповідальності, ніж термін «делікт», що несе в собі історичний тягар цивілістичної конструкції», – писав П. Куріс [19, с. 72].

Проте поняття «злочин» у міжнародному кримінальному праві розкривається неоднозначно, перш за все через відсут-

ність єдиного кодифікованого джерела. Це й серйозні порушення міжнародного гуманітарного права [7; 8], і злочини за міжнародним правом (Г. Верле) [14, с. 38], і тяжкі злочини, що загрожують загальному миру, безпеці та благополуччю [5], і міжнародні кримінальні злочини, і злочини проти миру і безпеки людства [4], «універсальні злочини» (О. Трикоз, Г. Швець, А. Кассезе) [27; 35], екстрадиційні злочини (М. Бассіоуні) [31] і насамкінець, міжнародні злочини і злочини міжнародного характеру (чи конвенційні злочини) [28]. При цьому, наприклад, злочини проти миру і безпеки людства одні вчені називають злочинами у власному сенсі слова (В. Панов) [24], інші – злочинами за загальним міжнародним правом (Г. Верле, І. Лукашук, А. Наумов) [14; 22].

Із плином часу поняття міжнародного злочину еволюціонує, змінюється, наповнюється новим змістом, стає *транснаціональним*. Як зазначає Н. Зелінська, «міжнародно-правові злочини становлять тільки частину міжнародної злочинності. Друга її частина складається зі злочинів, що належать до категорії транснаціональних» [16, с. 105].

Поняття «*транснаціональний злочин*» не має в юриспруденції переконливого концептуального обґрунтування і однозначного тлумачення: його вивчають із різних аспектів і в різних відносинах, на що вказують майже всі його дослідники (Дж. Альбанезе, А. Боссард, Н. Бойстер, Н. Дрьоміна, Н. Зелінська, А. Князькіна, Дж. Міллер). Іноді поряд із поняттям «*транснаціональний*» використовують поняття «*транскордонний*», причому в однаковому контексті [24, с. 10]. У внутрішньодержавному законодавстві використовуються обидва ці терміни, іноді як взаємозамінні поняття, що, виходячи зі смислового значення, є не зовсім коректним. У перекладі з латини «*trans*» означає «крізь, через, за», тобто «*крух*, переміщення, проникнення, вихід за встановлені межі». Це спільне родове значення об'єднує ці терміни, тоді як зміст інших коренів неідентичний [28, с. 99].

Видається необхідним у разі використання категорій «*транснаціональний*» і «*транскордонний*» враховувати їх смислово розбіжність, що ґрунтується в першому випадку на приналежності учасників організованих злочинних формувань до громадянства держави (в окремих випадках держав), тобто на особі правопорушника, у другому – на місці скоєння злочину. В основі терміна «*транскордонний*» доцільним буде виділити територіальну ознаку. Згідно з теорією кримінального права, злочин вважається скоєним на території держави, якщо він розпочатий і закінчений на території держави, якщо приготування чи посягання здійснювались за кордоном, а закінчився (чи наступив злочинний результат) на території іншої держави. Як слушно зауважує Н. Бойстер, «для транснаціональних злочинців, що задіяні у транскордонних злочинах, кордони – частина бізнесу» [32, с. 4]. На практиці далеко не всі злочини, що розуміються як «*транснаціональні*» у значенні «*транскордонні*», справді перетинають кордони.

У документах стандартне визначення транснаціонального злочину було дано в Довіді про результати Четвертого Огляду ООН з питання про тенденції у сфері злочинності і функціонування систем кримінального правосуддя [11]. У ньому робиться акцент на транснаціональному характері злочинної діяльності й полягає в такому: «Правопорушення, що охоплює в аспектах, пов'язаних із плануванням, здійсненням і/чи прямими і непрямими наслідками, більше ніж одну країну». Національні за характером кримінально-правової заборони, такі злочини є міжнародними за характеристикою злочинної діяльності і/чи суб'єктів, що беруть у ній участь, через що вони підпадають під юрисдикцію більше ніж однієї держави.

У зв'язку з таким трактуванням транснаціонального злочину виникає питання, що стало дискусійним: чи досить для визнання злочину транснаціональним кримінально-правової заборони однієї країни чи цього замало? Позиція

Дж. М. Мартіна, А. Т. Романо зводиться до того, що визнання поведінки винних осіб як порушення кримінального закону, тобто злочину, досить щонайменше в одній із втягнених країн [35, с. 16]. Будь-яке діяння, що порушує національне кримінальне право, можна розглядати як злочин. Отже, якщо діяння, що має ознаку транснаціональності, заборонено кримінальним законом хоча б однієї країни, воно є і «*транснаціональним*», і «*злочинним*».

Заперечення щодо цього висловив А. Боссард (колишній Генеральний секретар Інтерполу), який називає такі умови для визнання міжнародного злочину транснаціональним. По-перше, транснаціональний злочин пов'язаний із перетином кордонів людьми (злочинцями – у процесі скоєння злочину чи після його скоєння з метою уникнути правосуддя; жертвами – у разі захоплення заручників, торгівлі людьми тощо); переміщенням предметів (вогнепальна зброя, наркотики, речі, добути злочинним шляхом) чи грошей (відмивання доходів, розкрадання з допомогою комп'ютерної мережі) тощо. По-друге, на національному рівні, згідно з принципом «*nullum crimen, nulla poena sine lege*», антисуспільна поведінка може розглядатися як транснаціональний злочин тільки в тому разі, якщо розглядається як злочинне правопорушення у законодавствах щонайменше двох держав або передбачається як злочинне багатосторонніми міжнародними угодами [33, с. 5]. Таким чином, на думку А. Боссарда, транснаціональним злочинним може бути діяння, заборонене кримінальним законом не менше ніж двох держав.

Позиція А. Боссарда знайшла у юридичній літературі аргументовану підтримку, зокрема Н. Зелінська вважає її обґрунтованою [17, с. 197]. Справді, для того щоб діяння кваліфікувалось як «*злочин*», досить наявності кримінальної заборони однієї держави. Проте для міжнародно-правової характеристики транснаціонального злочину в контексті міжнародного співробітництва у застосуванні кримінальної репресії необхідна, як мінімум, подвійна кримінальність, яка передбачає збіг позицій взаємодіючих держав щодо злочинності такого діяння.

Велике значення для формування концепції транснаціонального злочину має Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності, ухвалена Резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 р. [1], у якій дається характеристика транснаціональності, криміналізації злочинних діянь (відмивання доходів від злочинів, корупція тощо); визначаються заходи боротьби з цими злочинами; регулюються питання юрисдикції, конфіскації, арешту, екстрадиції, захисту свідків, міжнародного співробітництва держав у сфері взаємної правової допомоги у розслідуванні, кримінальному переслідуванні та судовому розгляді транснаціональних злочинів тощо.

Відзначимо, що *концепція транснаціонального злочину* як категорії міжнародного кримінального права базується на таких важливих постулатах.

Транснаціональний злочин – це діяння (дія чи бездіяльність), здійснене суб'єктом злочину з «іноземним елементом» (діяння скоєне на іноземній території, є іноземці-співучасники тощо), яке ставить під загрозу важливі суспільні відносини (життя і здоров'я людини, безпеку, свободу, природу, майно, кошти тощо), або завдає шкоду цим відносинам. При цьому слід враховувати, що злочинні наслідки, як правило, наступають більше ніж для однієї держави. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності дає перелік ознак, що характеризують «іноземний елемент» транснаціонального злочину (ст. 3 п. 2).

Злочинність транснаціонального кримінального діяння має бути встановлена джерелами міжнародного права й національним законодавством, що особливо важливо в сучасних умовах прискорення глобалізації, яка супроводжується трансформацією національної злочинності у

транснаціональні міжнародні форми. На національний характер транснаціонального злочину вказував А. Боссард, маючи на увазі те, що, перетинаючи кордон, злочин стає міжнародним, проте у внутрішньодержавному праві встановлюється перелік діянь, що розглядаються як злочин, і передбачаються санкції за їх здійснення. Державний суверенітет у такому разі порушується, адже транснаціональний злочин не має кордонів, а злочинці мало стурбовані міркуваннями дотримання державного суверенітету. У цьому сенсі міжнародний злочин є національним [33, с. 5]. Як зазначає Н. Зелінська, «уникнути зовнішньо парадоксального, хоча й правильного по суті, словосполучення «міжнародний національний злочин» дає змогу термін «транснаціональний злочин» [18, с. 196]. Національні за характером кримінально-правової заборони, ці злочини є міжнародними за характеристикою злочинної діяльності та суб'єктів, які беруть у ній участь, через що вони підпадають під юрисдикцію більш ніж однієї держави.

Визначальною ознакою транснаціонального злочину є його транснаціональний характер. Зазначену ознаку слід тлумачити у відповідності до Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності. Відповідно до ст. 3 п. 2 транснаціональний злочин розглядається як діяння, здійснене більш ніж в одній державі; або злочин скоєний в одній державі, але суттєва частина його підготовки, планування, керівництва чи контролю має місце в іншій державі; або він скоєний в одній державі, але за участю організованої злочинної групи, яка здійснює злочинну діяльність у більш ніж одній державі; або він скоєний в одній державі, але його суттєві наслідки мають місце в іншій державі.

Щодо цього професор Г. Верле зазначає: «Діяння підпадає під вплив транснаціонального кримінального права, якщо воно відповідає трьом умовам. По-перше, воно має тягнути за собою індивідуальну відповідальність і бути караним. По-друге, норма, що встановлює таку відповідальність, має входити в систему міжнародного права. По-третє, діяння має бути караним незалежно від того, чи включено воно в національне право чи ні [14, с. 38–39].

На властивість транснаціональності як визначальну щодо транснаціонального злочину звертає увагу також Н. Зелінська [17, с. 196–198]. Транснаціональний злочин – це діяння, визнане злочинним не менше ніж у двох державах, під юрисдикцію яких воно підпадає. Ця характеристика цілком адекватно відображає головну якість транснаціональних злочинів – перетинання національних юрисдикцій – за національно-правового походження кримінальної заборони, тобто національно-правової криміналізації. Міжнародний характер таких злочинів визначається об'єктивними характеристиками самих діянь, що підпадають під юрисдикцію двох і більше держав. Для них характерні поєднання множинної («подвійної» чи більше) кримінальності та множинної («подвійної» чи більше) юрисдикції. І. Лукашук також зазначає, що транснаціональні діяння розуміються як загальнокримінальні злочини, що підпадають під юрисдикцію двох і більше держав [20, с. 430]. В одних випадках такі злочини скоюються в одній державі, а наслідки виявляються в іншій. В інших випадках частина злочинних дій здійснюється в одній державі, а частина – в іншій, зокрема, зброя незаконно може бути придбана в одній державі, а незаконно продана в іншій. В. Цепелев, дотримуючись схожої точки зору, зазначає, що такі злочини зачіпають інтереси двох і більше держав, однак вони, як правило, конвенціями не передбачені [27, с. 34].

Те, що діяння підпадає під юрисдикцію двох і більше держав відображає міжнародну поширеність транснаціонального злочину як об'єктивну властивість злочинної діяльності, а криміналізація такого діяння є формальним чинником, що відображає джерело кримінально-правової заборони, порушеної злочинцем.

Зазначимо також, що транснаціональний характер будь-якого злочину підвищує його суспільну небезпеку, адже таким діянням завдається шкода не тільки безпосередньому об'єкту злочину, а й міждержавним відносинам. До механізму розкриття транснаціональних злочинів у всіх випадках притягуються додаткові сили і засоби (наприклад, міграційні органи, запити правоохоронним органам іноземної держави тощо). У зв'язку з цим у внутрішньодержавному законодавстві країн до обтяжуючих обставин кримінального злочину слід додати, що такою обставиною визнається скоєння злочину, що завідомо має транснаціональний характер (з «іноземним елементом»).

Висновки. Концепція транснаціонального злочину базується на положеннях міжнародних актів, насамперед Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000), а також відображена в доктрині міжнародного кримінального права й передбачає скоєння суспільно небезпечного діяння, що здійснюється свідомо й навмисно, посягає на важливі суспільні відносини, злочинність якого встановлена нормами міжнародного права, а караність – нормами міжнародного кримінального і національного законодавства.

Транснаціональний злочин розглядається як діяння, здійснене з «іноземним елементом», яке ставить під загрозу важливі суспільні відносини (життя і здоров'я людини, безпеку, свободу, природу, майно, кошти тощо) або завдає шкоду цим відносинам, злочинні наслідки якого наступають більше ніж для однієї держави. Такі діяння кваліфікуються як злочинні у внутрішньодержавному праві не менше двох держав, під юрисдикцію яких вони підпадають. Транснаціональний злочин є міжнародним за характеристикою злочинної діяльності (транснаціональності) суб'єктів, що беруть у ній участь, і національним за характером кримінально-правової заборони (криміналізації діяння). Таким чином, має місце множинність юрисдикцій (дві й більше).

Транснаціональний злочин, попри всі спільні риси, відрізняється від злочинного й караного в національному праві, від міжнародного злочину в усіх його видах та володіє певними особливостями. Родовим поняттям транснаціонального злочину є міжнародний злочин, проте протиправність міжнародного злочину має міжнародно-правовий характер, що дає можливість притягнення винної особи до кримінальної відповідальності незалежно від наявності національної кримінально-правової заборони. Транснаціональний характер злочину вимагає необхідності криміналізації діяння та кримінально-правового захисту відповідними кримінально-правовими нормами в національному внутрішньодержавному праві.

Фактор перетину державних кордонів злочинцями чи прояв результатів їхніх протиправних дій за межами країни (місце скоєння) розглядається як один із обов'язкових компонентів функціонування транснаціональної злочинності. Цей перетин може бути як фізичним (тероризм, піратство тощо), так і віртуальним (кіберзлочини, шахрайство тощо). Транснаціональні злочинні діяння не знають територіальної обмеженості, а злочинці мало занепокоєні дотриманням державного кордону. Проте можливість застосування внутрішньодержавного права обмежується територією держави, її кордонами. Якщо діяльність, яка проводиться на території однієї держави, завдає шкоду іншій країні, постає питання про міжнародні зобов'язання держав та правову основу цих зобов'язань.

Міжнародний характер транснаціонального злочину та необхідність криміналізації злочинного діяння й кримінально-правової заборони в національному праві являє собою основну складність боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, що вимагає усунення розбіжностей у законодавстві різних держав, яка існує попри всю схожість внутрішньодержавного кримінального права. Також є необ-

хідність гармонізації кримінально-правових і процесуальних елементів у системах права різних держав, у здатності взаємодіяти одна з одною, а також із міжнародним кримінальним правом.

Список використаних джерел:

1. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності, ухвалена Резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789.
2. Конвенція про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище від 18 травня 1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_258.
3. Конвенція о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_155.
4. Проект Кодексу злочинів проти миру і безпеки людства від 1 січня 1995 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_710.
5. Римський Статут Міжнародного кримінального суду від 17 липня 1998 р. зі змінами. Чинна редакція від 16 січня 2002 р. Документ 995-588. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_588.
6. Статут Міжнародного військового трибуналу для суду та покарання головних військових злочинців європейських країн осі (Статут Нюрнберзького трибуналу) від 8 серпня 1945 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_201.
7. Статут Міжнародного трибуналу для судового переслідування осіб, відповідальних за серйозні порушення міжнародного гуманітарного права, здійснені на території колишньої Югославії з 1991 р., ухвалений Резолюцією № 827 Ради Безпеки ООН від 25 травня 1993 р. URL: <http://www.un.org/ru/law/icty/charter.shtml>.
8. Статут Міжнародного трибуналу по Руанді для судового переслідування осіб, відповідальних за геноцид та інші серйозні порушення міжнародного гуманітарного права, ухвалений Резолюцією 955 (1994) на засіданні Ради Безпеки ООН 8 листопада 1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_d65.
9. Global Report on Crime and Justice. Graeme New man Editor Published for the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention Centre for International Crime Prevention. New York; Oxford, 1999.
10. UN Doc A/CONF.46/152. URL: <http://www.un.org/ru/documents/46/152>.
11. UN Doc A/CONF.169/15/Add.1 (1995). URL: <http://www.un.org/ru/documents>.
12. Анцилотти Д. Курс міжнародного права: в 2 т. / пер. с итал. А.Л. Сакетти и Э.М. Фабрикова; под ред. и с предисл. Д.Б. Левина. Т. 1. Введение. Общая теория. Москва : Изд-во иностранной литературы, 1961. 447 с.
13. Василенко В.А. Ответственность государства за международные правонарушения : монография. Киев : Вища школа, 1976. 267 с.
14. Верле Герхард. Принципы международного уголовного права : учебник / пер. с англ. С.В. Саяпина. Одеса : Фенікс. Москва : Транслит, 2011. 910 с.
15. Дмитриев А.И. Захист жертв війни. *Юридична енциклопедія*: в 6-ти т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 2: Д-І. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія імені М.П. Бажана», 1998. 744 с.
16. Зелинская Н.А. Международная преступность как предмет криминологических исследований. *Міжнародна криминологія: стан і перспективи* : зб. матеріалів круглого столу / за ред. М.П. Орзіха, В.Ф. Антипенко. Одеса : Фенікс, 2010. С. 96–116.
17. Зелинская Н.А. Международные преступления и международная преступность : монография. Одесская национальная юридическая академия. Одеса : Юридична література, 2006. 568 с.

18. Курис П.М. Международные правонарушения и ответственность государства. Вильнюсский государственный университет им. В. Капсукаса. Вильнюс : Минтис, 1973. 279 с.
19. Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. АН СССР. Ин-т государства и права. Москва : Изд-во: Международные отношения, 1966. 152 с.
20. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть : учебник. РАН, Институт государства и права, Акад. прав. ун-т. изд. 3-е, перераб. и доп. Москва : Волтерс Клувер, 2007. 544 с.
21. Лукашук И.И., Наумов А.В. Международное уголовное право : учебник. Москва : Спарк, 1999. 287 с.
22. Международное уголовное право : учебное пособие / И.П. Блищенко и др.; ред. В.Н. Кудрявцев. 2. изд., перераб. и доп. Москва : Наука, 1999. 264 с.
23. Панов В.П. Международное уголовное право : учебное пособие / В.П. Панов. Москва : Инфра-М, 1997. 320 с.
24. Петрашко С.Я. Борьба с коррупцией: международный вимір та національна практика : монографія. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2014. 232 с.
25. Трайнин А.Н. Защита мира и уголовный закон / под ред. и с предисл. А.Я. Вышинского; Всесоюз. ин-т юрид. наук. Москва : Юрид. издат. НКЮ СССР, 1937. 216 с.
26. Трикоз Е.Н., Швец А.А. «Универсальные преступления» и их кодификация в международном уголовном праве. *Общество и право*. 2016. № 3/57. С. 23–27.
27. Цепелев В.Ф. Уголовно-правовые, криминологические и организационные аспекты международного сотрудничества в борьбе с преступностью : автореферат дис. ... докт. юрид. наук по специальности 12.00.08; Академия управления МВД России. Москва, 2001. 48 с.
28. Щелькина И.В. Организованная преступность транснационального, трансграничного характера и криминологическая ситуация в пограничном пространстве России. *Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом* / под ред. А.И. Долговой. Москва : Российская криминологическая ассоциация, 2008. С. 98–109.
29. Ago R. Le delit international (Volume 068). Boston, 1939. 554 p. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. URL: http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_pplrde_ej.9789028610521.415_554.
30. Bassiouni M.Ch. International Extradition and World Public Order. New York : Oceana publication inc. Dobbs Ferry, 1974. 630 p.
31. Bassiouni M.Ch. An Appraisal of the Growth and Developing Trends of International Criminal Law. *Revue Internationale de Droit Penal*. 1974. No 45. P. 405–433.
32. Boister N. An Introduction to Transnational Criminal Law. Oxford : University Press, 2012. 512 p.
33. Bossard A. Transnational Crime and Criminal Law. Chicago : The Office of International Criminal Justice. The University of Illinois at Chicago, 1990. 155 p.
34. Cassese A. The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections. *European Journal of International Law*. Vol. 10. 1999. P. 128–149.
35. Martin J.M., Romano A.T. Multinational Crime. Terrorism. Espionage, Drug & Arms Trafficking. *Studies in Crime, Law and Justice*. London, 1992. Vol. 9. 162 p.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Попко Вадим Вікторович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Popko Vadym Viktorovych – Philosophy Doctor at International Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of the Comparative Law and the European Union Law of the Institute of International Relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv

vadympopko@gmail.com

УДК 343.148:343.347

УЧАСТЬ СПЕЦІАЛІСТА В ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННІ ОСВІДУВАННЯ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ НЕНАЛЕЖНОГО ВИКОНАННЯ ПРОФЕСІЙНИХ ОБОВ'ЯЗКІВ МЕДИЧНИМ АБО ФАРМАЦЕВТИЧНИМ ПРАЦІВНИКОМ

Анастасія ТАРАНОВА,
ад'юнкт кафедри криміналістики та судової медицини
Національної академії внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

Розглянуто актуальні питання участі спеціаліста в організації та проведенні освідування під час розслідування неналежного виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником. Проаналізовано основні недоліки, які можуть виникнути у слідчих під час розслідування визначеної категорії злочинів. Встановлено коло осіб, що можуть залучатись до розслідування, які володіють спеціальними знаннями у галузі медицини, фармакології (фармації), криміналістики та психології. Визначено основні методи використання спеціальних знань, правила фіксації слідів кримінального правопорушення, особливих прикмет та одягу, а також тактичні прийоми у випадках застосування заходів процесуального примусу. У підсумку автор пише про особливе значення освідування, у результаті якого визначаються подальші напрями розслідування кримінального провадження за фактом вчинення неналежного виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником.

Ключові слова: освідування, організація, проведення, розслідування, судово-медичний експерт, лікар, провізор, експерт-криміналіст, психолог.

PARTICIPATION OF A SPECIALIST IN EXAMINATION DURING THE INVESTIGATION OF IMPROPER PERFORMANCE OF PROFESSIONAL DUTIES BY A MEDICAL OR PHARMACEUTICAL WORKER

Anastasiia TARANOVA,
Postgraduate Student of the Department of Criminology and Forensic Science of the National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

In the article entitled "Participation of a specialist in examination during the investigation of improper performance of professional duties by a medical or pharmaceutical worker", it is about the possibility of using expert knowledge during the arrangement and performing examination. Then the author turns to the main shortcomings that detectives may face when investigating the improper performance of professional duties by a medical or pharmaceutical worker. The author lists the specialists, who can be involved in the investigation, and have special knowledge in the field of medicine, pharmacology (pharmacy), forensic and psychology. Attention is focused on the operational phase as a process of detecting and seizing traces of criminal offense and special marks on the body of a person. The author also defines the basic methods, which are used by medical specialists. In the conclusion the author emphasize special value of examination resulted in further directions of investigation of improper performance of professional duties by a medical or pharmaceutical worker.

Key words: examination, organization, conducting, investigation, forensic medical expert, doctor, pharmacist, expert-criminalist, psychologist.

Постановка проблеми. Особливе значення під час розслідування неналежного виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником займає освідування. У результаті слідчої (розшукової) дії на тілі особи виявляються сліди кримінального правопорушення та особливі прикмети, з'ясовуються обставини події, знаряддя та засоби, які спричинили тяжкі наслідки, внаслідок нераціонального лікування пацієнтів, а також визначаються подальші напрями розслідування кримінального провадження.

Вимоги та підстави проведення освідування закріплені у ст. 241 КПК України. В статті також зазначено, що у разі необхідності слідчий, прокурор до проведення освідування може залучити спеціаліста у галузі медицини.

Під час розслідування неналежного виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником метою проведення освідування є виявлення патологічних змін тіла людини (рани, шрами, рубці від хірургічних втручань), виявлення та вилучення залишків від лікарських

засобів, що були залишені медичними або фармацевтичними працівниками під час лікування пацієнтів. На практиці можуть виникати ситуації, коли знань слідчого (прокурора) може бути недостатньо для здійснення якісного опису тілесних ушкоджень, одягу, виявлених речовин на тілі живої людини та інших предметів. Неправильне відображення такої інформації у протоколі освідування може призвести до втрати доказів та повторного проведення слідчої (розшукової) дії. Тому для уникнення таких помилок та ефективного проведення освідування за фактом вчинення злочинів, передбачених ст. 140 КК України, необхідно залучити кваліфікованого спеціаліста, який володіє необхідними спеціальними знаннями та навичками.

Актуальність теми дослідження. У зв'язку з цим виникла необхідність глибокого наукового дослідження питання організації та проведення освідування, яка відіграє значну роль у розслідуванні неналежного виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником.

Стан дослідження. Вагомий внесок у розробку наукових основ участі спеціаліста в організації та проведенні освідування висвітлили відомі вчені-криміналісти, серед яких, зокрема: В.І. Галаган, О.В. Ілляшенко, О.М. Калачова, С.Ю. Карпушин, Н.О. Кононенко, Б.Є. Лук'янчиков, С.Д. Лук'янчиков, В.А. Михайленко, Б.В. Романюк, В.В. Топчий, Ж.В. Удовенко, К.О. Чаплинський.

Зважаючи на те, що питання участі спеціаліста в організації та проведенні освідування під час розслідування неналежного виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником на рівні окремих досліджень не розглядалися, вважаємо, що така проблема потребує додаткового теоретичного аналізу, вивчення та вирішення.

Мета й завдання статті полягають у науковому обґрунтуванні участі спеціаліста у слідчій (розшуковій) дії щодо злочинів, передбачених ст. 140 КК України, а також висвітлення питань стосовно тактики проведення та фіксації освідування у процесуальних документах на стадії досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу. Слідчий, прокурор здійснює освідування підозрюваного, свідка чи потерпілого для виявлення на їхньому тілі слідів кримінального правопорушення або особливих прикмет, якщо для цього не потрібно проводити судово-медичну експертизу (ч. 1 ст. 241 КПК України).

Відповідно до ч. 2 ст. 241 юридичною підставою проведення освідування є постанова прокурора [1, с. 133].

За результатами слідчої практики часто виникають ситуації, коли на тілі особи можуть залишатись сліди кримінального правопорушення, які можуть зберігатись нетривалий час, швидко зникати та змінюватись. Так, під час розслідування злочинів, передбачених ст. 140 КК України, на поверхні шкіри людини або слизових оболонках можуть залишатись лікарські засоби (мазі, гелі, розчини, спреї), які фіксуються на шкірі клейкою речовиною, що забезпечує їх повільне та тривале всмоктування в організм людини, але з часом сліди можуть зникнути. Вважаємо, що у невідкладних випадках з метою своєчасності здійснення слідчої (розшукової) дії та збереження відповідних доказів слідчого також варто наділити повноваженнями щодо вирішення питання про проведення освідування. Це забезпечить повноту та ефективність проведення слідчої (розшукової) дії.

З огляду на вищевикладене пропонуємо внести зміни до частини другої ст. 241 КПК України і викласти її у такій редакції: «Освідування здійснюється на підставі постанови прокурора у невідкладних випадках за постановою слідчого, про що необхідно повідомити прокурора та, за необхідності, за участю судово-медичного експерта або лікаря. Освідування, яке супроводжується оголенням освідуваної особи, здійснюється особами тієї ж статі, за винятком його проведення лікарем і за згодою особи, яка освідується. Слідчий, прокурор не вправі бути присутніми під час освідування особи іншої статі, коли це пов'язано з необхідністю оголювати особу, що підлягає освідуванню».

Аналіз слідчої практики дозволив виділити основні недоліки під час підготовки та проведення освідування під час розслідування неналежного виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником, що пов'язані з використанням спеціальних знань. Це, зокрема:

– відсутність знань та навиків щодо особливостей опису у процесуальних документах виявлених порушень анатомічної цілісності або фізіологічної функції організму людини;

– ризик завдання шкоди організму особи у разі якщо технічні, хімічні чи інші засоби не буде застосовувати кваліфікований спеціаліст;

– організаційно-тактичні помилки використання науково-технічних засобів.

Тому для недопущення вищевказаних недоліків та забезпечення якісного та ефективного проведення освідування особи необхідно залучати кваліфікованих спеціалістів, які володіють спеціальними знаннями та за допомогою яких можна змоделювати деякі обставини та обстановку розслідуваної події.

Як зазначає С.О. Сафронов, поєднати юридичні і медичні знання під час проведення освідування, щоб встановити наявність і характер тілесних ушкоджень – ран (різаних, колотих, рубаних або заподіяних тупим предметом), саден, подряпин, синців, слідів дії отруйної речовини, визначити їхні розміри, локалізацію на тілі та правильно і повно відобразити встановлені обставини у протоколі слідчої дії, буде доцільним проведення освідування слідчим із залученням до участі у ньому судового медика або лікаря [2, с. 13–14].

Так, законодавцем передбачена можливість у разі необхідності залучення судово-медичного експерта або лікаря. Проте, як свідчить практика, під час розслідування неналежного виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником можуть залучатись спеціалісти з різних галузей знань, залежно від обставин кримінального правопорушення.

Розглянемо варіанти співпраці слідчого із спеціалістом під час наступних етапів:

1) підготовчий етап – це процес планування слідчим (прокурором) слідчої (розшукової) дії;

2) проведення освідування – надання кваліфікованих рекомендацій спеціалістом, щодо послідовного виявлення та вилучення слідів злочину або особливих прикмет;

3) тактичні прийоми фіксації перебігу та результатів освідування – відображення перебігу та результатів освідування шляхом складання протоколу та застосування технічних засобів.

Підготовчий етап освідування починається з моменту прийняття рішення слідчим, прокурором про його проведення. Слідчий звертається з письмовим клопотанням до прокурора. Прокурор, розглянувши таке клопотання, виносить постанову про задоволення клопотання та дозвіл на проведення освідування або відмову в наданні дозволу на його проведення. Якщо провадження здійснює прокурор, то він самостійно виносить постанову про проведення освідування. У клопотанні слідчого та постанові прокурора може бути вказано, якого лікаря чи спеціаліста якої галузі необхідно залучити до освідування [3, с. 313–314].

На підготовчому етапі проведення освідування слідчому спільно із спеціалістом необхідно вирішити такі питання:

– узгодити час та місце проведення освідування; (попередньо спільно вивчити матеріали кримінального провадження, звернути увагу на вилучену медичну документацію, показання свідків);

– у разі застосування заходів процесуального примусу до підозрюваного, свідка чи потерпілого визначити тактику проведення слідчої (розшукової) дії;

– вирішити питання про доцільність фіксації слідчої (розшукової) дії на цифрові носії;

– установити можливість залучення інших спеціалістів та забезпечити їх участь.

Робочий етап проведення освідування – це процес виявлення та вилучення на тілі особи слідів кримінального правопорушення та особливих прикмет.

Якщо метою освідування є виявлення на тілі особи тілесних ушкоджень чи особливих прикмет, то спеціаліст допоможе слідчому виявити, оглянути за зафіксувати їх у протоколі освідування. Такими спеціалістами можуть

бути *судово-медичний експерт* або *лікар* відповідної спеціальності (хірург, терапевт, рентгенолог). Спочатку судово-медичний експерт (лікар) проводить загальний огляд тіла людини зверху до низу, при цьому детально оглядаючи тіло людини за виглядом спереду, ззаду та з боків. Під час огляду відкритих частин тіла вищезгадані спеціалісти акцентують увагу на виявленні синців, ран, саден, шрамів та рубців, які в подальшому ретельно вивчають.

Під час опису тілесних ушкоджень вищезгадані спеціалісти допомагають слідчому визначити: вид ушкодження (садно, синець, забій, рубець, шрам, вивих); кількість та локалізацію із застосуванням анатомічних орієнтирів; розмір (довжина, ширина, діагональ); конфігурацію (форму); колір (центр, на периферії); стан поверхні (волога, суха, наявність забруднень або речовин); властивості навколишніх тканин (забруднення, набряк). У випадках фіксації у протоколі особливих прикмет варто зазначити: місце розташування, характер, форму, розмір, колір, зміст татуйованого малюнку, напису.

Огляд одягу під час проведення освідчення також може здійснюватися за допомогою знань судово-медичного експерта (лікаря). Своєю чергою спеціаліст оглядає одяг безпосередньо, як на тілі особи, яка проходить освідчення (при цьому встановлюють відповідність ушкоджень верхнього одягу з нижнім та з ушкодженнями на тілі людини), так і у знятому стані.

З морально-етичних міркувань проводити огляд одягу особи, яка освідчується, варто після огляду тіла, при цьому слід запропонувати особі надіти змінний одяг. У разі розміщення медичних пов'язок спеціаліст у галузі медицини вказує на вид перев'язувального матеріалу та фіксувальні частини пов'язки.

Якщо в організмі особи присутні сторонні предмети, то незамінним спеціалістом для слідчого є лікар-рентгенолог, який проводить рентгенологічне обстеження тіла людини та надає консультативну допомогу фахівцям клінічних підрозділів з питань рентгенодіагностики.

Спеціалісти у галузі фармації (фармакології) *провізори* (*фармацевти*) за відповідно розробленими методиками допомагають кваліфіковано виявити, вилучити та упакувати сліди, залишені від лікарських засобів. Залишки від цих речовин найвірогідніше можуть розміщуватись на тілі особи (руках – від флангів пальців до кисті, на губах, підборідді, у порожнині рота, на шиї, животі, медичному одязі).

Із урахуванням віку особи, яка освідчується, фармакодинаміки, фармакокінетики, дози, шляхів введення лікарського засобу, провізори (фармацевти) допоможуть лікарям із урахуванням вищевказаних особливостей надати консультації з питань виявлення побічних реакцій організму особи з боку органів зору (міоз), шкіри та її придатків (кропив'янка, свербіж), нервової системи (втрата свідомості, сонливість, ступор) та інших систем.

Підсумовуючи, можна визначити основні методи, які використовують спеціалісти медичної галузі під час виявлення на тілі особи особливих прикмет або слідів кримінального правопорушення.

За допомогою вимірювальних методів визначають розміри тілесних ушкоджень (синців, саден, рубців), особливі прикмети тіла людини, знаряддя, які спричинили травму, залишки лікарських засобів, крові та інших виділень організму особи з використанням лінійок, луп, м'яких стрічок. З метою визначення температури тіла особи використовують ртутні, електричні термометри.

Оптичні методи використовують для вивчення об'єктів дослідження, наприклад, пошкоджень тіла та одягу, знарядь травми, на яких можуть бути сліди їхньої дії, за допомогою різних мікроскопів. Так, за допомогою біно-

кулярного мікроскопа можна роздивитись дрібні деталі пошкоджень, виявити сторонні включення в рані, встановити їх форму та глибину розташування [4].

Рентгенологічний метод дозволяє визначити травмування кісток та розташування в організмі особи сторонніх предметів (медичних інструментів).

Спектральний метод використовується у разі, коли об'єкти дослідження не розрізняються за кольором при звичайному освітленні від кольорового фону тіла особи або кольору предмета, на якому вони розташовані [4].

Ультрафіолетове випромінювання використовується для виявлення на білих тканинах змитих і непомітних неозброєним оком слідів крові, лікарських засобів, рубцевих змін тканин тіла особи за допомогою ламп нажарювання, ртутно-кварцових чи люмінесцентних ламп [4]. Використання таких променів не призводить до якісної зміни речовини, яка утворила слід, і внаслідок цього її може бути направлено на експертне дослідження [5, с. 130].

Інфрачервоне випромінювання дозволяє виявити приховані або малопомітні синці, порошинки, які вкоренилися в шкіру, за допомогою освітлювальних ламп нажарювання, ртутно-кварцових ламп високого тиску, напівпровідникових інфрачервоних освітлювачів із спеціальними фільтрами.

Люмінесцентне дослідження використовується для виявлення слідів крові, рубців, наявності на тілі особи деяких лікарських засобів.

Не менш важливу роль на робочому етапі відіграє *експерт-криміналіст*, який за допомогою спеціальних знань та навиків допоможе зафіксувати перебіг проведення слідчої (розшукової) дії на цифровій носії, шляхом проведення відеозапису або фотографування.

Застосування фото- або відеозйомки відіграє важливе значення під час проведення освідчення за фактом вчинення злочинів, передбачених ст. 140 КК України. За допомогою проведення таких прийомів у слідчого з'являється можливість максимально точно та детально відобразити у протоколі освідчення виявлені тілесні ушкодження, які з часом можуть зникнути.

Під час проведення освідчення за фактом вчинення неналежного виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником фотозйомку здійснюють переважно масштабним методом. За допомогою зйомки фіксують наявність на тілі особливих прикмет і ушкоджень, їх локалізацію, а також наявність на одязі та на тілі живої особи залишків речовин, забруднень, які могли утворитись на місці події (синці, садна, плями крові, залишки від лікарських засобів, залишених медичним або фармацевтичним працівником під час надання неналежної допомоги пацієнту).

Тактика освідчення включає в себе необхідність дотримання комплексу етичних норм. Освідчення, яке супроводжується оголенням освідчуваної особи, здійснюється особами тієї ж статі, за винятком його проведення лікарем і за згодою особи, яка освідчується. Слідчий, прокурор не вправі бути присутнім під час освідчення особи іншої статі, коли це пов'язано з необхідністю оголювати особу, що підлягає освідчуванню. Етичні правила освідчування передбачають етичні правила фотографування. Не можна фіксувати на знімку оголене тіло людини цілком (одним знімком). Під час освідчування допускається проводити фотографування окремих ділянок крупним планом без попередньої зйомки всього об'єкта (тіла людини) [6, с. 60]. Застосування відеозйомки забезпечить максимальне відображення поведінки особи, яка проходить освідчування, включаючи міміку, рухи, жестикуляцію, інтонаційні особливості, емоційний стан та створити «ефект присутності» під час проведення слідчої (розшукової) дії.

Інколи можуть виникнути випадки, коли підозрюваний, свідок або потерпілий буде проти виявлення на тілі слідів кримінального правопорушення або особливих прикмет. У таких ситуаціях ефективною запрошувати спеціаліста у галузі психології.

Особливістю проведення освідування є те, що відповідно до ч. 3 ст. 241 КПК України законодавець передбачає можливість проведення його у примусовому порядку у разі відмови особи пройти його добровільно [7].

Наприклад, за даними, наведеними І.М. Янченко, підозрювана М. категорично заперечувала проти проведення щодо неї освідування. Однак під час примусового провадження цієї слідчої дії з'ясувалося, що головною причиною зазначеної поведінки громадянки М. стало бажання приховати від слідчого й понятих особливості її несформованого за жіночим типом тіла у області грудей, яку вона вважала фізичною вадою. За результатами освідування не було виявлено жодних доказів причетності громадянки М. до злочину, у якому її підозрювали [8, с. 133].

На нашу думку, у подібних випадках за допомогою спеціальних знань психолога можна уникнути примусового освідування пов'язаного з оголенням тіла, шляхом укладення компромісного рішення. Прийомами застосування компромісу може бути пропозиція: проводити детальний огляд тіла лікарем (судово-медичним експертом); не застосовувати фото- відео-фіксацію; надати гарантії про недопустимість розголошення відомостей приватного життя особи, що стануть відомі учасникам слідчої (розшукової) дії під час її проведення.

Використання таких прийомів з боку спеціаліста сприятимуть досягненню мети слідчої (розшукової) дії.

Фіксація перебігу та результатів освідування здійснюється шляхом складання протоколу слідчої (розшукової) дії. На цій стадії також підводяться підсумки та оцінюються результати з метою перевірки того, чи всі завдання були виконані. У випадках примусового проведення освідування, особі, до якої застосовували примус, вручається протокол слідчої (розшукової) дії.

Висновки. Таким чином, освідування особи по факту неналежного виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником є однією з першочергових та невідкладних слідчих (розшукових) дій. Завдяки належній організації та участі кваліфікованих спеціалістів

слідчий досягне бажаного результату, а саме швидкого розкриття злочину.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: чинне законодавство із 2019. 324 с.
2. Сафронов С.О. Методика розслідування умисного заподіяння тяжких і середньої тяжкості тілесних ушкоджень : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 1999. 19 с.
3. Кунтій А.І. Тактика проведення освідування підозрюваного у кримінальному провадженні про умисне вбивство, вчинене в стані сильного душевного хвилювання. *Науковий вісник ЛДУВС*. 2014. № 2. С. 310–320.
4. Тема лекції: «Предмет, методи, зміст та завдання судової медицини. Історія розвитку судової медицини. Правові, процесуальні та організаційні основи судово-медичної експертизи» : веб-сайт. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/sudova_medutsyna/nm/lec1.html (дата звернення: 07.05.2019).
5. Галаган В.І., Удовенко Ж.В., Калачова О.М., Клочуряк С.С. Дотримання прав учасників кримінального провадження під час проведення освідування : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2015. 160 с.
6. Кобилянський О.Л., Кофанов А.В. Фотографічна фіксація перебігу та результатів слідчих (розшукових) дій : метод. рек. Київ : УкрДПРІ, 2012. 64 с.
7. Курта Є.О., Римарчук Г.С. Можливості укладання компромісу під час проведення слідчих (розшукових) дій : веб-сайт. URL: http://science.lp.edu.ua/sites/default/files/Papers/kurta_rymarchuk.pdf (дата звернення: 07.05.2019)
8. Янченко І.М. Кримінально-процесуальний примус при провадженні слідчих дій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків. 2010. 238 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Таранова Анастасія Миколаївна – ад'юнкт кафедри криміналістики та судової медицини Національної академії внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Taranova Anastasiia Mykolaivna – Postgraduate Student of the Department of Criminology and Forensic Science of the National Academy of Internal Affairs

anastina1992@gmail.com

КРИМИНОЛОГИЯ

УДК 343(97+322+325)

КРИМИНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КІЛЬКІСНИХ ТА ЯКІСНИХ ПОКАЗНИКІВ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ І ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ

Андрій НОСАЧ,
кандидат юридичних наук, докторант
Харківського національного університету внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено кримінологічному аналізу кількісних та якісних показників злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України. Автор статті узагальнює статистичну інформацію про ці злочини на сучасному етапі розвитку українського суспільства. Проаналізовано динамічні зміни злочинів проти державного суверенітету та територіальної цілісності України через визначення абсолютного зростання (зменшення), темпів приросту (зменшення) злочинів та темпів зростання (зменшення) злочинів. Автор наголошує на наявних тенденціях різних категорій показників злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України.

Ключові слова: державний суверенітет, територіальна цілісність, злочинність, кількісні показники, якісні показники, рівень злочинності, коефіцієнти злочинності, структура злочинності, динаміка злочинності, географія злочинності.

CRIMINOLOGICAL ANALYSIS OF QUANTITATIVE AND QUALITATIVE INDICATORS OF CRIMES AGAINST THE STATE SOVEREIGNTY AND TERRITORIAL INTEGRITY OF UKRAINE

Andrii NOSACH,
PhD in Law, Doctoral Student
of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The article is focused on criminological analysis of quantitative and qualitative indicators of crimes against the state sovereignty and territorial integrity of Ukraine. The author of the article has generalized the statistical information about these crimes at the modern stage of the development of Ukrainian society. Dynamic changes in crimes against state sovereignty and territorial integrity of Ukraine have been analyzed through the definition of absolute growth (decrease), the rate of growth (decrease), the rate of augmentation (decrease) of crimes. The author has paid attention on existing tendencies of different categories of indicators of crimes against the state sovereignty and territorial integrity of Ukraine.

Key words: state sovereignty, territorial integrity, crime, quantitative indicators, qualitative indicators, crime level, crime rates, crime structure, crime dynamics, crime geography.

Постановка проблеми. Сучасне соціально-економічне та політичне становище українського суспільства дає змогу наголошувати на існуванні негативних факторів, які створюють загрозу для фундаментальних національних інтересів України. Насамперед ідеться про державний суверенітет і територіальну цілісність України. Зрозуміло, що така тенденція не є характерною рисою сьогодення української держави. Адже такі виклики існують постійно з того часу, коли почало зароджуватися будь-яке державне утворення, і Україна, як самостійна та незалежна країна, в цьому питанні не є винятком. Кримінальне законодавство України передбачає наявність кримінальної відповідальності за суспільно небезпечні посягання на державний суверенітет і територіальну цілісність України, однією з таких кримінально-правових норм є ст. 110 Кримінального кодексу України (далі – КК України) «Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України». Офіційна статистична інформація про злочини, які були обліковані за той чи інший період, демонструє нам таке: у 2013 році в Україні не зареєстровано жодного злочину, відповідальність

за який передбачена ст. 110 КК України, а в 2018 році – 165 злочинів. Внаслідок цього є потреба проаналізувати кількісні та якісні показники злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України, що дасть нам змогу сформулювати реалістичну картину такого різновиду злочинності в сучасній Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковим дослідженням злочинів, що посягають на національну безпеку України, в різні часи займалися такі відомі вітчизняні науковці, як: Г.В. Андрусів, О.Ф. Бантишев, І.В. Діордіца, О.Ю. Звонарьов, Д.С. Зоренко, Я.О. Лантінов, В.А. Ліпкан, П.С. Матишевський, Л.В. Мошняга, М.А. Рубашенко, Є.Д. Скулиш, В.Я. Тацій, О.А. Чуваков, М.І. Хавронюк, О.В. Шамара.

Але необхідно наголосити, що всі вони досліджували питання національної безпеки України з точки зору кримінально-правового підходу до цієї проблеми. При цьому аналіз вищезазначеної проблематики з точки зору кримінологічного погляду, а саме крізь призму кримінологічного розгляду показників такого виду злочинності, ними не про-

вживався. Внаслідок цього виникає певна прогалина в світі наукового пізнання такого явища, як злочинність проти державного суверенітету та територіальної цілісності, як окремого виду злочинності проти основ національної безпеки України.

Мета статті. Метою нашої статті є проведення кримінологічного аналізу кількісних та якісних показників такої категорії злочинів, необхідно наголосити, що окрема емпірична база має гриф обмеження доступу. Це, своєю чергою, привело до того, що нами була використана виключно відкрита емпірична інформація, що певною мірою не дало змогу використати всю наявну як судову практику кримінальних проваджень за зазначеною категорією кримінальних справ, так і статистичні дані, передбачені у статтях 110, 110-2 та 111 КК України.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи наш кримінологічний аналіз кількісних та якісних показників такої категорії злочинів, необхідно наголосити, що окрема емпірична база має гриф обмеження доступу. Це, своєю чергою, привело до того, що нами була використана виключно відкрита емпірична інформація, що певною мірою не дало змогу використати всю наявну як судову практику кримінальних проваджень за зазначеною категорією кримінальних справ, так і статистичні дані, передбачені у статтях 110, 110-2 та 111 КК України.

Кількісні та якісні показники злочинності за загальним правилом кримінологічної теорії розглядаються нами як ключові аспекти, крізь призму яких розкривається сутність безпосередньо самого явища злочинності. При цьому вони є складовими елементами безпосередньо кримінологічної характеристики злочинності, які утворюють основний зміст цієї характеристики.

Свого часу, досліджуючи проблему визначення змісту терміна «кримінологічна характеристика злочинності», М.І. Фіалка наголошував на важливості й обов'язковості в межах кримінологічної характеристики злочинності аналізувати такі показники, як рівень злочинності, коефіцієнти злочинності, структуру злочинності, динаміку злочинності, географію злочинності та «ціну» злочинності. Такий аналіз, на його думку, дає можливість здійснити опис характерних рис злочинності, що розкривають її соціально-кримінальний, системний та статистичний зміст [1, с. 243].

Виходячи із вищезазначеного, будова нашого наукового дослідження логічно утворюється з аналітичного огляду кількісних та якісних показників злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України.

До *кількісних показників* злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України належать рівень такої злочинності, коефіцієнти злочинності та динаміка злочинності.

Рівень злочинності. Рівень злочинності – це її кількісна характеристика, яка являє собою абсолютну кількість зареєстрованих злочинів та осіб, що їх вчинили, на певній території за конкретний проміжок часу (місяць, квартал або рік) [2, с. 361].

Розкриваючи зміст рівня злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України нами було проаналізована статистична інформація за двома напрямками, а саме: абсолютна кількість зареєстрованих злочинів у 2014–2018 рр. та абсолютна кількість зареєстрованих виявлених осіб, що скоїли злочини в 2016–2018 рр. (тут і далі використовується статистична інформація, яка публікується Генеральною прокуратурою України [3]).

Аналізуючи питання абсолютної кількості зареєстрованих злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України, ми спиралися на таке: по-перше, яка абсолютна кількість зареєстрованих злочинів проти основ національної безпеки України; по-друге, яка абсолютна кількість зареєстрованих злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України; по-третє, абсолютна кількість зареєстрованих окремих злочинів (див. Табл. 1). Аналогічний підхід нами був реалізований і під час встановлення абсолютної кількості зареєстрованих виявлених осіб, що скоїли злочини (див. Табл. 2).

Під час аналізу було встановлено, що абсолютна кількість зареєстрованих злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України становила в 2018 році 329 злочинів. При цьому посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110 КК України) – 165 злочинів, фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (ст. 110-2 КК України) – 37 злочинів; державна зрада (ст. 111 КК України) – 127 злочинів.

Що стосується абсолютної кількості зареєстрованих виявлених осіб, що скоїли ці злочини в 2018 році, то ситуація така: діяння, передбачене ст. 110 КК України, вчинили 67 осіб, ст. 110-2 КК України – 10 осіб, а ст. 111 КК України – 28 осіб.

Коефіцієнти злочинності. Коефіцієнти злочинності – це відносні статистичні показники, що застосовуються з метою коректного аналізу стану та динаміки злочинності в різних регіонах або країнах шляхом співставлення відомостей про злочинність з даними про населення [2, с. 362].

Необхідно наголосити, що такий показник, своєю чергою, поділяється, як правило, на два самостійні, а саме *коефіцієнт злочинної інтенсивності* та *коефіцієнт злочинної активності*. При цьому коефіцієнт злочинної інтенсивності (далі – $K_{з.і.}$) дає нам можливість побачити, яка інтенсивність злочинних проявів у межах тієї чи іншої частини населення, що мешкає на цій території, а коефіцієнт злочинної активності (далі – $K_{з.а.}$) – безпосередню злочинну активність цього населення.

З огляду на той факт, що абсолютний рівень злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України не такий уже великий за своїми математичними розмірами, то ми в межах свого аналізу проводили оцінку коефіцієнтів стосовно 1 млн осіб населення України.

У період, що нами досліджується, а саме 2014–2018 рр., коефіцієнт злочинної інтенсивності злочинів проти основ національної безпеки в Україні демонструє поступове зниження, а саме з 11,6 злочину на 1 млн осіб до 10,1 злочину. При цьому середньостатистичний показник за цей період становить 9,5 злочину на 1 млн осіб (див. Табл. 3). Для того щоб усвідомити та зрозуміти сутність такого показника, необхідно порівняти його із середньостатистичним показником усіх зареєстрованих злочинів в Україні за аналогічний період – 12544 злочинів на 1 млн осіб. При цьому тенденція зниження інтенсивності злочинів в Україні простежується і в межах її загальної злочинності – з 11695 злочинів на 1 млн осіб до 11539 злочинів.

Показник $K_{з.і.}$ злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України демонструє певну стабільність (з 7,9 злочину на 1 млн осіб до 7,8), хоча в 2016 році було зафіксовано його зниження до 5,4 злочину на 1 млн осіб. При цьому безпосередньо в межах досліджуваної нами групи зафіксовані певні тенденції, а саме:

- посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110 КК України) в період дослідження демонструє факт зниження інтенсивності злочинів – з 6,3 злочину на 1 млн осіб до 3,9 злочину;

- інші злочини демонструють підвищення інтенсивності, а саме: фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (ст. 110-2 КК України) на 0,75 злочину на 1 млн осіб, а державна зрада (ст. 111 КК України) – на 1,6 злочину.

Дослідити питання коефіцієнту злочинної активності осіб, що вчиняють злочини проти державного суверенітету і територіальної цілісності України, певною мірою

складніше, ніж це ми зробили в межах коефіцієнту злочинної інтенсивності. Справа полягає в тому, що інформація про осіб, що скоїли злочини, почала узагальнюватись та публікуватись Генеральною прокуратурою України тільки з 2016 року, внаслідок чого період дослідження звужився до трьох років. Але, незважаючи на цей факт, можна наголошувати на певних тенденціях, що притаманні цьому питанню:

– коефіцієнт злочинної активності осіб, що вчиняють злочини проти основ національної безпеки загалом, так і злочини проти державного суверенітету і територіальної цілісності України окремо, демонструє поступове зростання, а саме: $K_{3,2}$ злочинів проти основ національної безпеки – з 2,6 до 3,2 особи на 1 млн осіб; $K_{3,3}$ злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України – з 2,4 до 2,9 особи на 1 млн осіб;

– тенденцію зростання демонструють такі злочини, як посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (з 0,8 до 1,9 особи на 1 млн осіб) та фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (з 0,1 до 0,3 особи на 1 млн осіб);

– державна зрада демонструє тенденцію зменшення у два рази, а саме з 1,6 до 0,8 особи на 1 млн осіб.

Динаміка злочинності. Динаміка злочинності відображає зміни її кількісних та якісних показників протягом певного часового проміжку (один, два, п'ять, десять років і т. д.) [2, с. 363].

Досліджуючи питання динамічних змін злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України, необхідно обов'язково з'ясувати абсолютне зростання (зниження), темп зростання (зниження) та темп приросту (зменшення) злочинів. При цьому *абсолютне зростання (зниження) злочинів* показує нам на скільки злочинів рівень злочинності в 2018 році відрізняється від рівня злочинності 2014 року; *темп зростання (зниження) злочинів* характеризує швидкість зміни абсолютного рівня в 2018 році

щодо 2014 року, а саме у скільки разів; *темп приросту (зменшення) злочинів* характеризує, на скільки відсотків зросла або знизилась злочинність у 2018 році порівняно з 2014 роком.

Проведений аналіз вищезазначених показників у межах досліджуваного періоду продемонстрував такі результати:

– *абсолютне зростання (зниження)*: злочини проти державного суверенітету і територіальної цілісності України – зниження на 27 злочинів; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України – зниження на 120 злочинів; фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України – зростання на 31 злочин; державна зрада – зростання на 62 злочини;

– *темп зростання (зниження)*: злочини проти державного суверенітету і територіальної цілісності України – 0,92; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України – 0,58; фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України – 6,17; державна зрада – 1,95;

– *темп приросту (зменшення)*: злочини проти державного суверенітету і територіальної цілісності України – зменшення на 7,6%; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України – зменшення на 42,1%; фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України – приріст на 516,7%; державна зрада – приріст на 95,4%.

Крім того, динаміку змін абсолютного рівня злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України в період, що нами досліджується, можливо відобразити лінійною діаграмою (див. рис. 1).

До якісних показників злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України належать структура злочинності та географія злочинності.

Таблиця 1

Абсолютний рівень зареєстрованих злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України в 2014–2018 рр.

		2014	2015	2016	2017	2018
Злочини в Україні		529139	565182	592480	523911	487133
Злочини проти основ національної безпеки України		527	473	302	325	428
Злочини проти державного суверенітету і територіальної цілісності України		356	304	229	254	329
З них:	ст. 110 КК України	285	217	93	136	165
	ст. 110-2 КК України	6	7	10	29	37
	ст. 111 КК України	65	80	126	89	127

Таблиця 2

Абсолютний рівень зареєстрованих виявлених осіб, що скоїли злочини проти державного суверенітету і територіальної цілісності України в 2016–2018 рр.

		2016	2017	2018
Кількість осіб, що скоїли злочини в Україні		99307	117947	117071
Кількість осіб, що скоїли злочини проти основ національної безпеки		95	107	113
Кількість осіб, що скоїли злочини проти державного суверенітету і територіальної цілісності України		86	97	105
З них:	ст. 110 КК України	27	68	67
	ст. 110-2 КК України	–	4	10
	ст. 111 КК України	59	25	28

Структура злочинності. Структура злочинності – це якісна характеристика, що характеризує її внутрішню будову як співвідношення між групами (видами) злочинів, які можна аналізувати за кримінально-правовими, соціально-демографічними або кримінологічними критеріями [2, с. 365]. Розглядаючи питання структури злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України, необхідно насамперед наголосити на тому, що вони є окремим видом злочинів, які утворюють основу злочинності у сфері національної безпеки України. Особливість такої злочинності полягає в тому, що в Кримінальному кодексі України передбачений окремий розділ, у межах якого зосереджені кримінально-правові норми, що передбачають настання кримінальної відповідальності за посягання на національну безпеку нашої країни. Своєю чергою структуру виду злочинів, які досліджуються нами, утворюють такі кримінально карані діяння:

- посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110 КК України);
 - фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (ст. 110-2 КК України);
 - державна зрада (ст. 111 КК України).
- Якщо говорити про стан структури злочинів проти державного суверенітету крізь призму питомої ваги в 2014–2018 рр., то необхідно наголосити таке:
- у середньому частка такої категорії злочинів у межах злочинності у сфері національної безпеки України становила 72,6%;
 - у межах такої категорії злочинів частки розподілились таким чином: посягання на територіальну цілісність і недоторканність України – 59,2%; державна зрада – 34,6% та фінансування дій, вчинених з метою насильницької

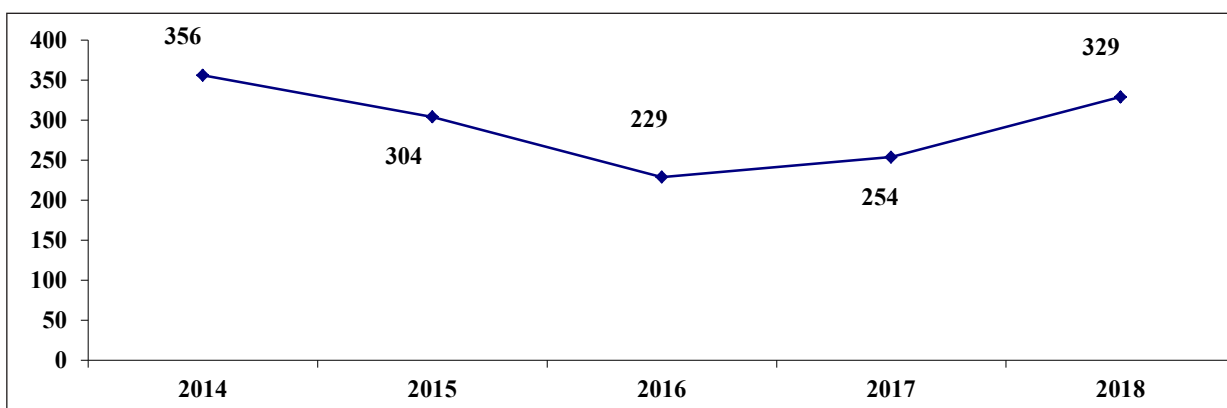


Рис. 1. Динаміка змін абсолютного рівня злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України в 2014–2018 рр.

Таблиця 3

Коефіцієнти злочинності злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України в 2014–2018 рр.

		2014	2015	2016	2017	2018	Середній показник	
Злочини проти основ національної безпеки	$K_{з.і}$	11,6	11,1	7,1	7,7	10,1	9,5	
	$K_{з.в}$	–	–	2,6	3	3,2	2,9	
Злочини проти державного суверенітету і територіальної цілісності України	$K_{з.і}$	7,9	7,1	5,4	6	7,8	6,8	
	$K_{з.в}$	–	–	2,4	2,7	2,9	2,7	
З них:	ст. 110 КК України	$K_{з.і}$	6,3	5,1	2,2	3,2	3,9	4,1
		$K_{з.в}$	–	–	0,8	1,9	1,9	1,5
	ст. 110-2 КК України	$K_{з.і}$	0,13	0,16	0,23	0,68	0,88	0,42
		$K_{з.в}$	–	–	–	0,1	0,3	0,2
	ст. 111 КК України	$K_{з.і}$	1,4	1,9	3	2,1	3	2,3
		$K_{з.в}$	–	–	1,6	0,7	0,8	1

Таблиця 4

Питома вага злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України в 2014–2018 рр.

		2014	2015	2016	2017	2018	За період дослідження
Питома вага		67,6%	64,3%	75,8%	78,2%	76,9%	72,6%
З них:	ст. 110 КК України	80,1%	71,4%	40,6%	53,5%	50,2%	59,2%
	ст. 110-2 КК України	1,7%	2,3%	4,4%	11,4%	11,2%	6,2%
	ст. 111 КК України	18,2%	26,3%	55%	35,1%	38,6%	34,6%

Таблиця 5

Відомості про кількість вироків, винесених судами за злочини, що вчиняються проти територіальної цілісності і недоторканності України, в окремих адміністративно-територіальних одиницях України в 2018 році

№ з/п	Адміністративно-територіальні одиниці	Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110 КК України)		Державна зрада (ст. 111 КК України)	
		Кількість вироків	Питома вага	Кількість вироків	Питома вага
	Волинська обл.	2	2,2%	–	–
	Дніпропетровська обл.	2	2,2%	–	–
	Донецька обл.	35	37,5%	–	–
	Запорізька обл.	1	1,1%	–	–
	Івано-Франківська обл.	1	1,1%	–	–
	Київська обл.	–	–	1	10%
	м. Київ	5	5,4%	5	50%
	Луганська обл.	38	40,8%	–	–
	Одеська обл.	3	3,2%	–	–
	Полтавська обл.	1	1,1%	–	–
	Рівненська обл.	–	–	1	10%
	Харківська обл.	4	4,3%	2	20%
	Хмельницька обл.	1	1,1%	1	10%
	Загалом по Україні	93	100%	10	100%

зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України, – 6,2%;

– питома вага посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110 КК України) зменшилась на 29,9%, а саме з 80,1% до 50,2%;

– питома вага державної зради (ст. 111 КК України) та фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (ст. 110-2 КК України), збільшилась відповідно на 20,4% (з 18,2% до 38,6%) та 9,5% (з 1,7% до 11,2%) (див. Табл. 4).

Географія злочинності. Географія злочинності займається проблемами просторового та часового розподілу злочинності (місця злочину, місця проживання злочинця) в світі, країні, регіонах та типах населених пунктів. Крім того, вона з'ясує вплив соціального середовища того чи іншого регіону на рівень та характер злочинності, встановлює межі та напрями переміщень злочинців, а також вивчає регіональні відмінності в реакціях на злочинність [2, с. 367].

З метою визначення та характеристики географії злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України нами були проаналізовані матеріали вироків судів України, що визначили види та розміри покарання особам, які скоїли злочини, передбачені ст. 110, 110-2 та 111 КК України, за 2018 рік. Для досягнення цієї мети ми звернулись до Єдиного державного реєстру судових рішень [4], інформація з якого дала нам змогу встановити таке:

– протягом досліджуваного періоду судами України було винесено 93 обвинувачувані вирoki;

– в окремих регіонах України, а саме АР Крим, Вінницька, Житомирська, Закарпатська, Кіровоградська, Львівська, Миколаївська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Черкаська, Чернігівська, Чернівецька області та м. Севастополь, судових рішень по кримінальних провадженнях стосовно злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України не зафіксовано;

– протягом досліджуваного періоду судових рішень стосовно фінансування дій, вчинених з метою насильниць-

кої зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (ст. 110-2 КК України), до Єдиного державного реєстру судових рішень не внесено;

– найбільші показники абсолютної кількості вироків, винесених стосовно посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110 КК України), а разом з тим і питому вагу такої категорії судових справ, зафіксовано в Луганській та Донецькій областях – 38 вироків (40,8%) та 35 вироків (37,5%) відповідно;

– вирoki стосовно державної зради (ст. 111 КК України) взагалі були винесені всього в п'яти регіонах країни, а саме в Київській, Рівненській, Харківській та Хмельницькій областях, а також у м. Києві. При цьому 50% вироків були винесені судами м. Києва (див. Табл. 5).

Висновки. Підбиваючи підсумки кримінологічного аналізу кількісних та якісних показників злочинів проти державного суверенітету і територіальної цілісності України, необхідно наголосити таке:

– рівень такої категорії злочинів у 2018 році становив 329 злочинів та 113 виявлених осіб, що скоїли ці злочини;

– коефіцієнт злочинної інтенсивності останні п'ять років демонструє певну стабільність і перебуває в межах 7,8–7,9 злочину на 1 млн осіб;

– коефіцієнт злочинної активності демонструє поступове зростання з 2,4 особи на 1 млн осіб у 2016 році до 2,9 особи в 2018 році;

– динамічні зміни демонструють: абсолютне зростання (зниження) утворює зниження на 27 злочинів, темп зростання (зниження) – 0,92, темп приросту (зменшення) – зменшення на 7,6%;

– частка такої категорії злочинів у межах злочинності у сфері національної безпеки України в середньому становить 72,6%;

– найбільші показники абсолютної кількості вироків, винесених стосовно посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110 КК України), а разом з тим і питому вагу такої категорії судових справ зафіксовано в Луганській та Донецькій областях – 38 вироків (40,8%) та 35 вироків (37,5%) відповідно.

Список використаної літератури:

1. Фіалка М. І. До проблеми визначення змісту терміна «кримінологічна характеристика злочинності». *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2015. № 1(9). С. 237–246.
2. Фіалка М.І. Показники злочинності. *Вісник асоціації кримінального права України*. 2016. Вип. 2 (7). С. 361–367. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/12/41_Fialka.pdf.
3. Статистична інформація про стан злочинності та результати прокурорсько-слідчої діяльності / Генеральна прокуратура України: сайт. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/statinfo.html>.
4. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Носач Андрій Володимирович – кандидат юридичних наук, докторант Харківського національного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nosach Andrii Volodymyrovych – PhD in Law, Doctoral Student of Kharkiv National University of Internal Affairs

stanislav2107@mail.ru



UDC 343.7

CUSTOMS AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF ENSURING ECONOMIC SECURITY

Nina ROHATYNSKA,

Candidate of Law Sciences, Head of the Department of Criminal Law and Process Faculty of Law
of Ternopil National Economic University

SUMMARY

This article is devoted to the study of customs authorities, their place and role of customs authorities in the system of ensuring economic security. The problems and concepts of customs, foreign economic security are investigated.

Key words: customs, customs security, foreign economic activity, economic security.

ТАМОЖЕННЫЕ ОРГАНЫ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Нина РОГАТИНСКАЯ,

кандидат юридических наук,
заведующая кафедрой уголовного права и процесса юридического факультета
Тернопольского национального экономического университета

АННОТАЦИЯ

Данная статья посвящена исследованию таможенных органов, места и роли таможенных органов в системе обеспечения экономической безопасности. Исследована проблематика и понятие таможенной, внешнеэкономической безопасности.

Ключевые слова: таможня, таможенная безопасность, внешнеэкономическая деятельность, экономическая безопасность.

Introductory part (introduction). The security needs are related to the state's desire to achieve a stable and safe state and includes the need for protection from economic, environmental, technological, socio-economic and other threats, and the confidence that the priority needs of the state and man will be satisfied. Thus, the purpose of security is the comprehensive and systematic impact on the potential and real threats, the achievement of stable functioning in unstable external and internal conditions, ensuring the reduction, detection and neutralization of risk factors that directly affect both the activity itself and its specificity [1].

The presentation of the main material. Foreign economic security and customs security are aimed at satisfying the economic interests of the state, and they are an important part of its economic security. Foreign economic and customs security are concepts that intersect, but are not mutually absorbed. Customs security means the state of protection of the economic interests of the state in the customs sector, which, regardless of any threats, provides an opportunity to ensure in various external and internal conditions: a) movement of goods and vehicles across the customs border; b) the implementation of customs regulation related to the establishment and collection of taxes and duties; c) application of customs control and customs clearance procedures with the use of measures of customs-tariff and non-tariff regulation; d) conduct control of smuggling and violations of customs rules, as well as fulfillment of other tasks entrusted to the customs authorities by the effective realization of customs business [2]. In order to fulfill the functions of the state in the framework of customs policy, there are measures of influence on the appropriate group of social relations (measures of tariff and non-tariff regulation), and a specific institute of the state, which is defined by the notion of "customs". Article 3 of the Customs Code of Ukraine (ICU) [3] defines a customs affairs, as a procedure of the movement of goods and other objects across the customs border of Ukraine, customs regulation related to the establishment of duty, customs con-

trol procedures and other means of implementation of customs policy. The customs affairs also includes the organizational and legal issues of the functioning of the customs authorities, which, according to Part 1 of Art. 11 MCU is responsible for the direct execution of the customs business. The establishment of customs-tariff and non-tariff measures is an integral part of the actions that ensure foreign economic security, while the implementation of customs rules, processes and procedures, the collection of taxes and duties, the organization of counteraction to customs violations, i.e. the implementation of customs business, is one of the measures that ensure the customs security of the state [3; 4].

Customs policy, which is an integral part of the internal and external state policy, is formed and implemented based on objective analysis. The definition of the concept of customs security and its related categories (customs hazards, threats, calls, influences, risks and harm) causes the possibility of more detailed disclosure of the system of concepts related to foreign economic and economic security, as well as to define a clear system of actions of the actors involved in providing customs security, namely, the customs service of Ukraine and other public authorities in the direction of prevention and elimination of the causes of the emergence of customs threats. The development of criteria for evaluating customs security should become an important scientific task. During the implementation of customs policy it is necessary to consider the activities of public authorities within the framework of a single institutional mechanism, directing them to perform specific tasks in this area, with the sole purpose of ensuring national security and protecting national interests of Ukraine [1].

With a clear definition of the assessment of the activities of customs authorities in the implementation of customs, it is possible to determine the state of customs security, which is achieved through the effective implementation of customs in the country as a whole. This assessment can become the basis for the development of a customs administration action plan

and the preparation of analytical materials and proposals by the government to adjust its activities. Quantification of the level of customs security require the use of a large set of indicators, which give grounds for conclusions regarding the satisfaction of the above criteria. The specific set of these indicators should be determined in the process of economic analysis within each of the areas [5; 6]. In order to determine the criteria for assessing customs security, it is necessary to approach the risk issue as an objective phenomenon. Risk is an event with negative economic consequences that can occur at any time and in unknown sizes. The exact measurement of risk is possible using the methods of quantitative analysis. Quantitative value of customs risk can be considered as a quantitative assessment of the current danger and the probability of the realization of potential customs hazards in foreign economic activity, customs ratios, external conditions and the effects of their negative consequences; a conscious possibility of occurrence of an event with undesirable consequences. Risk as a multicomponent value can be predicted and calculated using statistical and simulation models, analytical method, expert judgment, sensitivity analysis (critical values) and other methods. The notion of "risk" is closely linked to the notion of "damage". If the risk is only a possible negative deviation, then the damage is a valid, actual negative deviation. The risk is realized through the damage, acquiring specific measurable economic features. Damage is defined as an economic, quantitative category that expresses value of the loss, harm, activities or works, etc. In general, damage can be defined as estimated effects [1].

Under article 7, paragraph 4, of the Customs Code of Ukraine, central executive authority responsible for formulating and implementing the state tax and customs policy shall be directly engaged in governance of state customs affairs. Currently, the Ministry of Finance of Ukraine is the responsible body. Thus, the Decree of the President of Ukraine dated April 8, 2011 № 446/2011 approved the Statute of the Ministry of Finance of Ukraine. In accordance with clause 1 of this Statute, Ministry of Finance shall be principal authority among central executive authorities forming and implementing the financial, budget, tax and customs policy of the State (except for the administration of taxes, customs duties and sales, tax and customs policy) [7]. On the basis of Art. 545 of the Customs Code of Ukraine Ministry of Finance of Ukraine shall direct, coordinate and supervise the activities of customs offices, exercise other powers provided by the Code and other laws of Ukraine, issue orders, facilitate and oversee their implementation within the authority delegated. It can be argued that customs relations arise simultaneously with the state and pass all stages of its development. In the early stages of its development, the customs business had a rather primitive nature and consisted in collecting customs duties as security guarantees on the roads. Later, the customs business began to regulate trading activity deliberately by restricting or allowing the import or export of certain goods. Customs relations became much more complicated due to the development of economic relations and the growth of manufacturing, when money entered the turnover of commodities. Facilitating the conduct of economic policy within the state, the customs authorities simultaneously provided protection of their country from financial and economic encroachments of other states through various customs measures, had a direct impact on the development of the foreign economic sphere and filled the state treasury with money. Historical analysis shows that the customs activity of the state is connected not only with the narrow problem of fulfilling the fiscal task, but also solves a significant set of socio-economic issues of development. Nowadays, the customs authorities deal with various issues of public life, alongside with the fulfillment of their own functions, defined by the customs legislation. Bodies of income and charges are directly involved in the formation

of the revenue part of the state budget. They protect national heritage in the field of culture, fight against economic crime, stimulate the development of international relations and trade, etc. These bodies are called to protect the economic interests of the actors in the national economy at all levels, from the national level to the economic security of the individual.

Paying attention to the fiscal function, the activities of the customs service have a significant impact on the social sphere, since the opportunity to cover social costs depends on the level of replenishment of the state budget with taxes, fees and other receipts, sending funds from the budget for appropriate grants, subsidies, programs, payment of salaries and pensions, etc. If we take into account the opposition of the bodies of incomes and charges to the illegal movement of prohibited items, for example drugs, questionable medical products, it can be argued that the protection of the life and health of the nation by the customs authorities is an indisputable fact [8, c. 104–105]. The multiplicity of activities of the customs authorities and the scope of coverage of spheres of public life has a large number of examples, but, probably, the most important among others is the protection of the economic interests of the state by customs officers. The peculiarities of the current internal and external situation of Ukraine, the economic decline, military actions and the political crisis make it impossible to transfer to the national conditions those trade and economic mechanisms that are constructed in other countries according to their conditions and place in the world economy. However, the principles of "constructing" these mechanisms, especially their harmonization on a multilateral international basis, and the norms that have emerged on this basis, should be taken into account during the process of creation, development and updating of the customs policy mechanism in Ukraine. During its implementation it is also necessary to take into account the experience of post-socialist countries. Therefore, it is necessary to organize the work on the development of customs policy deliberately. It must be remembered that the philosophy of foreign policy should be that all political issues must be considered through the prism of national economic interests. The priority of foreign economic policy is the interests of domestic producers. They are the largest taxpayers, guarantors of a healthy economy, a source of employment in a market economy. Of course, the interests of producers from different sectors of the economy are different, so the relevant government agencies should make efforts to provide equal opportunity for all economic entities to apply for protection to the state authorities. In turn, the influence of the economic forces of society on the adoption of legislation and executive decisions determines the development of various branches of Ukrainian law on the regulation of foreign economic activity. Bodies of income and charges should focus on upgrading the skills of their employees, the ability to serve citizens competently, quickly and in accordance with the law, and be able to follow the processes taking place in the country. At the same time, it is very important to approach the issues carefully in order not to overestimate, but not to underestimate their power on the ground. It is also necessary to work in close contact with local authorities. Professionals should be engaged in the protection of economic interests, and not all sorts of political populists and extremists. Until the authorities understand this, domestic businessmen and producers will not feel protected not only on external but also on domestic markets [9].

In the future, customs security will remain an integral part of the economic security of the state. In this context, the key tasks are the implementation of international instruments for regulating international trade by complying with the Framework of Standards to secure and facilitate global trade developed by the World Customs Organization in order to identify and prevent internal and external threats. In other words, customs security of Ukraine should be based on the accumulated

experience of functioning of the customs systems of the world and be a holistic dynamic system.

Conclusions. The priority task of the customs authorities is to protect national interests. It is advisable to take into account the experience of the leading countries of the world and provide a detailed legal elaboration of all customs regulation tools and formulate clearly the main procedural aspects. The definition of priorities in the activity will provide an opportunity for effective interaction of customs authorities with law enforcement agencies of the country and maximize the efficiency of filling the state budget. Thus, rather complicated tasks need to be resolved by the customs authorities in the field of customs security and protection of national economic interests that require rapid response.

References:

1. Pashko P.V., Pisnoy P.Ya. Customs security of Ukraine. *Bulletin of the National Academy of Public Administration*.
2. Pashko P.V., Pisnoy P.Ya. Customs policy and customs security of Ukraine. *Finance of Ukraine*, 2006. No 1. Pp. 74–85;
3. Customs Code of Ukraine and normative legal acts regulating its application: 36. doc. / compilers: P.V. Pashko, V.P. Naumenko. Kyiv : Znannya, 2004. 1173 p.
4. Pashko P., Demchenko V., Pavlyuk V. Measures of customs and tariff regulation as a part of the realization of the customs policy of Ukraine. *Visn. AMSU*. 2005. No 4(28). Pp. 3–7.
5. Pashko P.V., Skorokhod O.I. Evaluation of the customs security of the state. *Finance of Ukraine*. 2005. No 2 (111). Pp. 101–105.

6. Jalilo Ya.L. Problems of determination of economic security in the system of ensuring national security of Ukraine. Materials of international scientific conference “*Problems of economic security*” (Donetsk, 23–24 november 2001). Donetsk : RIA DonNTU, 2001. Pp. 27, 28.

7. Kalinichenko A.I. Customs safety as a part of the national security of Ukraine. *Law and innovations*. No 2 (10), 2015.

8. Statute of the Ministry of Finance of Ukraine : Decree of the President of Ukraine dated April 8, 2011 No 446/2011. *Ofits. visn. Pres. Urk*. 2011. No 11. P. 610.

9. Oleksiyenko R.Yu. Areas of protection of economic interests of the state in the foreign economic sphere by the customs authorities. *Customs policy and current issues of economic and customs security of Ukraine at the present stage : materials of international sciences practice conf.* (Dnipropetrovsk, 23 november 2007). Dnipropetrovsk : AMSU, 2008. Pp.102–106.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Rohatynska Nina Zinoviivna – Candidate of Law Sciences, Head of the Department of Criminal Law and Process Faculty of Law of Ternopil National Economic University

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Рогатинская Нина Зиновьевна – кандидат юридических наук, заведующая кафедрой уголовного права и процесса юридического факультета Тернопольского национального экономического университета

tv1959@ukr.net

УДК 343.973

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ КРИМІНОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Василь САЗОНОВ,

кандидат юридичних наук, докторант
Харківського національного університету внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

Автор цієї статті досліджує філософський рівень методології пізнання в сфері кримінологічного забезпечення економічної безпеки. У статті відстоюється думка про необхідність оперування категоріями, принципами, а також законами діалектичного детермінізму, їх гносеологічної адаптації до викликів постмодернізму. Автором надана характеристика результатів такої адаптації щодо законів всезагального універсального зв'язку, діалектичного протиріччя, принципів історизму та системності. У статті виділено групу мисленнєвих установок та орієнтацій щодо кримінологічного забезпечення економічної безпеки.

Ключові слова: економічна безпека, кримінологічне забезпечення, постмодерн, інтереси, симуляція, установка, орієнтація.

METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF STUDYING THE PROBLEMS OF CRIMINOLOGICAL PROVISION OF ECONOMIC SECURITY

Vasyl SAZONOV,

PhD in Law, Doctoral Student
of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The author of this article studies the philosophical level of the methodology of cognition in the field of criminological provision of economic security. The idea on the need to operate the categories, principles, as well as the laws of dialectical determinism, their epistemological adaptation to the challenges of postmodernism is substantiated in the article. The author has provided characteristics of the results of such an adaptation to the laws of general universal communication, the dialectical contradiction, the principles of historicism and systemicity. The group of mental units and orientations concerning the criminological provision of economic security has been outlined in the article.

Key words: economic security, criminological provision, postmodern, interests, simulation, installation, orientation.

Актуальність теми. Методологія пізнання є основою будь-якої розумно організованої практики, принаймні тієї, що позиціонується з науково обґрунтованої. Визначаючи, передусім, логічні засновки й мисленнєві установки на розуміння, опис і пояснення досліджуваних явищ, процесів, методологія постає, по-перше, функціональним базисом живої, такої, що розвивається, науки, та по-друге, формує (або ж обмежує) її гносеологічний та прагматологічний потенціал. Саме тому проблеми кримінологічного забезпечення економічної безпеки України мають бути поставлені й осмислені перш за все з відповідних філософських позицій. Філософський же світогляд, як відомо, зумовив цивілізаційний поворот, визначив до життя ті тектонічні мисленнєві зрушення, які К. Ясперс позначив як «осьовий час». Через це й методологія науки, зокрема й правничої, своїм найвищим рівнем передбачає філософський. Однак найвищим він є за ступенем абстрагування, а не застосування. Функціонально ж філософія є наскрізним типом мислення, охоплює та детермінує (має детермінувати) загальнонауковий і спеціально-науковий методологічні рівні.

Водночас ХХ–ХХІ ст.ст. ознаменувалися низкою суперечливих, неоднозначних філософських учень, напрямів, концепцій, парадигм, адаптація яких до окремих наук, дослідницьких цілей не може здійснюватися довільно. Довільність загрожує неадекватністю висновків, нерозумністю діяльності, а у категоріях кримінології – криміногенністю практик. В умовах боротьби за виживання українського державницького проекту, що розгортається

на плацдармах культури, політики й економіки, в умовах пришвидшення соціального часу й збільшення орбіти цивілізаційних центрів світу, рішуче неможливим є нехтування методологічними порядками у науковому забезпеченні національної безпеки України. Тож є, вочевидь, необхідність у визначенні та обґрунтуванні відповідних підходів, настанов та орієнтацій пізнавальної діяльності і у сфері кримінологічного забезпечення економічної безпеки.

Проблеми кримінологічного забезпечення економічної безпеки неодноразово ставали предметом досліджень О.М. Бандурки, Н.О. Гуторової, Г.Ю. Дарнопих, О.О. Дудорова, О.Г. Кальмана, О.М. Литвинова, Ю.В. Орлова, В.М. Поповича, В.П. Халіна, І.О. Христюк та інших учених. Наявний теоретичний доробок, характеризуючись безумовною значущістю як для кримінологічної науки, так і практики, тим не менш не містить вичерпних відповідей на методологічні питання. Ба більше: більшість з необхідних питань такого ґатунку й досі не були поставлені.

Мета статті полягає у визначенні, поясненні філософських установок, орієнтацій у сфері дослідження проблем кримінологічного забезпечення економічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Парадокс сучасного філософського мислення полягає в тому, що, будучи народженим епохою постмодерну (якщо йдеться все-таки про сучасність), значною мірою воно дезорієнтоване. Постмодернізм, як широка мисленнєва реакція на дегуманізацію соціальних практик першої половини ХХ ст., маніфестував відмову від онтології на користь виключно метафізики

та при цьому постулював «смерть» суб'єкта пізнання, як вільного від дискурсу, симулятивних просторів. Та й, власне, сама назва «постмодерн», як слушно підкреслює С.А. Дацюк, несе на собі родову травму – вона не вказує на свою сутність, а вказує лише на сутність того, після чого він наступив. Ця його невизначеність і безіменність і призвела, зрештою, до «неадекватності» – розбіжностей між соціальним мисленням, соціальною комунікацією, соціальною діяльністю та дійсністю. При цьому такий стан не може бути осмислений з позицій у ньому самому; необхідно вийти за його межі, опинитися поза мейнстримом [1, с. 8–9].

Так само неможливо визначити установки на пізнання економічної безпеки, в тому числі й з позицій кримінологічного аналізу, перебуваючи всередині економіко-доктринального чи навіть синтетичного, економіко-кримінологічного мислення, навіть покладеного на площину конкретної філософської концепції. Соціальний стан постмодерну, з одного боку, унеможливує пояснення різних сторін дійсності, спираючись на одну точку зору, адже констатується відсутність будь-якої закінченої підстави реальності і пізнання [2, с. 574], з іншого ж – абсолютно неможливим є випадковий набір пояснювальних концептів; останні мають бути підкорені провідній ідеї, принципу. Формулювання й формування останніх – справа виходу за межі постмодерного дискурсу, звернення до його предикатних засновків. Як писав К. Кастанеда, неможливо пізнати те, в чому перебуваєш, знаходячись у ньому самому; необхідний вихід за його межі [3, с. 378–340]. Однак при цьому так само необхідним є і збереження зв'язків з пізнавальним середовищем, з дискурсом постмодерну. Тільки в такій цілісності гносеологічного підходу й виявляється можливим визначення методологічних засад кримінологічного забезпечення економічної безпеки в епоху постмодерну.

Якими ж інструментами можливо здійснити такий вихід? Чи здатний дослідник звільнитися від «оков» свого часу, від частковості, фрагментованості, від того, аби не «ухопитися» за окремі осколки світоглядних систем, що визначають орієнтації, установки? Так, якщо використовується потенція до часового транзиту, переміщення мисленнєвими вимірами, трансценденція як адаптація предикатних засновків постмодернізму до його множинної перспективи. Такі засновки й орієнтації виявляють себе, передусім, у діалектиці як найбільш фундаментальній та апробованій натежер системі логіки (хоча й, певна річ, зумовленої традиціями європейської науки й етики, відмінної від даоської і буддійської) і філософствування.

Класична діалектика (І. Кант «Критика чистого розуму», «Критика здатності судження», Г.В.Ф. Гегель «Наука логіки», «Феноменологія духу» та ін.) як підстава активно застосовуваного в кримінології *діалектичного детермінізму* [4, с. 45; 5, с. 22; 6, с. 69; 7, с. 10 та ін.] виходить насамперед із визнання внутрішньої протилежності мислення в собі для самого себе. Це означає існування двох форм мислення: розсудочного та розумного. Перше є аналітичним, спирається на апіорні мисленнєві форми – предикати мислення, засобами якого висувається претензійність на квазіпізнання сутностей, речей у собі. Друге – трансцендентне, ґрунтується на потенціях мисленнєвої саморефлексії, що забезпечує можливість виходу за межі зовнішньої предметності, звертаючись до ціннісних підстав предикатів.

«Прежняя (докантовская – прим. авт.) метафизика полагала вообще, что можно достигнуть познания абсолютного путём приписывания ему предикатов, и не исследовала определенней рассудка со стороны характерного для них содержания и ценности... Она не выходила за пределы рассудочного мышления... Когда же мы говорим о мышле-

нии, мы должны различать между конечным, лишь рассудочным мышлением, и бесконечным, разумным мышлением... Разумное мышление и познание предмета должно быть таким, чтобы он сам определял себя из самого себя, а не получал свои предикаты извне» [8, с. 134–135] (*курсив наш*). Саме установка на пізнання іманентно змістовних, ціннісних (а у кантіанстві – й телеологічних) підстав предмета пізнання виражає розумність мислення на протиположному, інструментальному, прагматичному, розсудочному. Стратегування, в тому числі й кримінологічне, за визначенням може здійснюватися виключно на рівні розумного мислення, адже тільки трансценденція забезпечує заграничність, поза межність розуміння. Подальше проектування, програмування й планування передбачає вже розгортання розсудочного, як підпорядкованого розумному, як зворотний, але зумовлений трансцендентними установками й орієнтаціями гносеологічний рух.

У площині методології дослідження проблем кримінологічного забезпечення економічної безпеки інтегративне оперування способами розумного, трансцендентного та розсудочного мислення у інтерпретації узвичаєних законів і принципів діалектичного детермінізму, покладених на площину суспільств постмодерну, дає певні первинні (вихідні) результати та, головне, визначає перспективу подальшого орієнтування кримінологічної діяльності. До таких результатів можна віднести таке:

1. Визнання симулятивності ідейних засад сучасного економічного світового монопорядку. Йдеться про безальтернативний (за винятком окремих маргінальних державних та квазідержавних утворень) економічний порядок лібералізму, до структур якого монтується і вітчизняна економічна система. Ми стверджуємо, що цей порядок є симулятивним, виходячи з історичного розуміння (*застосування принципу історизму*) генези категорій «інтерес», на якій ґрунтується смислоутворення світової системи господарювання і пов'язана з ним ідейна основа безпекового середовища. Не занурюючись до детального опису відповідного історичного екскурсу, позначимо лише його ключові, цивілізаційно-поворотні точки:

а) зміна протягом XV–XVI ст.ст. морального ставлення до прояву фундаментальної людської природної пристрасті до збагачення, накопичення, розширення споживання. Відбувається ренесансне переорієнтування християнської етики з гострого несприйняття, осуду прагнення до збагачення на етичну, ортодоксальну нейтральність;

б) протягом XVI–XVII ст.ст. – філософське та наукове обґрунтування (починаючи з праць Н. Макіавеллі) концепції «легалізації» пристрастей (користолюбство, марнославізм, владарювання) та здатності їх внутрішнього урівноваження; поява концепції стримань та протиположних у площину державно-правового вчення; постулювання здатності «державного розуму» до раціонального обмеження пристрастей;

в) XVII–XIX – інституціоналізація ідеї «державно-розумного» стримання пристрастей у протиположній одній, розвиток та практична реалізація у конституційному процесі ідеї розподілу влад; зведення категорії «інтерес» (пристрасті до наживи) до системоутворюючого чинника економічного зростання, базової категорії ліберальних економічних теорій;

г) XIX–XX ст.ст. – інтенсивна лібералізація, остаточна елімінація аристократичного морального негативу щодо інституцій торгівлі, активне формування квазіціннісних (через ціннісне вихолощення «інтересу») цивілізаційних наративів про блага вільної торгівлі, безмежного прагнення до максимізації прибутків; утвердження, легітимація формули «інтереси правлять світом». XXI ст. стало продовженням цих тенденцій, що додатково набули обтяження

процесами меметизації дискурсу, комунікацій, діяльності, доксихного та, головне, інтелектуального мислення.

Таким чином, в основі сучасного економічного (політичного) світопорядку перебувають не цінності, а інтереси, що викристалізувалися з людських пороків та зведені до рангу установок на мислення, діяльність. Таке мислення й діяльність є неадекватними, позбавленими змісту, є небезпечними за визначенням для людства, що найбільш наочно проявляється навіть не у маргіналізації держав і народів, а у вже незворотних кліматичних змінах, брутальному й лицемірному порушенні прав майбутніх поколінь на безпечне довкілля й життя взагалі.

Чи можна у форматі таких установок вести мову про економічну безпеку? Чи можна забезпечувати безпеку нірок людини, що страждає від променевої хвороби? Питання риторичне... Але саме через нього, через історичність аналізу засновків глобального економізму варто підходити до осмислення ціннісно-орієнтаційного компонента кримінологічної стратегії забезпечення економічної безпеки, який має виходити з установок на глобальний *аксіологічний* перегляд економічних моделей, стимулів, інституцій, демотиваційних механізмів. Без такого перегляду світ приречений на глобальні війни, на нові темні часи, в умовах яких безпека є абсолютною фікцією, порожнім поняттям. Операціоналістською основою вказаного перегляду є свідомо деконструкція концепту «інтерес», що передбачає *використання філософії соціального конструктивізму*.

2. Економічна безпека України має мислитись у вселюдському контексті і масштабі. Категорія «економіка» бере свій початок від давньогрецьких філософів, правителів і неодмінно семантично пов'язувалась з так званим «ойкосом» (οἶκος) чи «йокуменою» (οἰκουμένη), тобто освоєною греками, відомою їм територією. Це вказує на масштаб мислення щодо господарювання, який поширюється на весь відомий простір, виходить з нього, а не лише з окремих полісів, господарств, тобто з «погляду з кута». Згодом така розлога мисленнева панорама, яка визначала установку на всезагальність за описаним вище (вельми пунктирно) процесом, була спрощена до приватного і місцевого (національного) інтересу. Тож нагепер економіка хоча і аналізується на глобальному рівні, однак ця глобальність є функціональною і не означає всезагальність як мисленневу установку на благо, цінність. Зміна такої установки на рівні мислення та в контексті кримінологічного забезпечення економічної безпеки має постати результатом адаптивного *застосування діалектичного закону всезагального універсального зв'язку*.

Разом із тим у зв'язці розумного та розсудочного мають бути враховані найближчі, середньострокові та довгострокові перспективні природничо-катастрофічно детерміновані загрози, пов'язані з: а) очевидною неможливістю на такому етапі змінити мисленневі засновки, ціннісну переорієнтацію глобальної економіки на всезагальне, оперуючи «українською ініціативою» на міжнародному рівні. Швидко, навіть у межах життя одного покоління це не робиться. Та й наша країна (інтелектуальна еліта), на жаль, хоча і здатна генерувати інновації, але забезпечувати їх ефективно міжнародне сприйняття (у позасистемному, позаконкурентному форматі) – ні; б) наростанням претензійності щодо України як сировинної бази, кліматично придатної для життя і виробництва географічної зони.

3. Феномен економічної безпеки на середньому рівні узагальнення, способами розсудочного мислення виводиться з бачення її природи, похідної від мережево-потоківих структур економічної комунікації. Таке бачення постає *постмодерною адаптацією, інтерпретацією діалектичного принципу системності*, що означає:

а) врахування того, що економічна безпека – не лише економічна, а й політична, екологічна, гуманітарна.

Її забезпечення за змістом є системною діяльністю у сфері оборонного, економічного, соціально-культурного страгування, за формою – мережево-комунікаційною діяльністю;

б) визначення механіки безпекового підходу з опорою на множинність економічних (у тому числі й кримінально-економічних) гравців, їхніх інтересів, засобів, каналів дії, впливу. Слід, за справедливим наполяганням У. Бека, виходити з постполітичного погляду на світ [9, с. 95]. Тут доречними стануть ідейні засади анархізму. Виносячи за дужки стереотипізовано-негативні конотації на тему анархізму, варто визнати активне становлення, втілення у життя його базових ідей, що проявляється, власне, у самій мережевій організації економічного простору, розмиванні за цим параметром державного суверенітету (а надто з появою й поширенням криптовалюти, обіг якої не підпорядкований жодному публічному (державному) порядку), позадержавному співволодінню й співуправлінню транснаціональними корпораціями, похідними від них фондами, об'єднаннями, ком'юніті.

4. У економічній безпеці України незацікавлений (незаінтересований) жоден зовнішній суб'єкт, «партнер», а також ключові внутрішні економічні гравці з кола «привілейованого класу» (олігархат), окрім народу України. Цей висновок є одним з результатів *постмодерної специфікації закону діалектичного протиріччя*. Його дія наочно виявляється в площині політики інтересів, на якій вище нами вже акцентувалася увага. Навіть стратегічно єдині політико-економічні, військово-політичні цілісності, блоки є внутрішньо суперечливими.

Тож входження України у будь-який альянс означатиме відкриття нового фронту боротьби за власні «інтереси», оновлення палітри загроз економічній безпеці. В цих умовах, в умовах постмодерної багатовимірності соціальності стратегія забезпечення економічної безпеки має виходити з моделі вертикальної інноваційно-технологічної експансії, а не горизонтальної конкурентної боротьби за ринки збуту. Розвиток, таким чином, має бути різким, наддинамічним, а не сталим, не за проектами так званих «малих кроків». Останні у гострокризові періоди (а постмодерні суспільства – суспільства хронічної аномії) не працюють на рівні стратегій. На рівні тактики – так, але не стратегій. Варто бути свідомим того, що сталий розвиток у постмодерному світі з швидкозмінною його науковою картиною – оксюморон; сталий розвиток – це не розвиток, а стагнація, пов'язана з нездатністю тримати ритм соціального часу. З цих же настанов має виходити й розуміння економічної безпеки та похідного від нього концепту кримінологічного забезпечення.

Ще однією методологічною настановою, що впливає із застосування закону діалектичного протиріччя до пізнання особливостей стану постмодерних суспільств, є визнання постійної аномійності як доведеної до крайності споживчо орієнтованої, конс'юмерної меметичної ідеології множинності. Слушним з цього приводу видається зауваження О.М. Литвинова, який констатує, що постмодерн – це світогляд перманентної кризи суспільної свідомості. Вона торкнулася майже кожної сфери; всюди простежується кризова ситуація. Не є винятком і протидія злочинності [10, с. 21].

С.А. Дацюк називає такий соціальний стан «дезоксією» (мовою оригіналу): «Постмодернізм был очень хорош в нигилистическом разрушении презумпции классической метафизики, но поскольку новые презумпции в постмодернизме были созданы как некие нечёткие и множественные по смыслу утверждения, то докса (социологически измеримое общественное мышление, выражается в т.н. общественном мнении – прим. авт.) потеряла свои фундаментальные основания и стала разрушаться. Доксе

нужны истины. Восставший против единства истины пост-модернизм разрушил и доксу... Разрушаемая ригидным мышлением, докса порождает опасное явление – дезодоксию, т.е. отсутствие устойчивой доксы, общепринятого» [1, с. 14]. Тобто те, що Е. Дюркгеймом було названо аномією, у постмодерних суспільствах стало нормою; стійкість та єдність на рівні докси може бути тільки ситуативною, нетривалою, такою, що ґрунтується на межах – символічно споживчих (у т.ч. й держава, нація як об'єкти споживання) соціальних конструктах.

В умовах же українського суспільства серед іншого це означає принципову неможливість визначення на довгострокову перспективу пріоритетів зовнішньої економічної політики, позаяк остання завжди (принаймні у визначеному Конституцією України та Законом України «Про державний кордон України» топісі як політичної цілісності) коливатиметься під впливом розбалансованої, фрагментованої докси, соціокультурного та політико-економічного фронтиту. Такі коливання постійно генеруватимуть (а особливо у своїх амплітудних значеннях) систему зовнішніх загроз економічній безпеці, в тому числі й у кримінально-криміногенних формах.

Також слід взяти до уваги й ту обставину, що у перспективі в ситуації симулятивної, імітаційної єдності міжнародних, міждержавних економіко-політичних альянсів (а їх симулятивність останнім часом усе частіше оголюється у разі контактування з «хакерськими» тактичними порядками, що опозиційно пред'являються РФ, США) їх внутрішня суперечливість призводитиме до дезінтеграції, наростання впливовості політики консерваторів, популізму правого та лівого політичного толку, що, своєю чергою, підживлюватиме дисфункційність інтеграційних об'єднань, їх номінальність, зміцнення практики «подвійних стандартів». Устремління України до таких альянсів різко збільшує спектр загроз її економічній безпеці, розуміння чого має бути покладено у основу кримінологічного та іншого безпекового стратегування.

Висновки. Квазіригидність споживчої докси, дезадаптивність елітарно-інтелектуального мислення, глибинна (хоча й неочевидна) аномія західноцивілізаційних суспільств уже нині виявляє перші системні ознаки того, від чого дух і підстави постмодерну прагнули звільнити світ – тотальності, національної мономоделності. Тож формуючи свою безпекову стратегію, здійснюючи її кримінологічне забезпечення, варто мати:

а) установку на мислення категоріями загального людства, економічного ойкосу. Цю ж установку, але з деякими дискурсивними відмінностями, можливо також виявити і в юснатуралістичній кримінологічній концепції (академік О.М. Костенко). Лише така установка здатна забезпечити гуманістичне осмислення технологічної картини світу, місця і ролі в ній українського безпекового сектору, його якісних, ціннісних підстав;

б) установку на боротьбу за ціннісні смисли в умовах фактичного домінування національних та корпоративних інтересів;

в) установку не технологічну експансію як стратегію економічного й соціокультурного розвитку – основу забезпечення економічної безпеки;

г) орієнтацію на безпеково-інтеграційне, ситуативно-опозиційне, динамічне центротворення й центротримання;

ґ) орієнтацію на переукладення суспільного договору з урахуванням вищезазначених установок. Суспільний договір (конституанта) має постати як дискурсивна матриця цінностей, благ, установок, орієнтацій на національному, регіональному і глобальному рівнях.

Список використаної літератури:

1. Дацок С.А. Момент философии. Киев : Ника-Центр, 2013. 279 с.
2. Убальдо Н. Иллюстрированный философский словарь / Пер. с ит. Т.Н. Григорьевой, Л.А. Подпятниковой. Москва : БММ АО, 2006. 584 с.
3. Кастанеда К. Сочинения : в 6 т. Т. 1 : Учение Дона Хуана. Отдельная реальность. Москва : София, 2010. 416 с.
4. Курс лекций по криминологии / И.Н. Дашин, В.В. Голина, А.Г. Кальман, А.В. Лысодед; под. ред. И.Н. Дашина, В.В. Голины. Харьков : «Одиссей», 2007. 280 с.
5. Максименцев М.Г. Протидія злочинності у сфері надкористування : монографія. Харків : ФОРМ «Панов А.М.», 2019. 488 с.
6. Орлов Ю.В. Політико-криминологічна теорія протидії злочинності : монографія. Харків : Діса Плюс, 2016. 656 с.
7. Турлова Ю.А. Протидія екологічній злочинності в Україні кримінально-правовими та криминологічними засобами : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України. Київ, 2018. 453 с.
8. Гегель Г.В.Ф. Энциклопедия философских наук. В 2 т. Т. 1. Наука логики. Москва : Мысль, 1974. 452 с.
9. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / Пер. з нім. О.С. Юдіна. Київ : «Ніка-Центр», 2011. 407 с.
10. Бандурка О.М., Литвинов О.М. Постмодерн і криза протидії злочинності. *Кримінально-правові та криминологічні засоби протидії злочинам проти громадської безпеки та публічного порядку* : Міжнар. наук.-практ. конф. до 25-річчя ХНУВС (м. Харків, 18 квітня 2019 р.). МВС України; Криминологічна асоціація України. Харків : ХНУВС, 2019. С. 20–21.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Сазонов Василь Вікторович – кандидат юридичних наук, докторант Харківського національного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sazonov Vasyl Viktorovych – PhD in Law, Doctoral Student of Kharkiv National University of Internal Affairs

stanislav2107@mail.ru

УДК 343.132.1

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ НАРКОМАНІЇ СЕРЕД МОЛОДІ В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ

Віталій ТЕЛІЧУК,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент,
доцент кафедри оперативного-розшукової діяльності факультету підготовки фахівців для підрозділів кримінальної поліції
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Діана КУРГАНОВА,

здобувач вищої освіти факультету підготовки фахівців для підрозділів кримінальної поліції
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано сучасний стан та шляхи розв'язання проблеми наркоманії серед молоді в Україні та за кордоном. Розкрито і проаналізовано поняття «наркоманія» та «наркотизм». Визначено вікову категорію наркозалежних та підстави вживання наркотичних речовин молоддю в Україні та за кордоном. Проведено аналіз нормативно-правової бази та рівень вживання наркотичних засобів в Україні і за кордоном. Охарактеризовано основні наркотичні речовини, які поширюються та вживаються підлітками в Україні. Визначено причини зловживання наркотиками, основні групи факторів, що сприяють вживанню наркотиків молодими людьми. За допомогою аналізу досліджень вітчизняних вчених доведено негативний вплив наркоманії на розвиток суспільства. Запропоновано заходи запобігання наркоманії серед молоді.

Ключові слова: наркоманія, наркотики, психічна залежність, фізична залежність, психоактивні речовини.

CURRENT STATE AND WAYS OF SOLVING DRUG ADDICTION AMONG YOUTH IN UKRAINE AND ABROAD

Vitalii TELICHUK,

Candidate of Law Sciences, Senior Researcher, Associate Professor, Associate Professor of the Operative-Investigative
Department of the Faculty of Specialists Training for the Criminal Police Departments
of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

Diana KURHANOVA,

Higher Education Student of the Interior Faculty of Specialists Training for Criminal Police Departments
of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

SUMMARY

The article analyzes the current state and ways of solving drug addiction among young people in Ukraine and abroad. The concept of “drug addiction” and “narcotizm” are discovered and analyzed. The age category of drug addicts and the basis for the use of narcotic substances by young people in Ukraine and abroad are determined. The analysis of the regulatory framework and the level of use of narcotic drugs in Ukraine and abroad has been carried out. The main narcotic substances that are distributed and used by adolescents in Ukraine are described. Determine the causes of drug abuse, the main groups of factors that promote the use of drugs by young people. Analyzing the research of domestic scientists proved the negative impact of drug addiction on the development of society. Proposed measures to prevent drug addiction among young people.

Key words: drug addiction, drugs, psychological dependence, physical dependence, psychotropic substances.

Постановка проблеми. Серйозною проблемою XXI ст. можна визнати наркоманію. Це насамперед підтверджується даними, відповідно до яких співвідношення кількості наркозалежних людей в Україні – 33 особи на 10 тисяч населення. Вживання наркотичних засобів, а особливо підлітками, стало вже поширеним та звичайним явищем. Сучасний стан свідчить, що поширення наркоманії, особливо серед молоді, є одним з найгостріших питань, яке потребує негайного вирішення. На поширення наркоманії впливають такі фактори: низький рівень уваги з боку органів державної влади, відсутність профілактичних бесід батьків стосовно наркоманії, недостатній батьківський контроль або відсутність його взагалі, алкоголізм, поштовх підлітків або підбурювання для прийняття тої чи іншої наркотичної речовини, пропагування в засобах масової інформації легалізації деяких наркотичних речовин тощо. Загальновідомо, що наркоманія є складною проблемою

сучасного суспільства, що має соціальний, економічний, правовий, медичний та інші аспекти. Тому зрозуміло, що ефективну протидію розповсюдженню вживанню наркотиків може забезпечити лише комплексний підхід, в якому має бути поєднано вирішення двох головних проблем: з одного боку, забезпечення належного рівня законодавчого регулювання обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (який би захищав інтереси громадян України, які страждають як від наркотичної залежності, так і від таких тяжких хвороб, як ВІЛ/СНІД, онкозахворювання тощо), а з іншого – створення ефективної системи протидії розповсюдженню наркоманії [1, с. 115].

Стан дослідження. Проблемні питання наркоманії серед неповнолітніх досліджували такі вітчизняні науковці, як Н.А. Мірошніченко, А.П. Закалюк, М.С. Хруппа, М.І. Мельник, А.А. Музика, В.В. Сташис, А.В. Градецький, В.М. Дьомін та інші. Також багато сфер та галузей науки

приділяють велику увагу проблемі ресоціалізації наркозалежних у світі, зокрема: соціальна робота (О. Стецков, А. Браун, М. W. Fraser, S. E. Prince), наркологія (А. Артемчук, А. Шишкова, Н. Сирота, D. R. Miles, M. C. Stallings), психологія (В. Гущина, Ю. Захаров, Н. Зубарева, М. E. Muscari, M. D. Slater).

Наркоманію як соціально негативне явище і такі поняття, як «наркотизм», «наркоманія», досліджували Н. А. Мірошніченко, А. А. Музика, О. М. Гумін, П. В. Мельник. Останнім часом в Україні підвищилася увага науковців до вирішення проблем наркозалежних осіб. Про це свідчить насамперед здійснення огляду програм ресоціалізації для споживачів наркотиків серед молоді та підлітків, видання методичних рекомендацій з питань організації та функціонування центрів ресоціалізації наркозалежних.

Так, зокрема, у 2018 році у Львівському державному університеті внутрішніх справ відбулося засідання науково-практичного семінару «Проблеми протидії незаконному обігу наркотичних засобів: соціальний і правовий аспекти», де в обговоренні брали участь представники Управління протидії наркозлочинності ГУНП у Львівській області, Львівського обласного медичного центру превенції та терапії uzалежнень, працівники органів прокуратури та адвокатури Львівщини та науковці ЛьвДУВС та Львівського торговельно-економічного університету; Міжнародна науково-практична конференція «Протидія наркозлочинності в Україні та у світі: проблеми та шляхи їх вирішення», яка відбулася 21–22 червня 2018 року на базі ДДУВС, де взяли участь науковці й працівники правоохоронних органів Грузії, Казахстану, країн Балтії і Європи.

Метою та завданням статті є ґрунтовне осмислення проблеми наркоманії серед молоді на основі аналізу сучасного стану, пошук шляхів удосконалення та розробка заходів щодо запобігання наркоманії в Україні і за кордоном.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб проаналізувати сучасний стан наркоманії серед молоді, на наш погляд, доречно визначити, що ж саме є наркоманією. Термін «наркоманія» походить від грецької “narkz”, що в перекладі означає заціпеніння, сон та “mania” – безумство, потяг, тобто це хронічні захворювання, що викликаються зловживанням лікарськими або нелікарськими наркотичними засобами. Цей стан характеризується виникненням патологічного потягу до наркотичного засобу, зміною толерантності до наркотичного засобу з тенденцією до збільшення доз та розвитком фізичної залежності, що виявляється синдромом абстиненції за умов припинення його прийому [2].

Про негативний вплив наркоманії на розвиток суспільства свідчать дослідження вітчизняних вчених щодо визначення даного поняття, зокрема, М. С. Хруппа, Р. М. Павленко та В. А. Семенюк зазначають, що наркоманія – це хворобливий психічний стан, а наркотизм є антисуспільне явище, яке виявляється у незаконному вживанні наркотичних або психотропних речовин, а також у вчиненні на цьому ґрунті протиправних дій з цими речовинами, відповідальність за які передбачена адміністративним та кримінальним законодавством [3, с. 121–122]. А. П. Закалок вважає, що наркотизм є суспільно неприйнятне і вкрай небезпечне соціальне явище, оскільки його негативний, а подекуди й руйнівний вплив поширюється майже на всі сфери суспільства: економіку, виробництво, обороноздатність, фізичне й моральне здоров'я нації, її культуру, процес відтворення населення, збереження генофонду, перспективи цивілізаційного розвитку [4, с. 4].

Якщо звернути увагу на нормативні акти, то визначення «наркоманія» було сформовано Всесвітньою організацією охорони здоров'я ще в 1952 році і вважається станом періодичної або хронічної інтоксикації, шкідливої для

людини та суспільства, викликаной неодноразовим вживанням наркотику [5]. В юридичному словнику 1956 року визначено, що наркоманія це патологічне приваблення до вживання наркотичних засобів [6]. Єдиною Конвенцією про наркотичні засоби 1961 року було зазначено, що наркоманія – зло, яке впливає як на окремих індивідів, так і на людство взагалі, становить соціальну та економічну небезпеку як для окремих держав, так і для міжнародного співтовариства [7]. Перелік наркотичних речовин, узятих під контроль, приведений у Єдиній Конвенції про наркотичні речовини 1961 р. Юридичне поняття наркоманії істотно відрізняється від медичного: тут суспільну небезпеку становить не саме захворювання, а пов'язані з ним негативні соціальні явища.

Отже, аналізуючи зазначені вище визначення, можна зробити висновок, що наркоманія це небезпечне явище, яке впливає на стан людини періодичної інтоксикації шляхом вживання наркотичних речовин.

Слід наголосити, що кількість наркозалежних зростає не лише в Україні, а й в усьому світі. За офіційними даними, кількість людей, які вживають наркотики, становить близько 100 тисяч, але реальна цифра людей в 10–12 разів більша. Однак головним є те, що найбільш уразливою групою населення є молодь – останнім часом у 25 разів збільшилася кількість неповнолітніх наркоманів. Більшість підлітків вперше пробують вживати наркотики ще в школі. Також великий відсоток становлять першокурсники вищих навчальних закладів.

Здійснені дослідження свідчать, що середній вік початку вживання наркотиків складає 13–15 років, а в деяких областях 9–13 років, адже саме перехід від підліткового віку до юнацького і дорослого є самим небезпечним, оскільки молодь часто робить спробу вживати наркотики. Так, за даними Міністерства охорони здоров'я України на 2017 рік було зареєстровано близько півмільйона наркоманів [7]. На 2018 рік в Україні зареєстровано близько 500 тисяч людей, з них 171,6 тисяч вживають наркотики регулярно. При цьому близько 5 тисяч наркозалежних ще не досягли повноліття. Найбільш ураженими наркоманією є Дніпропетровська, Донецька, Луганська, Запорізька області, Автономна Республіка Крим та Київ [9].

Поряд із уже всесвітньо відомими наркотичними препаратами за останні 10 років у багатьох країнах збільшилося число наркоманів, що вживають так звані психотропні наркотики, серед яких найбільш небезпечними є амфетаміни і глюціногени, ЛСД і інші похідні лизергінової кислоти, що не є, на відміну від інших психотропних препаратів, медичними засобами і становлять виняткову небезпеку для людини

Проблем від вживання наркотичних речовин дуже багато. Головними серед них є такі, як деградація особистості, злочинність, складний, а інколи й зовсім неможливий процес лікування. Також вживання наркотиків в немедичних цілях часто призводить до побутового або виробничого травматизму, самогубства або передозування цих засобів, що може закінчитися летально.

Загалом люди зловживають наркотиками аби звільнитися від проблем, які пов'язані з безробіттям, конфліктом, відсутністю уваги. На наш погляд, необхідно виділити наступні причини зловживання наркотиками:

– задоволення. Є найголовнішою причиною, чому саме люди вживають наркотики, тобто це гарне самопочуття, релаксація до містичної ейфорії. Це природна, вроджена рефлекторна реакція на приємне відчуття, яка вимагає повторення;

– цікавість стосовно наркотиків, тобто саме цікавість змушує певну групу людей почати вживати наркотичні речовини. Застосування наркотиків може виглядати як сим-

вол опозиції цінностям суспільства, тим самим формуючи ворожість;

– доступність. Нелегальне споживання наркотиків найбільше там, де їх легко дістати, наприклад у великих містах [11].

Стосовно реального стану виховання молодого покоління, то він не відповідає вимогам сьогодення. Ми цілком згодні з переконанням В. Оржеховської та Ю. Щербяка, що проявам девіантної поведінки серед дітей і молоді сприяють: помилки сімейного виховання (низький рівень готовності батьків до реалізації виховної функції сім'ї); перекладення турбот щодо виховання дітей на школу; низький рівень педагогічної культури батьків; превалювання в сім'ях методів авторитарного спрямування, які передбачають підкорення дитини волі батьків; загострення суперечностей та конфліктів між батьками і дітьми [12].

Всесвітня організація охорони здоров'я виділяє чотири основні групи факторів, що сприяють вживанню наркотиків молодими людьми:

Моральна незрілість особистості: негативне відношення до навчання, відсутність соціальної активності; вузьке коло і нестійкість інтересів, відсутність захоплення і духовних запитів; невизначеність у питаннях професійної орієнтації, відсутність установки на трудову діяльність, дефіцит мотивації досягнень, відхід від відповідальних ситуацій і рішень; утрата «перспективи життя»; терпимість до пияцтва.

Порушене соціальне мікросередовище: неповна родина; зайнятість батьків; неправильне виховання; передчасне (12–13 років) звільнення від опіки батьків; легкий і неконтрольований доступ до грошей і нерозуміння того, як вони дістаються; алкоголізм або наркоманія, що успадковуються від близьких родичів; низький освітній рівень батьків.

Індивідуально-біологічні особливості особистості: спадкова обтяженість у відношенні психологічних захворювань і наркоманії, важкі соматичні захворювання і нейроінфекції у ранньому дитинстві; травми головного мозку, розумові порушення і психологічний інфантизм.

Індивідуально-психологічні особливості і нервово-психічні аномалії особистості: низька стійкість до емоційних навантажень, підвищена тривожність, імпульсивність, схильність до ризикованого поведіння, недостатня соціальна адаптація, особливо в складних умовах, неврози і психопатії [13, с. 13].

Проблема наркоманії загалом і серед неповнолітніх зокрема потребує підвищеної уваги від держави та суспільства, а також вжиття відповідних заходів для боротьби з цим негативним явищем. Кожна країна в процесі боротьби з наркоманією враховує різні фактори, такі як особливості суспільства, культурні цінності, традиції та звичаї, рівень наркотизації населення, наявність психологічної, соціальної та іншої допомоги під час реабілітації та ресоціалізації колишніх наркозалежних або наркозлочинців, а також враховується рівень кримінальної системи.

Для запобігання поширенню наркотичних засобів в зарубіжних країнах було здійснено певні заходи, зокрема, було прийнято цілу низку відомих міжнародних договорів – Єдина конвенція про наркотичні засоби (1961 р.), Конвенція ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин (1988 р.). Зазначені нормативно-правові акти спрямовані на боротьбу з наркозлочинністю та протидію незаконному обігу наркотиків.

Слід зазначити, що в Україні також було прийнято низку нормативно-правових актів стосовно протидії незаконному обігу наркотиків, серед них основними є: Закон України «Про лікарські засоби», «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів

і прекурсорів», «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними», Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року (розпорядження КМУ від 28.08.2013 №735-р) та ін.

Сьогодні майже у всіх країнах функціонують нормативно-правові акти, які регламентують питання, що пов'язані з обігом наркотичних засобів та психотропних речовин. Однак варто відмітити, що незважаючи на те, що були запроваджені нормативні акти, методи боротьби з наркоманією суттєво відрізняються.

Зокрема, у таких країнах, як Нідерланди, Іспанія та Голландія, диференційоване відношення до розповсюдження наркотиків. Тобто в цих країнах дозволено вживання таких наркотиків, як марихуана, гашиш, в спеціальних кафе – шопах. Кримінальна відповідальність, звісно, присутня, але лише за незаконне зберігання та збут важких наркотиків (наприклад, героїн, кокаїн тощо) [14, с. 169].

Отже, прослідковується певна лояльність щодо вживання наркотиків. Вважається, що в Амстердамі легше купити наркотики, ніж в інших європейських столицях, а в Данії дозволено мати при собі невелику кількість препаратів (лише конопля) для медичного споживання.

У Німеччині, Італії, Франції передбачені тривалі строки позбавлення волі у випадку тяжких злочинів. Наприклад, у кримінальному кодексі Франції посилено покарання за здійснення незаконної торгівлі наркотичними речовинами, яка включає довічне ув'язнення та штраф у розмірі до 50 000 франків [15, с. 141].

Особи, які є наркозалежними та вчинили злочин, можуть бути направлені у судовому порядку на примусове лікування. Отже, загалом за вживання наркотиків не застосовується кримінальна відповідальність, а надається допомога хворим наркоманією і одночасно суворо контролюється та забороняється обіг наркотичних речовин.

Серйозні міри покарання, а іноді смертна кара застосовуються у Великобританії, Японії та США. В США функціонує ряд законів, які передбачають смертну кару для торговців наркотичними речовинами. В Японії боротьба із зловживанням наркотичних речовин здійснюється на основі положення Законів «Про контроль над коноплею» (1953 р.), «Про опіум» (1954 р.) та Закону «Про контроль за психоактивними речовинами» (1951 р.) [14, с. 315].

Китай, Єгипет та Сінгапур вважаються країнами, де особливо жорстка політика, і боротьба з наркоманією тут ведеться найбільш серйозними заходами. Наприклад, за зберігання у великих розмірах наркотиків застосовується жорстоке покарання, аж до смертної кари. Також застосовуються такі види покарань, як каторжні роботи, заходи фізичного насилля до злочинців.

Необхідно зазначити, що в деяких містах Швеції у межах боротьби з наркоманією офіційно дозволили видачу психостимуляторів за рецептами. Це був пілотний експеримент, який не був увінчаний успіхом, оскільки наркозалежні одразу почали перепродавати видані їм препарати, заманоючи інших людей. Так, в Стокгольмі за один рік кількість наркоманів збільшилась вдвічі [13, с. 319]. Можна зробити висновок, що саме в таких країнах, як Китай, Єгипет та Сінгапур, рівень зловживання наркотиків надзвичайно низький.

Щодо України, то незаконне вживання наркотичних речовин вважається однією із самих серйозних проблем українського суспільства. В Україні, як і в інших країнах, поширеним та найбільш вживаним є канабіс, а потім, за популярністю, йдуть й інші наркотичні речовини: опіати (опіум, макова солома, їх синтетичні аналоги), стимулятори амфетамінового ряду (амфетамін, метамфетамін, МДМА (екстазі) та нові психоактивні речовини).

Всі хоча б один раз бачили на стінах та парканах рекламні графіті Інтернет-ресурсів зі збуту наркотиків. Ці написи поширює молодь, а саме користувачі цих Інтернет-ресурсів, зазвичай за грошову винагороду або за знижку на наркотики [16]. Слід відмітити, що серед школярів поширюється такий вид наркотиків, як «суніця». На зовнішній вигляд вони, як льодяник, однак містять наркотичну речовину та упаковані в блістер.

Для посилення ефекту ці наркотики запивають рослиною олією. Але це далеко не всі види наркотиків, які поширюються серед молоді. Сьогодні в Україні набирає обертів новий вид продажу психоактивних речовин – через мережу Інтернет [17].

Проблема в тому, що за поширення цих психоактивних речовин не можна притягнути до кримінальної відповідальності. Тому більшість нових психоактивних речовин продається відкрито, як легальна альтернатива забороненим наркотикам, а їх виробники використовують так звані пробіли в законодавстві.

Що являють собою нові психоактивні речовини? Нові психоактивні речовини – це ті ж самі наркотики, тільки не включені до списку наркотичних речовин, психотропних речовин та прекурсорів. Варто зауважити, що начальник департаменту протидії наркозлочинності Національної поліції зазначив, що збут наркотиків через мережу Інтернет розвивається набагато швидше, ніж розробляються ефективні механізми збору електронних доказів та документування подібної злочинної діяльності [16].

Молодь зазвичай легковажно відноситься до свого здоров'я та знаходиться у пошуку нових відчуттів для свого організму. Нові психоактивні речовини, помилково сприймаються молоддю як безпечна альтернатива традиційним наркотикам. Тому їх збувають під видом легальних наркотиків, які нібито менш небезпечні, ніж звичайні цигарки або алкоголь, але насправді все навпаки.

Висновки. Отже, аналіз законодавчих та нормативно-правових актів, прийнятих в Україні й зарубіжних державах, дає підстави стверджувати, що для ефективного запобігання наркоманії необхідно здійснити ряд заходів:

- впровадження в країні батьківського всеобучу з питань профілактики наркоманії та алкоголізму серед молоді;
- створення неформальних громадських об'єднань, клубів, організацій, мережі анонімних консультативних пунктів, функціями яких було б надання допомоги підліткам, батькам, педагогам з питань дії психоактивних речовин на організм, пошук і рекомендації антинаркотичних альтернатив, консультації з питань здорового способу життя. Такі центри вже існують у деяких містах [18];

- підвищити рівень взаємодії державних органів, громадських та міжнародних організацій, бізнес-спільноти.

Список використаної літератури:

1. Телійчук В.Г. Оперативно-розшукова протидія наркозлочинності в мережі Інтернет як стратегія протидії наркозлочинності в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. Спеціальний випуск № 1 (91) «Протидія наркозлочинності в Україні та у світі: проблеми та шляхи їх вирішення». С. 115–122
2. Фармацевтична енциклопедія. URL: <https://www.pharmencyclopedia.com.ua/article/1179/narkomaniya>.
3. Хруппа М.С., Павленко Р.М., Семенюк В.А. Діяльність дільничних інспекторів міліції по запобіганню наркотизму: науково-практичний нарис. Київ, 2001. 140 с.

4. Закалюк А.П. Наркозлочинність: кримінологічна характеристика та запобігання: науково-практичний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 296 с.

5. Official Records of the Economic and Social Council Fourteenth Session. Supplement n. 1 (E/2331). P. 12.

6. Юридический словарь. Москва, 1956. 614 с.

7. Єдина конвенція про наркотичні засоби 1961 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_177.

8. Це страшне явище – наркоманія. 26 червня – Міжнародний день боротьби зі зловживанням наркотиками. URL: <https://kpi.ua/use-nark>.

9. Статистика наркоманії в Україні на 2017 год. URL: <https://job-sbu.org/statistika-narkomanii-v-ukraine-na-2017-god-88961.html>.

10. Официально в Украине проживает 500 тыс. Наркоманов. URL: https://worldnewsage.com/ru/zhizn/ofitsialno_v_ukraine_prozhivaet_500_tys_narkomanov_4a07d9d9028d0.

11. Пляцок М.С. Взаємозв'язок здоров'я та вживання наркотиків. URL: <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-hum/all-hum-2017/paper/viewFile/2620/1974>.

12. Щербяк Ю.А. Соціально-педагогічна профілактика наркоманії серед учнівської молоді <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/8493/1/профілактика%20наркоманії.doc>

13. Неведомська Є.О., Кадун К.О. Наркоманія серед молоді та як її уникнути. *Первый независимый научный вестник*. 2017 № 19. С. 10–14.

14. Щерба С.П. Сравнительное уголовное право. Особенная часть. Москва: Юрлитинформ, 2010. 320 с.

15. Каюмова А.Р. Международное уголовное право (становление и современность, тенденции развития): дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1992. 141 с.

16. Уголовное законодательство зарубежных стран. Москва, 1998. 315 с.

17. В Украине набирает оборот продажа наркотиков нового типа через Интернет. URL: <https://bykvu.com/bukvy/94728-v-ukraine-nabiraet-oboroty-prodazha-narkotikov-novogo-tipa-cherez-internet-politsiya/amp>

18. Булеза Б.Я. Деякі аспекти медико-соціальної роботи золотодю, яка вживає наркотики. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/19716/1/Buleza.pdf>

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

Телійчук Віталій Григорович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент, доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності факультету підготовки фахівців для підрозділів кримінальної поліції Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ;

Курганова Діана Романівна – здобувач вищої освіти факультету підготовки фахівців для підрозділів кримінальної поліції Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Teliichuk Vitalii Hryhorovych – Candidate of Law Sciences, Senior Researcher, Associate Professor, Associate Professor of the Operative-Investigative Department of the Faculty of Specialists Training for the Criminal Police Departments of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs;

Kurhanova Diana Romanivna – Higher Education Student of the Interior Faculty of Specialists Training for Criminal Police Departments of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

Vikol_grigor@ukr.net

УДК 343.851

ДО ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ІНІЦІУВАННЯ РОЗРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ З ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Олексій ТИТАРЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Харківського національного університету внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено аналіз сучасного стану функціонування системи суб'єктів ініціювання розробки державних програмних документів з протидії злочинності. Результати дослідження показали наявність певних прогалин в нормативно-правовій регламентації функціонування такої системи, зокрема, в Законі України «Про державні цільові програми» (2004). Встановлено необґрунтовану відсутність в Законі України «Про державні цільові програми» (2004) таких суб'єктів ініціювання розробки програм з протидії злочинності, як Президент України та Рада національної безпеки і оборони України. Зроблено висновок про можливість віднесення до системи суб'єктів ініціювання програмних документів громадськості. Запропоновано низку пропозицій, спрямованих на удосконалення нормативно-правового врегулювання функціонування такої системи суб'єктів, що в подальшому забезпечить своєчасність та динамічність розробки програмних документів, які спрямовані на реалізацію державної політики в сфері протидії злочинності.

Ключові слова: протидія злочинності, програма протидії злочинності, система суб'єктів ініціювання програм.

ON THE QUESTION OF IMPROVING THE SYSTEM OF SUBJECTS OF INITIATING THE DEVELOPMENT OF STATE-TARGETED CRIME COUNTERACTION PROGRAMS IN UKRAINE

Oleksii TYTARENKO,

PhD in Law, Associate Professor, Doctoral Student
of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The article analyzes the current state of functioning of the system of subjects initiating the development of state policy documents on counteraction crime. The results of the research showed the presence of certain gaps in the regulatory framework for the functioning of such a system, in particular, in the Law of Ukraine "On State Targeted Programs" (2004). The unreasonable absence of such subjects of initiating the development of anti-crime programs as the President of Ukraine and the Council of National Security and Defense of Ukraine in the Law of Ukraine "On State Targeted Programs" (2004) has been established. The conclusion is made about the possibility of attributing to the system of subjects of initiation of program documents also the public. Formulated proposals aimed at improving the legal regulation of the functioning of such a system of subjects, which will ensure in the future the timeliness and dynamism of the development of program documents aimed at implementing the state policy in the sphere of counteraction crime.

Key words: crime counteraction, crime counteraction program, system of subjects of program initiation.

Постановка проблеми. Сучасний стан процесу ініціювання розробки, ухвалення та реалізації програмних документів у сфері протидії злочинності в Україні характеризується відсутністю ефективної системи їх наукового, правового та організаційного забезпечення, що призводить до проблем комплексного розвитку та функціонування програмних управлінських рішень та впливає на ефективність реалізації державної політики в цій сфері.

Одним з важливих питань, що стосується розроблення державних програм протидії злочинності в Україні, є питання системи суб'єктів, які мають право ініціювати цей процес та в подальшому забезпечують розробку відповідного програмного документу.

Актуальність теми дослідження. Зазначимо, що в Україні вже тривалий час (з 2011 року) державна цільова програма з протидії злочинності залишається не розробленою. Незважаючи на наявні наукові розробки та окремі галузеві державні програми переважно соціального впливу на окремі види злочинності, вони не охоплюють повною мірою ті сфери, які найбільш уражені злочинністю та характеризуються відсутністю системного підходу до їх формування.

Стан дослідження. Питання формування політики протидії злочинності, розроблення стратегії та програмування протидії злочинності як на державному, так і на регіональному рівнях приділяли увагу в своїх працях такі вітчизняні вчені, як А.М. Бабенко, О.М. Бандурка, В.І. Борисов, В.С. Батиргарєєва, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.Г. Кальман, М.М. Ключев, В.В. Коваленко, М.В. Костицький, М.Г. Колодязний, О.М. Костенко, О.Г. Кулик, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, С.Ю. Лукашевич, П.П. Михайленко, С.А. Мозоль, В.В. Сташич, В.Я. Тацій, В.О. Туляков, В.І. Шакур та інші. Проте питання щодо суб'єктів ініціювання розробки програмних документів залишається мало-дослідженим.

Метою і завданням статті є визначення сучасного стану функціонування системи суб'єктів ініціювання розробки державних програмних документів з протидії злочинності та формування пропозицій щодо її вдосконалення задля забезпечення своєчасності та динамічності розробки вказаних програмних документів, які спрямовані на реалізацію державної політики в сфері протидії злочинності.

Виклад основного матеріалу. Аналіз державних програм протидії злочинності в Україні, які діяли в період з 1993 по 2010 роки, показав, що головним ініціатором та розробником таких програм виступало МВС України. Надалі пропонуємо в межах чинного законодавства проаналізувати компетенції відповідних суб'єктів щодо даного питання, виявити певні особливості, недоліки та сформулювати пропозиції щодо покращення цієї роботи.

Базові вимоги щодо ініціювання та розробки державних цільових програм, в тому числі і правоохоронних, до яких належить і державна програма протидії злочинності в Україні на певний період, визначені Законом України «Про державні цільові програми» (далі – Закон) [1]. Згідно зі ст. 6 Закону ініціаторами розробки державних цільових програм, в тому числі і правоохоронних, можуть виступати, зокрема: Кабінет Міністрів України^{1*} (КМУ), центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), Національна академія наук України (НАНУ), обласні державні адміністрації (ОДА). В ст. 8 Закону можна знайти конкретизацію того, хто може виступати державним замовником (суб'єкт, який здійснює загальне керівництво і контроль за розробкою державної цільової програми та виконанням її заходів і завдань) державних цільових програм, в тому числі і правоохоронних, а саме такими суб'єктами можуть виступати – ЦОВВ, ОДА. Проте, що стосується державної програми протидії злочинності в Україні, то потрібна певна конкретизація, враховуючи компетенцію кожного з ЦОВВ у відповідній сфері. Звичайно, наприклад, що Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ України), Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики) не будуть ініціювати та виступати державним замовником державної програми протидії злочинності в Україні. Проте, що стосується питань профілактики наркоманії та протидії правопорушенням в сфері незаконного обігу наркотиків, то цілком логічним є те, що ініціатором та замовником таких програм може виступити саме МОЗ України. Стотно профілактики домашнього насильства та протидії торгівлі людьми – ініціатором та замовником може виступати Мінсоцполітики.

Проведений аналіз положень про діяльність ЦОВВ^{2**} дає чітке розуміння, що одним з основних ініціаторів (замовником) та розробником державної програми протидії в Україні виступає саме МВС України. Так, п. 5 ч. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України передбачено, що МВС України розробляє проекти державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захисту об'єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, а також з питань міграції [2]. Безумовно інші ЦОВВ хоча і безпосередньо не ініціюють формування даної програми, але мають право надавати свої пропозиції до неї.

У системі МВС України створена та функціонує Національна поліція України (далі – НПУ), яка є центральним органом виконавчої влади, чия діяльність координується МВС України. Відповідно до Положення про НПУ до його компетенції також належить ініціювання та надання відповідних пропозицій щодо розробки програмних документів в сфері протидії злочинності та забезпечення публічної безпеки та порядку через МВС України [3].

^{1*} Відповідно до п.4 та п.7 ст.116 Конституції України на Кабінет Міністрів України покладається обов'язок щодо розробки і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку), а також здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

^{2**} Станом на квітень 2019 року в системі ЦОВВ функціонують: 19 міністерств, 21 державна служба, 14 державних агентств, 4 державні інспекції, 7 ЦОВВ зі спеціальним статусом, 4 – інші ЦОВВ (серед яких НПУ).

Вивчення питання щодо діяльності головних ініціаторів та розробників програмних документів з протидії злочинності в сучасних умовах, зокрема, МВС України та НПУ, шляхом аналізу доступної інформації, розміщеної на офіційних вебсайтах даних ЦОВВ, показує не оптимістичні перспективи в даному напрямку. Задля підтвердження нашого припущення з питання перспективи розроблення МВС України та НПУ в 2019 році нової комплексної державної цільової програми з протидії злочинності нами було зроблено відповідний запит до КМУ, на який було отримано відповідь від НПУ [4]. У відповіді зазначалось, що відповідно до п. 12 Постанови Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 710 «Про ефективне використання державних коштів» (далі – Постанова) [5] підготовку проектів нових державних цільових програм або внесення змін до затверджених цільових програм, що потребують додаткового фінансування з державного бюджету, припинено, а Концепція державної цільової програми з протидії злочинності не розроблялась. Аналіз положень п. 12 Постанови показав, що за винятком окремих соціальних та екологічних програм, розробка інших державних цільових програм в Україні поки не передбачається. Такий стан зумовлений низкою чинників, одним з яких є перебування України в стані надання відсічі збройній агресії Російської Федерації на Сході України, а також значна залежність розвитку економіки країни від траншів Міжнародного валютного фонду та наявний значний валовий зовнішній борг країни, який на 31 березня 2019 року становив 114,4 млрд дол. і з 2017 року повільно зменшується (116,5 млрд дол.) [6].

Проте, на нашу думку, скорочення державних видатків на програмування протидії злочинності не є виправданим, а відсутність на державному рівні стратегічних документів з протидії злочинності не відповідає міжнародним та європейським стандартам в цій сфері.

Наступним суб'єктом, який, хоча це і не визначено в Законі (ст. 6), має відповідні повноваження, є Рада національної безпеки і оборони України (РНБОУ). Проведений нами аналіз повноважень РНБОУ, визначених Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (далі – Закон про РНБОУ), показав, що ст. 4 до компетенції даного суб'єкта, крім іншого, відносить прийняття рішень щодо проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони. Також п. 8 ст. 4 Закону про РНБОУ передбачено, що даний суб'єкт координує і контролює діяльність органів виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю з питань національної безпеки і оборони [7].

Саме цей суб'єкт, на нашу думку, задає окрему тональність у необхідності розробки та вдосконалення правоохоронних програм, в тому числі і державних програм з протидії злочинності. Зазвичай це відображається в його рішеннях, які містять відповідні завдання для КМУ як головного суб'єкту з розробки державних цільових програм. Зазначимо, що найбільш активно питання з розробки та реалізації програмних документів з означеного нами напрямку розглядалися в 2009 році та 2014–2018 роках. Як приклад можна навести рішення РНБОУ від 11 вересня 2009 року «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» [8], в якому наголошувалося на неефективності протидії злочинності в країні, на необхідності прийняття довгострокових державних програм, зокрема, Концепцію державної програми профілактики правопорушень на 2010–2015 роки, а також на розробці КМУ законопроектів «Про основи державної політики щодо протидії

злочинності», «Про профілактику злочинів та інших правопорушень» та «Про кримінологічну експертизу проєктів нормативно-правових актів». Але це рішення РНБОУ в своїй більшості так і не було виконано, що свідчило про кризу в прийнятті та реалізації державних управлінських рішень.

Також є важливими й інші рішення РНБОУ, якими визначався оновлений вектор в питаннях протидії злочинності та забезпечення публічної безпеки в сучасних умовах, зокрема, це такі рішення РНБОУ: Про Стратегію національної безпеки України від 6 травня 2015 року, Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні від 6 травня 2015 року, Про Доктрину інформаційної безпеки України від 29 грудня 2016 року, Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики від 1 березня 2018 року [9–12]. В цих документах головний акцент робиться на посиленні протидії організованій злочинності, діяльності незаконних збройних формувань, тероризму, нелегальній міграції, кіберзлочинності, торгівлі людьми, незаконному обігу зброї. Такий підхід зумовлений перебуванням України в стані надання відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

Відповідно до Конституції України діяльність РНБОУ напряму пов'язана з діяльністю Президента України. Саме указами Президента України вводяться в дію всі рішення РНБОУ. Проте Президент України має повноваження щодо ініціювання розгляду відповідних питань, в тому числі і в сфері протидії злочинності на засіданнях РНБОУ, а також давати відповідні доручення КМУ щодо розробки відповідних державних програмних документів, в тому числі і в досліджуваній нами сфері.

Зазначимо, що після проведення навесні 2019 виборів Президента України новообраний глава держави тільки впродовж червня – липня 2019 року видав два укази, які стосуються окремих питань протидії злочинності. Фактично ці документи визначають певні пріоритети в цій сфері на найближчі п'ять років та є базою для формування окремих державних програмних документів. Зокрема, це стосується наступних указів Президента України:

1. Про заходи щодо протидії контрабанді та корупції під час митного оформлення товарів від 9 липня 2019 року № 505/2019 [13].

2. Про заходи щодо протидії рейдерству від 22 липня 2019 року № 542/2019 [14].

Перший документ представляє науковий та практичний інтерес для ініціювання розробки відповідних державних програмних документів в сфері протидії злочинності, висловлює позицію щодо необхідності розгляду проєкту програми боротьби з контрабандою і корупцією під час митного оформлення товарів. Але така ініціатива адресована не напряму до КМУ, а до РНБОУ через необхідність утворення Міжвідомчої комісії з питань боротьби з контрабандою та корупцією на митниці, яка буде розробляти та вносити на розгляд до РНБОУ проєкт цієї програми. Якщо в перспективі буде прийняте рішення РНБОУ про ухвалення проєкту такої програми, яке буде введено в дію указом Президента України, воно буде обов'язковим для виконання КМУ, який в кінцевому підсумку затверджує такі програми відповідно до вимог Закону України «Про державні цільові програми» (2004).

Аналіз ст. 6 Закону України «Про державні цільові програми» (2004) показує, що такі суб'єкти ініціювання розробки державних цільових програм, як Президент України та РНБОУ, в Законі не визначені. Ця прогалина повинна бути усунена шляхом внесення відповідних змін з урахуванням положень Конституції України та Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (1998).

Щодо другого документу, то КМУ встановлено термін до жовтня 2019 року розробити та внести до ВРУ проєкт закону України, спрямований на посилення гарантій захисту державою речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, захисту прав засновників (учасників) юридичних осіб та протидію рейдерству, який, крім удосконалення окремих процедурних питань щодо функціонування Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, включатиме посилення відповідальності за порушення законодавства у цій сфері. Водночас окремий комплекс заходів з протидії рейдерству міг би знайти своє відображення в новій державній комплексній програмі з протидії злочинності.

Окремо слід звернути увагу на повноваження щодо ініціювання розробки відповідної програми та/або надання пропозицій до проєкту державної програми протидії злочинності в Україні таких суб'єктів, як Генеральна прокуратура України (ГПУ), Служба безпеки України (СБУ), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), які не входять до системи ЦОВВ, а також Державне бюро розслідувань (ДБР), яке віднесено до ЦОВВ зі спеціальним статусом та є новоствореним (листопад 2018 року) державним правоохоронним органом.

Щодо ГПУ, то даний суб'єкт в державних програмах протидії злочинності зазначається як один з співвиконавців заходів, які в них передбачаються. В Законі України «Про прокуратуру» (2014 року) чітко не визначається, що до повноважень даного суб'єкту належить ініціювання та розробка таких програм, а також не згадується про обов'язковість внесення пропозицій до проєкту державної програми протидії злочинності [15]. Хоча діяльність з ініціювання та надання пропозицій до проєкту програмного документу ГПУ може здійснюватись під час організації координаційної діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, що впливає з наказу ГПУ «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16.01.2013 № 1/Ігн [16] та спільного наказу ГПУ та керівників правоохоронних органів Про затвердження Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією» серед завдань координації визначені від 26.04.2012 № 43/375/166/353/284/241/290/236. Проте щодо даних документів є один нюанс, вони, згідно з ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» (2014), підлягають обов'язковій реєстрації у Міністерстві юстиції України. Проте станом на 2019 рік жодних з двох вищенаведених документів в Міністерстві юстиції України не зареєстрований, що ставить під сумнів їх легітимність [17, с. 158].

Наступним суб'єктом, який може брати участь у програмній діяльності в сфері протидії злочинності, є СБУ. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» СБУ – це державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями [18]. Вивчення положень цього Закону показує, що серед повноважень цього суб'єкта не визначено формування ним або участь у формуванні проєктів державних програм протидії злочинності. Хоча він на практиці надає відповідні пропозиції до програмних документів з протидії злочинності і є одним з співвиконавців (за згодою) реалізації програмних заходів.

У зв'язку з цим вбачається доцільним запропонувати та конкретизувати повноваження як СБУ, так і ГПУ з питань участі у програмуванні протидії злочинності шляхом внесення змін до законів України «Про Службу безпеки України» та «Про прокуратуру» такого змісту: «в межах своєї компетенції бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності, вносить

відповідні пропозиції на розгляд Кабінету Міністрів України».

Щодо НАБУ, який є самостійним державним правоохоронним органом в сфері протидії корупції, то Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» також чітко не передбачені його повноваження щодо участі у програмуванні протидії злочинності. Лише в ст. 8 Закону акцент робиться на надання пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань, що належать до його компетенції [19]. Хоча даний суб'єкт де-факто бере участь у формуванні державних програм з протидії корупції, а тому в межах своєї компетенції також може надавати відповідні пропозиції до проекту державної програми протидії злочинності та бути залучений як співвиконавець такої програми за його згодою.

Наступний новотворений правоохоронний орган, який розпочав свою роботу лише в листопаді 2018 року і представляє інтерес в нашому дослідженні, це ДБР. Згідно з Законом України «Про Державне бюро розслідувань» його віднесено до ЦОВВ зі спеціальним статусом, на відміну від суб'єктів, які ми розглядали вище. Так у п.1 ч. 1 ст. 6 цього Закону зазначено, що серед інших повноважень даного суб'єкту він має право брати участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності, вносити відповідні пропозиції на розгляд КМУ [20]. На нашу думку, це є вдала конструкція законодавчого закріплення повноважень щодо участі в програмуванні протидії злочинності для правоохоронних органів, які не виступають як ініціатори та головні розробники таких програмних документів.

Далі окремо слід розглянути повноваження щодо ініціювання державних правоохоронних програм та внесення відповідних пропозицій до їх проектів такими суб'єктами, як ОДА. Нагадаємо, що згідно зі ст. 6 Закону України «Про державні цільові програми» (2004 року) ОДА можуть виступати ініціаторами формування державних цільових програм, зокрема і правоохоронних, якщо буквально тлумачити зміст положення цієї норми. Проте в даному аспекті задля уточнення повноважень ОДА слід звернутися і до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Так, пп. 1 та 8 ст. 17 даного Закону до повноважень ОДА віднесено розробку проектів відповідних регіональних програм соціально-економічного розвитку, а також розробку та внесення пропозицій до проектів державних цільових програм [21]. Останнє охоплює і розробку пропозицій до проектів державних правоохоронних програм. Але як бачимо є певна неузгодженість між ст. 6 Закону України «Про державні цільові програми» та ст. 17 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» в частині ініціювання формування проектів державних цільових програм. На нашу думку, ініціювання ОДА розробки відповідних державних правоохоронних програм має сенс, але здебільшого тоді, коли вони будуть торкатися розв'язання відповідних проблем на регіональному рівні, де необхідні зусилля держави. Як приклад можна навести Державну цільову програму відновлення та розбудови миру в Східних регіонах України (13 грудня 2017 року), в якій за окремими стратегічними компонентами передбачаються заходи соціальної профілактики злочинності [22].

Окремої уваги заслуговує і визначення можливостей інституту громадянського суспільства (зокрема, громадські організації та громадськість) щодо ініціювання та надання пропозицій до проекту державної програми протидії злочинності в Україні. Так, аналіз положень законів України «Про звернення громадян», «Про громадські об'єднання», «Про державні цільові програми» та постанов КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, «Про затвердження Порядку розроблення

та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 р. № 106 дає підстави стверджувати, що дані суб'єкти також активно можуть брати участь у наданні пропозицій до проекту державної програми протидії злочинності (інших правоохоронних програм) та в її обговоренні, без чітко вираженого повноваження щодо ініціювання [23–25]. Водночас вважаємо, що вказані суб'єкти в межах чинного законодавства, реалізуючи право на звернення, можуть спонукати головних розробників таких програм до необхідності ініціювання їх розроблення.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити висновок про те, що сьогодні Законом України «Про державні цільові програми» не повною мірою врегульовано функціонування системи суб'єктів з формування програмних документів з протидії злочинності та він не узгоджується з іншими законами, які регулюють діяльність окремих суб'єктів, від яких може виходити ініціатива з їх розроблення (Президент України, РНБОУ). Отже, потребує внесення відповідних змін ст. 6 Закону України «Про державні цільові програми».

Не всі суб'єкти правоохоронної діяльності, які належать до ЦОВВ, наділені повноваженнями щодо ініціювання розроблення державних програм з протидії злочинності (наприклад, ДБР). В законодавчих документах, які регламентують діяльність таких правоохоронних органів, як ГПУ, СБУ, НАБУ, не знайшло своє закріплення визначення повноважень з обов'язкової участі у формуванні відповідних державних програм.

Відповідно до чинного законодавства головними суб'єктами з повноваженнями ініціювання та розробки державних програм з протидії злочинності залишається МВС України та НПУ.

Фактично сьогодні до ініціаторів розробки проекту державної програми протидії злочинності та інших державних правоохоронних програм, з урахуванням чинного законодавства, можна віднести: Президента України, РНБОУ, КМУ, МВС України (як один з основних), інші ЦОВВ (НПУ з більшими повноваженнями, всі інші суб'єкти – в межах своєї компетенції), НАНУ та ОДА (в межах своєї компетенції), а також громадськість (через реалізацію права на звернення).

Також для чіткого закріплення функціональної системи суб'єктів, які можуть ініціювати розробку таких правоохоронних програм, вбачається обґрунтованим не тільки внесення відповідних змін до Закону України «Про державні цільові програми», а і затвердження окремого Порядку з розроблення та виконання правоохоронних державних цільових програм. Схожу ідею щодо нормативного врегулювання питання формування державних програм запобігання злочинності також висловлюють вітчизняні вчені В.В. Голіна, О.М. Литвинов, М.Й. Колодяжний, М.М. Ключев та інші.

Список використаної літератури:

1. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм : затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-п> (дата звернення: 12.07.2019).
2. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/248608057> (дата звернення: 12.07.2019).
3. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-п> (дата звернення: 15.07.2019).
4. Лист Національної поліції України від 21.03.2019 № Т-86/25/4-2019. 3 с.

5. Про ефективне використання державних коштів : постанова КМУ від 11 жовтня 2016 року № 710 (в редакції від 12.07.2019). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2016-p> (дата звернення: 14.07.2019).

6. Валовий зовнішній борг України. URL : <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/foreigndebt/> (дата звернення: 12.07.2019).

7. Про Раду національної безпеки і оборони України : закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР (в редакції від 11.01.2019). URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/183/98-vr> (дата звернення: 12.07.2019).

8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 року «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» : указ Президента України від 27.10.2009 р. № 870/2009 (скасоване від 30.06.2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0012525-09> (дата звернення: 12.07.2019).

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 12.07.2019).

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні»: указ Президента України від 16.06.2015 р. № 341/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/2015/paran5#n5> (дата звернення: 12.07.2019).

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 березня 2018 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики»: указ Президента України від 17.03.2018 р. № 72/2018. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/470.html> (дата звернення: 14.07.2019).

12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: указ Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374> (дата звернення: 14.07.2019).

13. Про заходи щодо протидії контрабанді та корупції під час митного оформлення товарів: указ Президента України від 09.07.2019 р. №505/2019 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5052019-27993> (дата звернення 09.07.2019).

14. Про заходи щодо протидії рейдерству: указ Президента України від 22.07.2019 р. № 542/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5422019-28749> (дата звернення: 22.07.2019).

15. Про прокуратуру: закон України від 14.10.2014 № 1697-VII (в редакції від 28.08.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 14.07.2019).

16. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції : наказ Генерального прокурора України від 16.01.2013 № 1/ІІІ. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001900-13> (дата звернення: 11.07.2019).

17. Селезньов В., Курганський О. Організація роботи сучасної прокуратури України – вимоги сьогодення. *Підприємство, господарство і право*. 2017. №7. С. 157-160. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/7/34.pdf> (дата звернення: 14.07.2019).

18. Про Службу безпеки України: закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2229-12> (дата звернення: 14.07.2019).

19. Про Національне антикорупційне бюро України: закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18?find=1&text=%EF%F0%EE%EF%EE%7%E8%F6#w110> (дата звернення: 14.07.2019).

20. Про Державне бюро розслідувань: закон України від 12 листопада 2015 року № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19?find=1&text=%EF%F0%EE%EF%EE%7%E8%F6#w11> (дата звернення: 14.07.2019).

21. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV (в редакції від 11.01.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14?> (дата звернення: 14.07.2019).

22. Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в Східних регіонах України: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-cilov> (дата звернення: 01.02.2019).

23. Про звернення громадян: закону України від 2 жовтня 1996 року (в редакції від 11.10.2018) № 393/96-ВР. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-vr> (дата звернення: 14.07.2019).

24. Про громадські об'єднання : закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI (в редакції від 22.07.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 14.07.2019).

25. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (в редакції 07.05.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p> (дата звернення: 14.07.2019).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Титаренко Олексій Олексійович – кандидат юридичних наук, доцент, докторант Харківського національного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tytarenko Oleksii Oleksiiovych – PhD in Law, Associate Professor, Doctoral Student of Kharkiv National University of Internal Affairs

titarenko_alexey1978@ukr.net

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА

УДК 343.13:342.951

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

Олександр АНДРУШКО,

кандидат юридичних наук, доцент, докторант докторантури
Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена вивченню актуальних проблем нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі. Недосконалість адміністративного деліктного законодавства потребує його системної перебудови в контексті адміністративної реформи та реформи адміністративного права. Внаслідок цієї реформи адміністративні правопорушення процесуального характеру слід перемістити до Кодексу про процесуальні правопорушення.

Ключові слова: юридична відповідальність, правопорушення в кримінальному процесі, адміністративна відповідальність, реформа адміністративного права, учасники кримінального провадження, процесуальна відповідальність.

ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR OFFENSES IN CRIMINAL PROCEEDING

Oleksandr ANDRUSHKO,

PhD in Law, Associate Professor, Doctoral Student
of the Bohdan Khmelnytsky National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine

SUMMARY

The article is devoted to the study of the actual problems of regulatory legal regulation of administrative liability for offenses in the criminal process. The imperfection of administrative tort law requires its systematic restructuring in the context of administrative reform and administrative law reform. As a result of this reform administrative offenses of a procedural nature should be transferred to the Code of Procedural Offenses.

Key words: legal liability, offense in criminal proceeding, administrative liability, reform of administrative law, participants in criminal proceedings, procedural liability.

Постановка проблеми. Одним із видів юридичної відповідальності, що може наставати за вчинення правопорушень у кримінальному процесі, а також в інших юридичних провадженнях, є адміністративна відповідальність. Застосування цієї відповідальності на практиці обтяжене передусім низкою недоліків законотворення та законодавчих колізій, очевидними недоліками адміністративної реформи та реформування адміністративного права в Україні, відсутністю єдиної усталеної наукової парадигми щодо цих процесів.

Актуальність теми дослідження. Необхідність виявлення закономірностей розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі крізь призму зазначених вище проблем і нерозкритість її в науці зумовлює актуальність теми.

Стан дослідження. Науковий аналіз загальних проблем адміністративного права, адміністративної відповідальності та адміністративних правопорушень проведений ученими минулого століття (А.І. Єлістратовим, Ю.М. Козловим, В.М. Ширяєвим та ін.), пострадянських держав (А.Б. Агаповим, Д.М. Бахрахом, А.В. Воронковим, Д.М. Овсянком, І.С. Самощенком, Ю.М. Старилловим, Ю.О. Тіхоміровим та ін.) і вітчизняними ученими (В.Б. Авер'яновим, Ю.П. Битяком, І.С. Гриценком, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаковим, А.Т. Комзюком,

О.В. Кузьменко, Є.В. Курінним, Д.М. Лук'янцем, Р.С. Мельником, О.М. Миколенко та ін.). Окремі аспекти субінституту адміністративної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі досліджувалися Л.В. Гаврилюк, О.М. Овчаренко, О.С. Смишляєвим, С.М. Стахівським, Н.М. Таварткіладзе, В.Д. Чабанюком, Ю.І. Черновим, М.Є. Шумилом та ін., але комплексного його вивчення не проводилося, також невирішені у законодавстві резонні рекомендації щодо удосконалення цієї відповідальності.

Метою статті є вивчення актуальних проблем нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі та шляхів їх вирішення для опрацювання пропозицій з удосконалення чинного законодавства.

Викладення основного матеріалу. Адміністративна відповідальність за правопорушення в кримінальному процесі передбачає захист кримінальних процесуальних правовідносин шляхом покладення обтяжень на учасників процесу за невиконання своїх процесуальних обов'язків у порядку реалізації норм адміністративного деліктного права.

Глава 15 КУпАП містить низку статей, що встановлюють адміністративну відповідальність учасників процесуальних правовідносин за невиконання ними своїх процесуальних обов'язків (адміністративних правопорушень чи проступків, ці терміни в нашій публікації вживаються

як синоніми): ст. 185-3 «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України», ст. 185-4 «Злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора», ст. 185-5 «Перешкоджання явці до суду народного засідателя, присяжного», ст. 185-6 «Невжиття заходів щодо окремої ухвали суду», ст. 185-8 «Ухилення від виконання законних вимог прокурора», ст. 185-11 «Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист».

Сучасна адміністративна відповідальність за ці правопорушення характеризується таким. Вона настає за порушення, що за своїм ступенем незначної суспільної небезпечності не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальну відповідальність. Застосовується як до учасників процесу (свідок, потерпілий, позивач, відповідач, експерт, перекладач, спеціаліст), так і до осіб, що такими не є (посадова особа). Також ідеться про невизначене коло осіб у разі прояву неповаги до суду або особи у разі ухилення від виконання законних вимог прокурора щодо прибуття в орган прокуратури, також у разі розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист. Зловий правопорушення виражаються в активних діях (прояв неповаги, перешкоджання, розголошення) або бездіяльності (злісне ухилення, невжиття заходів). Ці діяння переважно вчиняються навмисне. Санкції цих статей передбачають у всякому разі обов'язкове накладення штрафу у різних розмірах як основного адміністративного стягнення. Згідно з ч. 2 ст. 185-3 КУпАП можуть накладатися й інші адміністративні стягнення (виправні роботи, адміністративний арешт).

Застосування адміністративної відповідальності на практиці ускладнюється системними законодавчими проблемами, що називаються як ученими, так і практикуючими юристами [1]:

1) насамперед це недоліки законодавчого урегулювання процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення. Вони проявляються у відсутності можливості реалізації всіх принципів юридичної відповідальності під час розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення навіть у судовому порядку. Хоча у п. 4, 4.1 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина А.О. Багінського [2] визнано поширення дії принципів права і на провадження у справах про адміністративні правопорушення;

2) провадженню у справах про адміністративні правопорушення притаманні інквізиційні начала, що витікає з надмірно спрощеної її процедури та фактичного стану практики: «незацікавленість» та «пасивність» суддів у розгляді справ через їх «малозначність»; поєднання суддею функцій обвинувача та захисника; завуальований обов'язок доведення правопорушником своєї невинуватості. Саме правопорушником, оскільки вже на стадії виникнення відповідальності протокол про адміністративне правопорушення складається на правопорушника, що суперечить принципу презумпції невинуватості;

3) незабезпечення правопорушнику (як обвинуваченому в кримінальному провадженні) всіх гарантій реалізації його прав, визначених Конституцією України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Варто лиш зазначити, що Європейський суд з прав людини прирівнює адміністративні правопорушення до кримінальних (Справа «Гурепка проти України») [3]. Це пояснюється тим, що адміністративні правопорушення в багатьох країнах Європи (Німеччина, Швейцарія, Бельгія, Італія, Португалія) є різновидом кримінально караних діянь [4, с. 179].

Поряд із загальними правовими проблемами реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі є й локальні проблеми (орієнтовний перелік):

1) відсутність повноважень на складання протоколу про адміністративне правопорушення у владних суб'єктах кримінального провадження. У зв'язку з цим ми підтримуємо пропозицію С.М. Стахівського про надання такого повноваження слідчому шляхом внесення відповідних доповнень у КПК України [5, с. 34]. Тут же недоречним є уповноваження слідчого на розгляд справи про адміністративне правопорушення та накладення адміністративного стягнення [6, с. 116], оскільки слідчі є виключно суб'єктами кримінальної процесуальної компетенції, а підстав змінювати цей стереотип немає;

2) відсутність відповідальності за невиконання законних вимог та процесуальних рішень слідчого. У ч. 5 ст. 40 КПК України визначено, що «Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові особи, інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення слідчого». Обов'язок є, а відповідальності немає. Алогізм. Під час конструювання прав і обов'язків суб'єктів права слід керуватися правилом: правам кореспондують обов'язки, за невиконання яких обов'язково передбачається відповідальність;

3) логічні розбіжності у розмірах санкцій. За злісне ухилення від явки учасників процесу до прокурора (ст. 184-4 КУпАП) верхня межа санкції, що визначає штраф, нижча у десять разів, ніж просто ухилення від прибуття до органу прокуратури (ч. 2 ст. 185-8 КУпАП). Різні розміри санкцій у ч. 1 та в ч. 3 ст. 185-3 КУпАП. Де логіка? Що таке «злісне» ухилення? І чому за нього «карають» м'якше, ніж просто за ухилення?

4) порушення формальної рівності сторін перед законом і судом у кримінальному провадженні. Така рівність має передбачати не тільки рівні права, а й обов'язки та відповідальність. За неповагу до суду потерпілий несе відповідальність за ч. 1 ст. 185-3 КУпАП, а обвинувачений такої відповідальності чомусь не несе. Все ж такі слід передбачити штрафні санкції й для нього, а не тільки «малосиле» видалення із зали судового засідання;

5) слід заперечити викладеним у літературі пропозиціям про можливість притягнення адвоката до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у процесі за неповагу до суду [7, с. 15; 8, с. 10]. Сумнівно покладати адміністративну відповідальність на осіб й за порушення процесуального порядку проведення слідчих дій [9, с. 9]. Вважаємо, адвокати, судді, прокурори, слідчі як професійні суб'єкти мають нести каральну відповідальність за процесуальні правопорушення лише в порядку кримінального чи дисциплінарного провадження. Це впливає зі змісту ст. 15 КУпАП: «особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах». Тут принагідно нагадати досвід відповідальності у дореволюційний період, за І.Я. Фойницьким, «відповідальність посадових осіб судового відомства буває цивільною, кримінальною та дисциплінарною» [10, с. 251];

6) поєднання в одній нормі (ч. 1 ст. 185-4 КУпАП) кількох самостійних складів адміністративних правопорушень як прояв неповаги до суду, яким злісне ухилення від явки до суду навряд чи є проявом цієї неповаги, оскільки така неявка до органів досудового розслідування та прокуратури проявом неповаги до цих органів чомусь не визнається. Певним чином помічається зайва показна заповізаність авторитету судової системи.

Зазначені проблеми негативно впливають на ефективність реалізації завдань адміністративної відповідальності

за правопорушення в кримінальному процесі. Ученими та практичними працівниками відзначається значна адміністративна правопорушність процесуального характеру та мала кількість проваджень у справах про ці правопорушення.

Бюрократично цей локальний дисбаланс нормативно-правового регулювання має бути усунений як мінімальні заходи з удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі (в інших провадженнях) шляхом «косметичних» правок чинного законодавства. Тоді як загальноправові недоліки адміністративної відповідальності можна усунути лише в ході проведення заходів адміністративної реформи та реформи адміністративного права, оскільки в цих площинах вони можуть бути реалізовані повною мірою. Які це заходи?

Спершу слід з'ясувати суцільний зміст окремих категорій адміністративного права: предмет правового регулювання, адміністративна відповідальність та адміністративне правопорушення. Ключовим є слово «адміністративний», етимологія якого свідчить про його походження з латини, в якій «administratio» означає управління, завідування, керування [11, с. 23]. Звідси походить і термін публічне адміністрування (управління), правові основи якого урегульовані адміністративним правом як галуззю публічного права.

Вітчизняними вченими під основною сферою регулювання адміністративного права визнаються «відносини між публічною адміністрацією та приватними особами, а також відносини, що складаються всередині публічної адміністрації та між публічною адміністрацією й іншими юридичними особами публічного права» [12, с. 7].

Досвід окремих європейських країн також свідчить про єдність наукових підходів до розуміння предмета регулювання адміністративного права як діяльності публічної адміністрації, відмінної від іншої державно-правової діяльності. Так, французький учений, професор Гі Бребан пише, що «необхідно розмежовувати управлінську та судову діяльність. Правосуддя виділяється з комплексу державно-правових функцій за своєю специфікою, бо його суть – у вирішенні конфліктів і спорів. Будь-який спір між громадянами, будь-яка провина або злочин, скоєні громадянами, згідно з принципами нашої правової системи, підпадають під норми чинного кримінального та цивільного права і відповідних процесуальних норм» [13, с. 25]. Англійський учений Дж. Алдер теж визначає концепцію адміністративного права Великобританії, яка пов'язана з діяльністю виконавчої влади, що розділяється на окремі галузі – суспільна охорона здоров'я, імміграційний контроль, житлове будівництво, освіта, кожне з яких вивчається мовби в рамках «власного права» [14, с. 12–14].

Визначення адміністративної відповідальності у законі не наведено. Взагалі інститут адміністративної відповідальності визнається відносно молодим, що «виник у другій половині XIX ст. і мав своїм головним завданням створення такої системи адміністративних (позасудових) засобів, які у разі потреби могли б бути використані суб'єктами управлінської діяльності для примушення громадян до виконання розпоряджень останніх» [15, с. 27]. Типізовано є визначення адміністративної відповідальності, наведене авторами підручника «Адміністративне право України» (2006): «під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на порушників загальнообов'язкових правил, що діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, які тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру» [16, с. 170].

З аналізу визначень адміністративної відповідальності видається, що вона настає за адміністративні правопорушення, що вчиняються у сфері державного управління, що

здійснюється органами виконавчої влади. Тобто з аналізу сутнісних ознак цієї відповідальності очевидний тісний зв'язок адміністративних правопорушень зі сферою державного управління, публічного адміністрування. Спрямованість адміністративних правопорушень проти порядку державного управління визначав ще І.С. Самощенко, який писав, що «адміністративні проступки заважають досягненню мети державного управління, вносять дезорганізацію і безлад у ті галузі суспільного життя, якими керують державні органи» [17, с. 13–14].

Аналіз норм КУпАП дає підстави стверджувати, що «значна частина адміністративних правопорушень має неадміністративну природу – вони не посягають на встановлений порядок публічного адміністрування, не належать до юрисдикції органів публічної влади тощо» [18, с. 201]. Окрім ймовірної адміністративно-деліктної природи, частина адміністративних правопорушень мають кримінально-правову, цивільно-правову, дисциплінарну, процесуальну генезу. Це дає підстави в науці віднаходити спільне та порівнювати адміністративну відповідальність з кримінальною за рівнем суспільної небезпеки їх діянь, преюдиціальності адміністративної відповідальності, з цивільно-правовою за спільністю об'єкта охорони (майнові та особисті немайнові інтереси) [18, с. 202], з дисциплінарною за схожістю процедур та стягнень [19, с. 118]. Такі взаємозв'язки мають покладатися в обґрунтування внутрішньої системи субінститутів юридичної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі.

Адміністративними правопорушеннями процесуального характеру шкода наноситься не встановленому порядку державного управління, а шкода наноситься встановленому порядку відправлення правосуддя, що не є державним управлінням. Тому «природно, що діяльність судових інстанцій будь-якого роду ґрунтується на процесуальних і судовоорганізаційних нормах, а не на нормах адміністративного права. Але зате сама організація судових органів частково зрегульована адміністративним правом» [13, с. 27]. З огляду на це, ми не погоджуємося з твердженням В.Д. Чабанюка про те, що «за допомогою інституту адміністративної відповідальності реалізуються норми різних галузей права, у тому числі і кримінально-процесуального» [9, с. 143]. Це не може негативно впливати на практику їх реалізації та дотримання конституційних засад права.

Додатково зазначимо, що КУпАП доповнювався перерахованими на початку цієї публікації статтями, що передбачають адміністративну відповідальність за правопорушення в юридичних провадженнях, у 1990 (ст. ст. 185-3, 185-4, 185-5 і 185-6), у 1992 (ст. 185-8), у 2000 (ст. 185-11) роках. Тобто вони не є суто адміністративно-деліктними, не включалися в цей Кодекс під час його прийняття, а були штучно інкорпоровані до нього внаслідок адміністративної інтервенції у всі можливі гадані управлінські відносини поза публічним адмініструванням.

Чинний КУпАП прийнятий ще у 1984 році не міг не втілити в собі ідеологію радянської командно-адміністративної системи організації державної влади, примату та абсолютизації виконавчого та партійного апарату над законодавчими та судовими органами. Фактично за радянських часів відбулася руйнація дореволюційної судової системи, незалежної та авторитетної, ефективною у здійсненні правосуддя. Створені народні суди були придатком виконавчої влади, яка контролювала не тільки організаційну, а й процесуальну діяльність судів. М.С. Шумило влучно зауважив, що «в умовах адміністративно-командної системи управління суд цілком прогнозовано став її невід'ємним елементом <...> він перетворився на відомчу структуру управлінських установ, de facto залежним і підконтроль-

ним органам прокуратури і виконавчої влади» [20, с. 6], хоча де юре радянські конституції проголошували принцип поділу влади. Такий адміністративно-правовий контроль усіх сфер суспільного та державного життя є неправильним та надмірним, є наслідком ідеології радянської системи права, метастази якої даються взнаки й понині. Закономірно, що адміністративні правопорушення процесуального характеру містяться у главі 15 КУпАП, що йменується «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління», у чому проявляється надлишкова абсолютизація розширеного обсягу публічного адміністрування.

Очевидна й інертність адміністративної реформи в Україні, що декларується «перемогами» лишень на окремих їх ділянках без глобальних системних змін. Про реформування адміністративного права та адміністративно-деліктного законодавства в Концепції адміністративної реформи в Україні [21] зовсім не йдеться, що пояснює її деяку однобічність.

Концептуальні основи реформування адміністративного права розроблені в науці на основі досвіду європейських держав та власних наукових здобутків, уже заснованих на здоровому глузді, а не на догматі абсолютизації виконавчої влади, побудови фактично «поліційної» системи адміністративного права. Так, передбачається створення нового Кодексу про адміністративні проступки, в якому передбачено втілити сучасні ідеї про відповідальність за правопорушення в публічному адмініструванні. Основними тезами такого реформування є: кодифікація всіх норм, що передбачають відповідальність у сфері публічного адміністрування; виведення за межі адміністративно-деліктного законодавства правопорушень, що мають іншу правову природу; закріплення принципу об'єктивного ставлення у вину; запровадження тільки двох видів адміністративних стягнень: попередження та штрафу. Разом із цим пропонується прийняти Кодекс про адміністративну процедуру, в якому визначити єдину стандартизовану позасудову процедуру розгляду та вирішення юридичних справ деліктного та управлінського характеру виключно органами державної влади та місцевого самоврядування. Справи про правопорушення ж представників публічної адміністрації та позовну практику до них віднести до юрисдикції адміністративних судів [18, с. 205–206]. Неможливо окремо не відзначити цивілізаційну прогресивність цих задумів, їх внутрішню логічність та ефективність для реалізації прав та законних інтересів громадян, публічних інтересів суспільства та держави. Заходи реформування адміністративного права слід концептуально визначити у відповідних нормативно-правових актах.

Сучасні реалії законодавчого регулювання в Україні відповідальності за вчинення процесуальних правопорушень невеликої суспільної небезпеки, що вчиняються учасниками юридичного провадження, мають дуалістичну правову природу. Одна частина процесуальних правопорушень визначена в адміністративному деліктному, інша – в процесуальному законодавстві, що породжує необґрунтований подвійний різногалузевий державно-примусовий правовий вплив на учасників процесу. Це тягне за собою низку як теоретичних, так і практичних проблем. Норми відповідальності за правопорушення невеликої суспільної небезпеки процесуального характеру є ще й блудними по різних галузях права та законодавства. Історії їх законодавчого регулювання відомі випадки, коли вони мали або адміністративний деліктний або процесуальний деліктний законодавчий статус. Так, згідно зі ст. 61 КПК УРСР 1927 року була передбачена відповідальність свідка за неявку до слідчого без поважних причин або відмови виконувати покладені обов'язки, що каралося штрафом у судо-

вому порядку. Відповідальність, передбачена для свідка за ці ж діяння, визначалася й для експертів, перекладачів та понятих. Згодом вони перекочували до адміністративного деліктного законодавства, змінивши не свою процесуальну сутність, а фасадну вивіску, ставши адміністративними.

Це спостерігається і в інших пострадянських державах, у деяких з них, внаслідок законодавчої плутанини, наявна навіть колізія між адміністративними деліктними та кримінальними процесуальними нормами. Наприклад, у Республіці Казахстан за порушення поручителем зобов'язань про явку обвинуваченого може бути накладено грошове стягнення згідно зі ст. 142 КПК Республіки Казахстан [22] або штраф згідно зі ст. 662 КРКпАП [23]. У разі конструювання юридичної відповідальності суб'єктів права необхідно уникати таких колізій та співделіктності однорідних діянь.

Адміністративна та процесуальна відповідальність за правопорушення в юридичному провадженні мають схожі істотні ознаки: передбачені за однорідні діяння невеликої суспільної небезпеки (інакше це кримінальне правопорушення), що посягають на процесуальні правовідносини; більшою мірою протиправність цих діянь визначається через їх об'єктивні ознаки; наявність спрощених процедур реалізації; подібність санкцій (адміністративний штраф та процесуальне грошове стягнення). Відмінності полягають лише в прерогативі першочергових завдань: для адміністративної це кара, процесуальної – правовідновлення, а також відмінність у законодавчому закріпленні норм цих видів відповідальності. Невизначеність в цьому питанні стала наслідком тривалого заперечення процесуальної відповідальності як правового явища. Штрафні заходи процесуальної відповідальності радянськими ученими визначалися або як штрафні санкції [24, с. 104], або як міри адміністративної відповідальності [25, с. 187]. Учені й зараз інколи розуміють заходи процесуальної відповідальності як міри адміністративної відповідальності, і при цьому пропонують норми КПК і ЦПК, що визначають відповідальність у вигляді штрафів, що призначаються суддями за порушення порядку судового засідання, включити до Кодексу про адміністративні правопорушення [26, с. 13–14; 27, с. 8]. Тобто пропонується здійснити законотворчі дії регресивного характеру, повернення віджилых догм адміністративного права, поглибивши й без того глобальні проблеми адміністративної та процесуальної відповідальності.

Нині науковцями доведено легітимність процесуальної відповідальності, хоча законодавчих дефініцій про неї не існує. Безумовно, на заміну застарілій концепції адміністративної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі (інших видах провадження) має постати новітня концепція процесуальної відповідальності (кримінальної процесуальної відповідальності). Законодавча трансформація інституту адміністративної відповідальності за правопорушення в юридичному провадженні, в кримінальному також, у процесуальну відповідальність не тільки можлива, а й своєчасна та необхідна для усунення суперечливого дуалістичного законодавчого механізму охорони процесуальних правовідносин від правопорушень невеликої суспільної небезпеки. Роздвоєння цієї відповідальності призводить не до її ефективності, а до безвідповідальності.

Висновки. У ході адміністративної реформи та реформи адміністративного права слід подолати жорсткі ідеологічні рамки про нерозбірливість та всеїдність правового впливу адміністративного та адміністративного деліктного права на всі можливі управлінські та позауправлінські відносини, в тому ж числі й на процесуальні, що складаються під час відправлення правосуддя. Це є важливою

умовою подальшого утвердження принципу розподілу влади, незалежності судової гілки влади та ефективності правосуддя.

Правопорушення, що не являють великої суспільної небезпеки і вчиняються у сфері процесуальних правовідносин, на них посягають і їм же наносять шкоду, мають бути виключені з предмета охорони адміністративного деліктного законодавства. Вони мають бути включені до процесуального деліктного законодавства, а саме до нового Кодексу про процесуальні правопорушення як єдиного уніфікованого нормативно-правового акта для всіх видів юридичного провадження, який став би паралельним аналогом публічного управлінського Кодексу про адміністративні правопорушення.

Адміністративні правопорушення процесуального характеру та відповідальність за них у ході своєї галузевої законодавчої трансформації мають набути статусу процесуальних і застосовуватися виключно до учасників процесу в судовому порядку в межах того чи іншого юридичного провадження (й кримінального у тому ж числі). Це сприятиме певним чином процесуальній економії та вищій ймовірності доведення винуватості правопорушників, а в цілому гарантуватиме виконання завдань юридичного провадження засобами юридичної відповідальності та права учасників процесу.

Список використаної літератури:

1. Володарский В.Л. Административная ответственность: системные проблемы. Юридический портал *Протокол*. 07.09.2018. URL: https://protocol.ua/ru/administrativnaya_otvetstvennost_sistemnye_problemi/.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху): Справа № 1-34/2010 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10>.
3. Справа «Гурепка проти України (№ 2)» (Заява № 38789/04) Страсбург, 8 квітня 2010 року: Рішення Європейського суду з прав людини (остаточне). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_565.
4. Фазикоз О.В. Зарубіжний досвід провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3–2. Том 2. С. 178–182.
5. Стахівський С. М. Показання свідка як джерело доказів у кримінальному процесі : навчальний посібник. Київ : Олан, 2001. 96 с.
6. Смышляев А.С. Проблемы правовой регламентации уголовно-процессуальной ответственности : дисс. ... д-ра философии (PhD) : 6D030300. Караганда, 2105. 168 с.
7. Таварткіладзе Н.М. Етичні основи діяльності адвоката-захисника : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса, 2003. 20 с.
8. Гафизов М.Х. Денежное взыскание как мера уголовно-процессуального принуждения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Москва, 2007. 28 с.
9. Чабанюк В.Д. Кримінально-процесуальні правопорушення в досудовому провадженні та відповідальність за їх вчинення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2009. 222 с.
10. Фойницький І.Я. Курс уголовного судопроизводства. Том I. Санкт-Петербург : Альфа. 1996. 552 с.

11. Словник іншомовних слів / За ред. О.С. Мельничука. Київ : Головна редакція УРЕ, 1975. 968 с.

12. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 31 с.

13. Брэбан Г. Французское административное право / Пер. с фр. Под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. Москва : Прогресс, 1988. 488 с.

14. Alder John. Constitutional and Administrative Law. Second edition. London, 1994. 576 p.

15. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 33 с.

16. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін., за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544с.

17. Самощенко І.С. Правонарушения и юридическая ответственность : учебное пособие. Москва : ВЮЗИ, 1966. 30 с.

18. Відповідальність у публічному праві : монографія / За заг. ред. І. Безклубого. Київ : Грамота, 2014. 496 с.

19. Овчаренко О.М. Теоретико-прикладні проблеми інституту юридичної відповідальності судді : монографія. Харків : Юрайт, 2017. 624 с.

20. Шумило М.Є. Камо грядеши, український суде?.. *Юридичний Вісник України*. № 1–2 (1226–1227), 1–17 січня 2019 року. С. 6–7.

21. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. *Офіційний вісник України* від 11.06.1999 р. № 21. Стор. 32. Ст. 943.

22. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан : Закон Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗПК. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852#pos=1;-92.

23. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях : Закон Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗПК. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399#pos=8994;-60.

24. Курс советского уголовного процесса. Общая часть / Кол. авторов. Под ред.: А.Д. Бойкова и И.И. Карпеца. Москва : Юрид. лит., 1989. 640 с.

25. Самощенко І.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. Москва : Юрид. лит., 1971. 239 с.

26. Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2010. 48 с.

27. Чернов Ю.И. Соотношение уголовного судопроизводства с процессуальной формой административной ответственности : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Волгоград, 2002. 30 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Андрушко Олександр Вікторович – кандидат юридичних наук, доцент, докторант докторантури Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Andrushko Oleksandr Viktorovich – PhD in Law, Associate Professor, Doctoral Student of The Bohdan Khmelnytsky National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine

Ovandr74@i.ua

УДК 343.131

АНАЛІТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗІ СПРЯМУВАННЯ РОБОТИ ПРОКУРОРІВ

Ольга КОРИНЯК,

кандидат юридичних наук,

начальник управління аналітичного забезпечення діяльності

Генерального прокурора та перевірок стану організації прокурорської роботи
Департаменту забезпечення діяльності керівництва Генеральної прокуратури України

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена розкриттю функції аналітичної діяльності в органах прокуратури як процесу оцінки роботи прокурорів на прикладі аналізу стану виконання одного із завдань Кримінального процесуального кодексу України – недопущення необгрунтованого застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Ключові слова: аналітична діяльність, аналіз, виконання завдань, оцінка діяльності прокурорів, запобіжний захід, тримання під вартою.

ANALYTICS FUNCTION AS A TOOL OF ORGANIZATIONAL AND MANAGERIAL ACTIVITY TO ARRANGE FOR THE WORK OF PROSECUTORS

Olha KORINIAK,

Candidate of Law Sciences, Deputy Head of Division for the Analytical Support
of Prosecutor General's Activity and Monitoring the State of Prosecutor's Activity Department
for the Support of Management's Activity Prosecutor General's Office of Ukraine

SUMMARY

The article is devoted to the disclosure of the analytics function as a process of assessing the work of prosecutors by the example of analyzing the state of implementation of one of the tasks of the Criminal Procedure Code of Ukraine – prohibition of unreasonable use of preventive measure in the form of detention in custody.

Key words: analytics function, analysis, performance of tasks, evaluation of the activities of prosecutors, preventive measure, detention in custody.

Постановка проблеми. У науковій літературі немає єдиного чи основного визначення терміна «аналітика». Тільки онлайн-енциклопедія «Вікіпедія» наводить дванадцять посилань на цей термін. Ще більше визначень аналітичної діяльності та аналітичного мислення є у друкованій науковій літературі. Але з усіх цих термінів можна вивести ключовий складник – це логічна, розумова діяльність, спрямована на вирішення певного завдання. Процеси пізнання, дослідження, узагальнення та інтелектуальної обробки інформації, здійснення логічних висновків є невід'ємною частиною мислення, завдяки яким людиною через виконання завдання отримуються нові знання про предмет пізнання. Саме такі процеси наповнюють щоденну працю професійних аналітиків, характерною рисою роботи яких є значні обсяги інформації, які підлягають опрацюванню. Звісно, в епоху розвитку інформаційних технологій та електронних баз даних пошук та збір інформації для такої діяльності полегшується шляхом використання програмних продуктів, але здійснення логічних висновків та оцінки стану досягнення поставленого завдання залишається за людиною.

Процеси та етапи аналітичної обробки інформації в органах прокуратури України майже не досліджені в науковому полі. Отже, розкрити зміст та актуальність заданої тематики у статті пропонується крізь призму проведеного аналізу та надання практичної оцінки діяльності прокурорів з конкретно визначеного питання.

На рівні Генеральної прокуратури України функція аналітичної обробки інформації тією чи іншою мірою

притаманна кожному самостійному структурному підрозділу. При цьому поглибленим системним аналізом стану законності та правопорядку у державі в розрізі областей з визначенням позитивних та негативних тенденцій, проблемних питань в організації прокурорської діяльності по всіх напрямках, встановленням причин та умов, що їм сприяють, розробкою заходів для посилення протидії злочинності та забезпеченню стану законності на наступний період займаються два профільні управління, для яких аналітична діяльність є основним завданням.

Один з цих підрозділів займається зведенням по Україні статистичних звітів та виведенням загальних тенденцій. Інший аналітичний підрозділ на базі вже сформованих звітів з урахуванням процесів, які відбуваються у державі за досліджуваній період, баченням профільних підрозділів центрального апарату, які виконують конституційні функції органів прокуратури, визначає проблемні питання в організації діяльності та пропонує шляхи їх вирішення. Відповідно, і відповідальність за кінцевий аналітичний продукт лежить на плечах останнього виконавця.

Від якості проведеного аналізу залежить правильність постановки завдань та подальше спрямування роботи прокурорів. А враховуючи те, що прокуратура здійснює координацію діяльності всіх правоохоронних органів, то, відповідно, і запит суспільства щодо забезпечення законності і додержання правопорядку адресується насамперед до органів прокуратури. Нині за сучасних методів збору та первинної обробки інформації із використанням різних

електронних програмних комплексів та баз даних поглиблений аналіз проблемних питань прокурорської діяльності вимагає тиждень копійкою роботи, над якою працює ціла команда аналітиків. Мета, з якою проводиться така трудомістка аналітична робота, її значимість та обсяги наведемо на прикладі аналізу стану додержання вимог кримінального процесуального законодавства з вузького практичного питання.

Виклад основного матеріалу. Більше 80% прокурорів від штатної чисельності органів прокуратури залучені до виконання функції нагляду за додержанням законів під час здійснення досудового розслідування. Щорічно прокурорами забезпечується процесуальне керівництво за досудовим розслідуванням більше одного мільйона кримінальних проваджень. В окремих регіонах (наприклад, у Харківській області та у м. Києві) навантаження на одного прокурора місцевої прокуратури сягає понад 400 кримінальних проваджень. З такими обсягами роботи об'єктивно неможливо забезпечити ефективне досудове розслідування кожного провадження з тим, щоб виконати завдання кримінального процесу та не допустити порушень вимог КПК України.

Завдання кримінального процесу змстовно виписані у статті 2 Кримінального процесуального кодексу України. Якщо їх почергово визначити, то маємо такі: 1) захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень; 2) охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження; 3) забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду; 4) забезпечення притягнення до відповідальності в міру своєї вини кожного, хто вчинив кримінальне правопорушення; 5) недопущення засудження або обвинувачення невинуватої особи; 6) недопущення необгрунтованого процесуального примусу; 7) застосування до кожного учасника кримінального провадження належної правової процедури [1].

Слід зауважити, що суб'єктивна оцінка стану виконання перелічених завдань залежно від правового статусу учасника правовідносин здійснюється в кожному кримінальному провадженні. Водночас для дослідження найбільш поширених порушень вимог законодавства під час виконання перелічених завдань або, навпаки, виявлення нестандартних поодиноких ситуацій необхідно проаналізувати стан досудового розслідування не в одному кримінальному провадженні, а в цілій низці, обравши їх за конкретним критерієм. Саме такий узагальнюючий, порівняльний аналіз є предметом роботи профільного аналітичного підрозділу Генеральної прокуратури України.

Отже, аналіз стану виконання завдань КПК України розпочинається із дослідження та порівняння статистичних показників офіційної звітності різних періодів, виведення негативних тенденцій та напрямів, на яких послаблено роботу.

З цієї метою в органах прокуратури України щомісячно на підставі даних «Єдиного звіту про кримінальні правопорушення», звітів «Про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення», «Про результати боротьби з організованими групами і злочинними організаціями», «Про стан протидії корупції», «Основні показники роботи слідчих» по всіх правоохоронних органах готується аналітичний документ щодо стану протидії злочинності, корупції та слідчої роботи на території України.

Зазначений базовий аналітичний документ формується виключно на чисельних показниках статистичних звітів у розрізі кожного регіону України та містить відомості щодо стану, структури, динаміки злочинності по категоріях кримінальних правопорушень, наводить показники розкриття злочинності, результати розслідування кримінальних проваджень за всіма органами досудового розслідування, структурує категорії осіб, причетних до їх вчинення тощо.

Цей документ формує лише загальне бачення щодо стану протидії злочинності у державі, але завдяки отриманим висновкам розпочинається наступний етап аналітичної роботи – встановлення причин і умов, що сприяли чи викликали негативні тенденції. Отже, починається додатковий збір інформаційно-аналітичних матеріалів з прокуратур областей, структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, додатково опрацьовуються електронні бази даних (наприклад, Єдиний реєстр досудових розслідувань, Єдиний державний реєстр судових рішень).

Разом із цим під час проведення ґрунтовного аналізу негативних тенденцій у кримінальній сфері, встановлення причин, що їм сприяють та факторів, які на них впливають, досліджуються процеси, які відбуваються у суспільстві, огляд змін законодавства, процеси реформування правоохоронних органів та інші події, які неминуче впливають на стан правопорядку у державі.

Для прикладу, передумовами змін звітних тенденцій можуть бути такі події. Стартування виборчої кампанії у державі є причиною збільшення кількості вчинених правопорушень проти виборчих прав. Інший приклад – прийняття 26 листопада 2015 року Закону України «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання», на підставі якого здійснено перерахунок строку ув'язнення, скоротило у разі кількості осіб, які відбували покарання у місцях позбавлення волі та призвело до збільшення рецидивної злочинності. Безумовно, подібні зміни у політичній, економічній, законодавчій, соціальній площині правовідносин мають ураховуватися у разі надання оцінки стану законності та досягнення завдань кримінального процесу за конкретний період.

Завершальним етапом під час проведення аналізу діяльності прокурорів у кримінальній сфері є робота з конкретними прикладами, їх оцінка, дослідження якості складених документів тощо. З цієї метою опрацьовуються окремі процесуальні документи та вивчаються матеріали кримінальних проваджень, звертається увага на вжиті заходи організаційно-практичного та координаційного характеру, а в разі виявлення порушень законодавства – також і на заходи реагування до осіб, що їх допустили.

Такий цикл поетапного дослідження проблемних питань в організації прокурорської роботи дає змогу запропонувати керівництву відомства шляхи їх вирішення з подальшою реалізацією.

Саме за таким алгоритмом дій проведено аналіз стану досягнення прокурорами у 2018 році одного із завдань кримінального процесу – недопущення необгрунтованого процесуального примусу через застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, огляд та висновки якого наводяться нижче.

Отже, як відомо, серед усіх видів примусів найбільш суворим є той, який позбавляє людину свободи. Право на свободу та особисту недоторканність може бути обмежене, однак таке обмеження має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, принципів справедливості, рівності та пропорційності, забезпечуючи справедливий баланс інтересів особи та суспільства, на підставі та в порядку, визначеному законами України, з урахуванням актів міжнародного права, позицій Європейського суду з прав людини, за вмотивованим рішенням суду, прийнятим у порядку справедливої судової процедури.

Допущення порушення хоча б однієї конституційної гарантії чи процедурної норми, передбаченої у КПК України, у разі обмеження свободи під час здійснення кримінально-правової діяльності призводить до винесення

рішень Європейського суду з прав людини проти України з констатацією порушення вимог статті 5 Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод». Лише за 2018 рік відповідно до звітності, розміщеної на офіційному сайті суду, загалом проти України винесено 86 рішень, з яких 45, а це більше половини, стосується саме порушень статті 5 Конвенції [2].

Положення Кримінального процесуального кодексу України 2012 року щодо затримання особи та обрання найсуворішого запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою (порівняно з нормами КПК України 1960 року) змінили підходи та практику до обмеження права на свободу під час досудового розслідування.

Цей висновок зроблено за результатами аналізу роботи правоохоронних органів за 2018 рік (звітів про слідчу діяльність усіх правоохоронних органів та звіту про результати роботи органів прокуратури), моніторингу даних Єдиного реєстру досудових розслідувань та опрацювання десятків судових рішень в Єдиному державному реєстрі судових рішень. Крім того, джерелом інформації для цього аналізу слугували також інформаційно-аналітичні матеріали органів прокуратури з прикладами обмеження конституційного права на свободу під час досудового розслідування у понад 200 кримінальних провадженнях.

Статистика засвідчує, що ставлення до найсуворішого запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою змінилося і, як результат, маємо суттєве зменшення кількості осіб, стосовно яких він застосовується. Якщо у 2012 році у місяцях попереднього ув'язнення утримувалося 34 тисячі осіб, то на початок 2019 року їх кількість становила трохи більше 20 тисяч.

Така тенденція цілком відповідає презумпції залишення обвинуваченого на свободі до винесення обвинувального вироку суду у скоєнні злочину, на чому неодноразово наголошував Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях.

Крім того, із законодавчими змінами кількість затриманих осіб уповноваженими на те службовими особами без ухвали слідчого судді про дозвіл на таке затримання у 2018 році порівняно з 2012 роком зменшилась удвічі (2012 рік – 30 975, 2018 рік – 14 979).

Водночас і за такої позитивної тенденції мають місце випадки передчасного затримання осіб. Понад сім сотень з числа затриманих минулого року звільнено у зв'язку з невідповідністю підозри або без ініціювання питання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. Майже кожна шоста затримана особа звільняється безпосередньо слідчим (прокурором) без ініціювання питання про застосування будь-якого виду запобіжного заходу.

Аналіз стану додержання законодавства під час затримання та ініціювання питання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою звертає увагу на окремі факти, які потребують виключення з практики.

Подекуди правоохоронні органи під час затримання осіб вдаються до дій, що містять ознаки кримінально караних дій. На такі факти прокурори реагують шляхом внесення відомостей до ЄРДР за статтями 365 Кримінального кодексу України (далі – КК України; перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу), 367 КК України (службова недбалість), 371 КК України (завідомо незаконні затримання, привід, домашній арешт або тримання під вартою) тощо.

Для прикладу, у Чернігівській області за підозрою у скоєнні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 345 КК України, затримано громадянина за начебто заподіяння ним тілесних ушкоджень слідчому органів поліції, якого звільнено на наступний день у зв'язку з відсутністю доказів для пові-

домлення про підозру. Надалі провадження було закрито за відсутністю складу кримінального правопорушення. На факт незаконного затримання особи прокурори відреагували шляхом внесення відомостей до Єдиного реєстру досудового розслідування за ч. 1 ст. 371 КК України.

Для об'єктивності варто зазначити, що 99% кримінальних проваджень, розпочатих за ст. 371 КК України, закриваються. Торік розпочато 142 кримінальні провадження вказаної категорії і лише два обвинувальні акти направлено до суду. Але це не є свідченням «кругової поруки» у середовищі правоохоронців. Причиною такого стану справ є те, що лєвова частка проваджень за вказаною кваліфікацією розпочинається на підставі ухвал слідчих суддів про внесення відомостей до Єдиного реєстру досудового розслідування. Надалі під час слідства наявність складу правопорушення не підтверджується.

Наступне. Помилкові висновки, що ґрунтуються лише на непрямих доказах, подекуди стають причиною передчасного затримання та ініціювання питання щодо обрання найсуворішого заходу примусу.

Моніторингом відповідних рішень в Єдиному державному реєстрі судових рішень такий приклад виявлено у Харківській області, де слідчий суддя, відмовляючи в обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, у ухвалі зазначив, що позбавлений можливості діяти висновку про обґрунтованість підозри, оскільки на час розгляду клопотання не встановлено місцезнаходження трупа та знаряддя злочину, а докази підтвердження належності вилученої речовини бурого кольору до крові людини – відсутні. За наявності лише непрямих доказів можливої причетності затриманої особи до зникнення потерпілого йому обрано запобіжний захід у вигляді домашнього арешту [3].

Незважаючи на поширене застосування альтернативних запобіжних заходів, продовжують мати місце випадки необґрунтованого ініціювання застосування запобіжний захід у вигляді тримання під вартою. Щорічно завдяки судовому контролю не допускається передчасне обмеження конституційного права на свободу учасників провадження, вина у скоєнні злочину яких ще не доведена у встановленому порядку. Тому на рівні показника 2012 року залишається число звільнених осіб через відмову суду в обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою (у 2012 році – 3 262, у 2018 році – 3 239).

І якщо у 2012 році лише кожна десята особа звільнялася через відмову суду в обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, то у 2018 році необґрунтована ініціатива почастішала і такі судові рішення ухвалювалися стосовно кожної п'ятої особи.

Вивченням причин такої тенденції, а також правових підстав відмов в обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою встановлено такі проблемні питання.

У разі ініціювання питання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою не завжди дотримуються вимоги ч. 1 ст. 183 КПК України в частині доведення, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не зможе запобігти ризикам, передбаченим статтею 177 цього Кодексу, а це: 1) переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду; 2) знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення; 3) незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні; 4) перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином; 5) вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується.

Як наслідок, у 2018 році у разі відмови обрати запобіжний захід у вигляді тримання під вартою слідчими суддями

обрано менш суворі запобіжні заходи стосовно 97% затриманих осіб (3 144 з 3 239).

Ще 3% затриманих осіб (84) звільнено через відмову суду обрати запобіжний захід у вигляді тримання під вартою без обрання інших запобіжних заходів. Найбільша кількість таких фактів у Миколаївській та Полтавській областях.

Зокрема, в Полтавській області під час розслідування кримінального провадження за фактом незаконного видобування корисних копалин загальнодержавного значення працівниками поліції на місці скоєння злочину затримано сімох працівників компанії, які займалися незаконним видобутком, проте слідчий суддя відмовив у задоволенні клопотань про застосування до них запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та не обрав стосовно них альтернативні заходи, оскільки існування жодного із вказаних вище ризиків не доведено. Апеляційний суд погодився із таким рішенням.

Окрім недоведеності ризиків, передбачених статтею 177 КПК України, серед інших причин відмов суду в обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, без обрання альтернативного заходу, можна виділити такі: недоведеність вини підозрюваного та необґрунтованість підозри; обрання запобіжного заходу стосовно особи в іншому провадженні; відбування підозрюваними покарань, пов'язаних із позбавленням волі тощо.

Щодо необґрунтованості підозри варто зауважити, що подібні судові відмови, здавалося б, взагалі мали б поставити під сумнів судову перспективу таких проваджень. Проте практика свідчить протилежне. Більшість кримінальних проваджень, в яких приймалися такі рішення, направлені до суду з обвинувальним актом. Прокурори вже у судовому процесі відстоюють свою позицію щодо обґрунтованості підозри.

Водночас подекуди судова відмова в обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою має негативні наслідки у формі переховування підозрюваних від органів досудового розслідування після звільнення з-під варти. Такі факти мали місце під час розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів у деяких регіонах України.

Наприклад, досудове розслідування у провадженні слідчих територіальних органів поліції Сумської області зупинено через розшук підозрюваного, стосовно якого судом ще в березні 2018 року відмовлено в обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, а замість цього застосовано запобіжний захід у вигляді домашнього арешту. Мотивуючи своє рішення, суд зазначив, що не може погодитись з доводами прокурора, що менш суворі запобіжні заходи не здатні забезпечити належної процесуальної поведінки підозрюваного і запобігти заявленим ризикам. На ділі виявилася все ж таки помилковість такої судової позиції, та ризик переховування від органів досудового розслідування втілюється у життя.

Не буде об'єктивною оцінка досліджуваного питання, якщо не згадати приклади проваджень, під час розслідування яких особи утримувалися під вартою, проте справи до суду не дійшли. У 2018 році органами досудового розслідування закрито кримінальні провадження стосовно 28 осіб, які утримувалися під вартою.

Аналіз причин такого стану справ дав змогу виокремити такі з них. Стосовно ув'язненої особи на досудовому слідстві не здобувалися беззаперечні та достатні докази її вини для того, щоб направити обвинувальний акт до суду; допускалися процедурні порушення положень Кримінального процесуального кодексу України, які призводили до недопустимості доказів; під час розслідування не вдавалося усунути суперечливість окремих доказів тощо. Такі факти допущені у половині областей України.

Відповідальність за такі приклади передчасного та, як виявляється у майбутньому, невинного обмеження конституційного права на свободу суб'єктів кримінального переслідування лежить на плечах як правоохоронних органів, так і судових. Саме останніми відповідно до вимог статті 194 КПК України перевіряється обставини, які свідчать про: наявність обґрунтованої підозри у вчиненні кримінального правопорушення; наявність достатніх підстав вважати, що є хоча б один із ризиків, передбачених статтею 177 КПК України; недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні.

Як приклад такої солідарної відповідальності можна привести факт, який мав місце у Кіровоградській області за результатами розслідування провадження, яке було закрито з підстав вичерпання процесуальної можливості здобути достатні докази для доведення вини підозрюваного у суді.

Так, слідчий суддя задовольнив клопотання слідчого, погоджене з прокурором про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою стосовно особи, підозрюваної у скоєнні злочину, передбаченого ч. 5 ст. 191 КК України, та визначив заставу у розмірі два мільйони гривень. До перегляду вказаного рішення судом апеляційної інстанції та зміни запобіжного заходу підозрюваний утримувався під вартою, оскільки не зміг внести заставу у такому розмірі.

При цьому Апеляційний суд вказаної області в ухвалі зазначив, що у відповідному клопотанні слідчий вдався лише до загальних фраз, чому до підозрюваного неможливо застосувати більш м'який запобіжний захід, не зазначивши жодних конкретних фактів. Водночас процесуальним прокурором було зазначено, що сума збитків є приблизною, яку визначили у відповідності до матеріалів договорів, які були укладені підозрюваним. Експертизи з цього приводу на час розгляду апеляційної скарги не призначені. Але ж рішення про ув'язнення особи приймалося слідчим суддею, який в рамках здійснюваного судового контролю мав би не допустити необґрунтованого обмеження свободи [4].

Висновки проведеного аналізу стану додержання вимог КПК України у разі обмеження свободи осіб під час досудового слідства були доведені до відома керівництва Генеральної прокуратури України та керівників регіональних прокуратур. Разом із цим було вжито заходів організаційного характеру з метою прийняття законних процесуальних рішень у низці кримінальних проваджень.

Водночас прокурорам вказано на необхідність суворого дотримання вимог КПК України під час реалізації наданих законом повноважень з метою недопущення порушень конституційних прав громадян та звернуто увагу на нові положення процесуального закону щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування.

Цими змінами насамперед передбачена можливість держави для відшкодування шкоди, завданої слідчим, прокурором, за рахунок Державного бюджету України, застосувати право зворотної вимоги до винних осіб у разі встановлення в їхніх діях складу не лише кримінального правопорушення, а й за наявності ознак дисциплінарного проступку за результатами службового розслідування, проведеного на підставі рішення суду, яким задоволено скаргу на рішення, дії чи бездіяльність органу досудового розслідування. Отже, ці норми в сукупності з іншими новелами кримінального процесуального законодавства посилюють відповідальність слідчих та прокурорів.

Висновки. Системний аналіз стану виконання завдань, визначених КПК України, є складовою частиною процесу організаційно-управлінської діяльності зі спрямування

роботи прокурорів на відповідний період. Від якості та об'єктивності проведення цієї аналітичної роботи залежить не тільки впровадження заходів для покращення стану справ на послаблених ділянках роботи, а й вирішення питання щодо притягнення до відповідальності винних осіб, у тому числі спроможності подальшого виконання покладених обов'язків конкретними прокурорами.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI; зі змін. і доповн. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2018_ENG.pdf.
3. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71833392>.
4. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69884375/>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Коріняк Ольга Миколаївна – кандидат юридичних наук, начальник управління аналітичного забезпечення діяльності Генерального прокурора та перевірок стану організації прокурорської роботи Департаменту забезпечення діяльності керівництва Генеральної прокуратури України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Koriniak Olha Mykolaivna – Candidate of Law Sciences, Deputy Head of Division for the Analytical Support of Prosecutor General's Activity and Monitoring the State of Prosecutor's Activity Department for the Support of Management's Activity Prosecutor General's Office of Ukraine

olgakorinak@ukr.net



МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

UDC 341.9

APPLICATION OF FOREIGN LAW IN EUROPE (PRACTICAL ASPECTS)

Herman HALUSHCHENKO,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Private International Law
of the Institute of International Relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

In this article the theoretical research is providing the application of foreign law in cases with foreign element according to the conflicts of laws rules of different legislations. The analysis of legal literature has been conducted on research of different approaches as to application of foreign law by judicial bodies in different countries. Difference in such approaches in common law and civil law countries has been distinguished. Practical aspects of application of international treaties in the sphere of application of foreign law has been analyzed. Conclusion on the necessity of application of foreign law has been made.

Key words: foreign law, conflict of laws, application, challenging, foreign element, private international law.

ЗАСТОСУВАННЯ ІНОЗЕМНОГО ПРАВА В ЄВРОПІ (ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ)

Герман ГАЛУЩЕНКО,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного приватного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АННОТАЦІЯ

У статті проводиться дослідження застосування іноземного права у справах з іноземним елементом, відповідно до колізійних прив'язок різних законодавств. Здійснюється аналіз юридичної літератури з дослідження різних підходів щодо застосування іноземного права судовими органами різних країн. Автор виокремлює різницю в таких підходах, які наявні в англо-саксонській та романо-германській правових системах. Також автор здійснює аналіз практичних аспектів застосування міжнародних договорів, які регулюють питання застосування іноземного права. Відповідні висновки щодо необхідності застосування іноземного права зроблені автором на основі аналізу зазначених питань.

Ключові слова: іноземне право, застосування, оспорування, іноземний елемент, міжнародне приватне право.

Statement of the problem. Ensuring application of foreign law in cases with a foreign element by judicial bodies of different states according to the appropriate conflict of laws rules or international conventions.

The relevance of the research topic is confirmed by the degree of non-disclosure of the topic in the scientific literature of Ukraine as well as the necessity to study this topic as the issues of its practical application is very important both for the practitioners and for the judges.

Status of research. As of today this topic has not been researched by national legal scientists. In addition, scientific resources of Ukraine in the sphere of law lacks thorough research on this topic. The biggest contribution in the research of this topic has been made by foreign scientists, such as: M. Jänterä-Jareborg, T. Hartley, J. Fawcett, R. Fentiman and others.

The Object and Purpose of the Article is the study of different approaches in the common law and civil law countries towards application of foreign law in cases with a foreign element by the judicial bodies on the basis of the conflicts of laws rules or appropriate international treaties.

Presentation of the main material. Historically, foreign law was regarded in two aspects: as law and as a fact. Accordingly, it influenced on allocation of obligations of the parties and of the court concerning all aspects of application of foreign law. Over time, there emerged one more approach to applica-

tion of foreign law which is a kind of a hybrid of the first and second approaches.

However, practice detected a number of problems, which prove that foreign law cannot be regarded exclusively as law or as a fact or as a hybrid. When considering a case by a court, these approaches are combined, which does not allow define exactly which approach is applied.

For example, in Italy and Belgium, legislations of which regard foreign law as law, the Supreme Court of the first country has subordinated the issue of application of foreign law to the principle of reciprocity, and of the second country – pointed on the possibility to review a case only if Belgian rules of conflict of law that were subject to application have been violated.

In Germany, the law does not define the nature of foreign law, though court and the doctrine regard foreign law as law.

In its turn, in the European countries where foreign law was regarded exclusively as a fact (England, Ireland, Malta, Cyprus) certain changes has took place. For instance, when a decision is challenged on the basis of wrong application of foreign law, then the foreign law will be studied not only as a fact but also as law. Accordingly, in the doctrine there has emerged new notion – “fact of peculiar nature”.

Spanish practice seems to be quite interesting. On the one hand, it recognizes foreign law as a fact and even provides for an obligation of the parties to prove it. On the other hand, it establishes obligatory nature of the conflict of laws rules. This

means that a judge has to check presence of a foreign element in the case and, accordingly, decide whether Spanish conflict of laws rules should be applied. If the judge decides so, he should then decide whether foreign law should be applied. Thus, the parties do not have to require its application separately.

The examples of a hybrid approach are Lithuania and Latvia, which regard application of foreign law, according to the international treaties or national law as an issue of law and the issue of application on the basis of an agreement between the parties as an issue of a fact.

These examples show that approaches of different states to the issue of nature of foreign law is quite controversial and in many cases the final decision will depend on the nature of the conflict of laws rules of a specific state, as well as the procedural requirements to the foreign law, court practice (especially appeal and cassation courts) and the doctrine [2, pp. 18–21].

In general, the issue of application of foreign law depends on a number of different factors:

1. Determination of a foreign element.
2. Nature of the conflict of laws rules.
3. Ways to ascertain the content of foreign law.
4. Consequences of impossibility to ascertain the content of foreign law.

5. Control of the higher courts over application of foreign law.

The nature of the conflict of laws rules in a state, first of all, depends on the issue of the foreign element. Presence of a foreign element makes application of the conflict of laws rules possible. And, given that a foreign law is, evidently, an issue of a fact, it is actually the point where the conflict of laws rules and procedural rules intersect.

As to the procedural status of a foreign element in a case, three concepts have been distinguished:

a) *dispositive* – according to which the fact of presence of a foreign element will be studied as any other fact. And if the parties decide not to prove presence of the foreign element, it is quite possible that the case will be considered under the local law (common law states, the Netherlands). A judge is not obligated, and in certain cases on his own will, to pay attention to presence of a foreign element, that may require application of foreign law. Accordingly, it opens the way for the so-called “procedural agreements” through which the parties may exclude application of foreign law. At the same time, in the civil law countries that follow this concept, in the result of performance of the discretionary power, a judge may inform the parties on presence of the facts that may lead to application of foreign law (Sweden) or by virtue of the so-called “soft *ex officio* obligation” inform the parties on presence of a foreign element (Denmark, Finland).

b) *non-dispositive* or *obligatory* – according to which a foreign element is excluded from the general regime which is applied to the facts, and a judge is obligated to define the foreign element *ex officio* (Austria, Italy, Portugal). In many states the special status of a foreign element comes from the obligatory nature of the conflict of laws rules.

c) *double* – under which depending on the circumstances of a case, a foreign element will be regarded as an ordinary fact or as a fact of peculiar nature which will be studied by the court *ex officio*. Application of the specific approach also depends on the kind of the process. So, in Germany in the adversarial proceedings, the parties are entitled to establish presence of a foreign element, and in the administrative ones – this is a right of a tribunal to define the elements or the facts even if the parties have not submitted it. In France, Belgium and Luxembourg the difference between application of the dispositive and obligatory regimes of establishment a foreign element depends on the nature of the rights that are subject to consideration. In particular, in the issues on the status of a person, the courts study presence of a foreign element *ex officio* [1, p. 132–134].

When comparing the above concepts, the following problems may be distinguished.

The first concept, on the one hand, allows the parties to exclude application of conflict of laws rules and accordingly – foreign law, however, on the other hand, it prevents efficiency of the conflict of laws rules. In addition, it should be noted that there is a discrimination of the cases in which foreign law is applied, in comparison with the national cases.

At the same time, the second concept does not take into account the preferences of the parties and the result its application may be less flexibility and less legal certainty for the parties which may not imagine the consequences of application of foreign law.

In majority of the European states application of the conflict of laws rules has obligatory nature. It means that a judge has to apply them regardless of the parties’ will. At the same time, this approach is explained in different ways. In Germany, Czech Republic and The Netherlands it is explained by the fact that law, including conflict of laws rules, has obligatory nature. In Estonia, Austria, Poland and Bulgaria it comes from the provisions on the obligatory application of foreign law.

In the common law countries (England, Ireland) conflict of laws rules are not obligatory. Accordingly judges in these states have not a right to interfere into the process of application of conflict of laws rule.

Dualistic approach provides for a combination of the first and the second approaches (Finland, France, Sweden). At the same time, there are defined criteria under which certain approached should be chosen. In France, for example, this is a criterion of “free disposal of the rights”, in Slovakia and Slovenia – “subject of the case”. As a rule, obligatory application of the conflict of laws rules takes places in cases when the subject of the dispute belongs to the branch of law that has a big governmental interest (for example, family law in Denmark, the issue of capability in the Czech Republic). Non-obligatory application of the conflict of laws rules as a rule pertains the sphere that encompasses the party autonomy. However, regardless of the fact, whether the conflict of laws rules are obligatory or not, they will be applied only if the circumstances of the case so require.

The main issue of application of the above approaches to the conflict of laws rules by the judges is that sometimes they differ from the approaches chosen to establishment of a foreign element. The countries which have chosen obligatory nature of application of the conflict of laws rules treat a foreign element as an ordinary fact and leave and opportunity for the parties to avoid application of the conflict of laws rules without raising this issue in a court (Estonia, Finland) [4, pp. 54–55].

There are also other inconsistencies in the practice of states. For example, in Luxembourg, regardless of the fact that application of the conflict of laws rules is not obligatory, court in certain cases apply foreign law *ex officio*.

Special attention should be paid to the nature of the conflict of laws rules not for judges but for the parties.

When conflict of laws rules have non-obligatory nature, they may be applied on demand of the parties to a dispute which may agree to exclude application of foreign law and subordinate the dispute to the *lex fori*. Such agreements are allowed, for example, in Austria and Hungary. In other states (Finland, Latvia) such agreements are governed in the same way as the ones on amicable dispute resolution.

In those cases, where conflict of laws rules have obligatory nature, such agreements are possible only if appropriate conflict of laws rules allow party autonomy (Belgium, Estonia). And they are not obligatory for a judge if they contradict to the conflict of laws rules that should be applied (Sweden, Finland).

However, there is one more problem, which is connected with the fact that obligatory nature of the conflict of laws

rules do not always allow to avoid application of foreign law through conclusion of an agreement on choice of law. At the same time, in some states, for instance in Hungary, law allows parties to require court to apply Hungarian law in a case where foreign law should be applied. *De facto* the same situation is in Austria and Greece [5, pp. 39–44].

The next important moment in application of foreign law is ascertainment of its content and appropriate allocation of the duties on its prove between the parties.

Depending on the above approaches, foreign law as a fact is proved by the parties (England, Ireland), and foreign law is proved by a judge (Austria, France, Italy). At the same time, the last option does not exclude engagement of the parties for ascertainment of the content of foreign law on their own initiative and on the initiative of the court (France, Estonia). One more possible option is a combination of an obligation of a court and of the parties depending on the approaches to application of the conflict of laws rules.

There has been distinguished one more model, based on the case-by-case approach. This model aims to optimize expenditures for ascertainment of the content of foreign law through application of personal knowledge of a judge as well as other available opportunities of a court and the parties (Finland, Sweden).

With this regard there is a question – what means are permissible for ascertainment of the content of foreign law. Some states do not limit the form of such means (Germany, the Netherlands, Romania), other cases (Latvia, England). Majority of states allows documentary evidence that are not supported by oral expert statements. Within the EU (European judicial network) there even was discussed an idea to work out a universal draft of such a document concerning ascertainment of the content of foreign law, the form of which would be recognized by all EU members (European law certificate). At the same time, if an obligation to prove foreign law is on the judge, he may use his own knowledge or independently search appropriate rules [3, pp. 203–207].

Apart from internal mechanisms, there is a possibility to apply international instruments, such as the European Convention on Information on Foreign Law of 1968. Though, as the practice demonstrates, this Convention has not become an effective mechanism due to a number of reasons, among which there should be noted limitations of the bodies which may receive or request such information (judicial bodies through central bodies of the Contracting parties) and duration of such a procedure.

For instance, in Germany where the Convention is applied more often than in other countries, courts in 1999–2000 sent 30 requests while in Austria, France and Italy – less than 10.

The issue of costs is very important in the process of ascertainment of the content of the foreign law. In those states where an obligation to ascertain the content of foreign law is imposed on a judge, appropriate costs should be covered by expense of the court. These costs do not belong to the litigation costs and are not covered from the governmental budget (Germany, Sweden). In those states where the obligation to ascertain the content of foreign law is imposed on the parties, appropriately, they incur the expenses (Greece, Italy). Such costs (translations, costs for experts for their affidavits, for specialized institutes for their statements, *etc.*) should be qualified as litigation costs and in the long run may be imposed on the losing party. Even if such costs are not qualified as litigation costs, procedural legislations of some states (Luxembourg, Malta) provides for an opportunity for a judge to decide which party should cover these expenditures. In some states (Lithuania) a court may facilitate the parties in search the information about foreign law which in its turn may seriously cut their expenditures.

In some states (Belgium, Finland, France) there provided an opportunity to use the mechanisms of legal assistance to

cover the expenditures for translations or other actions aimed at ascertaining the content of foreign law.

Foreign law will be applied when the court is sure that it has fully ascertained the content of foreign law and applied it in the same way as the court of the that foreign law would have performed.

At the same time, the fact that there are no special legal rules, which would answer the question when the content of foreign law is deemed to have been ascertained by court, should be taken into account. These issues are studied by the doctrine. In Germany the courts have to obtain real knowledge about legal realities of foreign law, in Slovenia foreign law is regarded as proved when the court may conclude that it may apply this foreign law in the same way as Slovenian law.

So, it may be concluded that this issue fully depends on a court even if the parties ascertain the content of foreign law.

At the same time, laws and the doctrine of a number of states directly point on the necessity to ascertain and apply foreign law as it operates and is interpreted in the state of its origin (Austria, Belgium).

It should be noted that time limitations for ascertainment the content of the law are very important. According to the general understanding, it should be done within a reasonable period (Austria, Czech Republic) and should not affect the procedural terms for considering the case.

After ascertaining the content of the foreign law by a judge on his own or by the parties of the process or by the court with engagement of the parties, the court has to apply foreign law. And this process is not an easy one. Despite of absence of a uniform answer to the question how foreign law should be applied, two basic ways may be distinguished:

- foreign law will be applied as national law, taking into account its interpretation and application in state of origin (Greece, Latvia, Romania); or

- foreign law will be applied as foreign law, again, taking into account its interpretation and application in state of origin (Belgium, Italy, Portugal).

However, generally, it seems that regardless presence of different way, in practice it will not significantly influence application of foreign law since even if it has gaps, they may be fulfilled by the court.

Analysis of legislation and practice shows that civil law system does not provide for any punishment for non-ascertainment of the content of foreign law by the parties. In the system of common law impossibility to ascertain the content of foreign law may be a ground for rejection in a claim.

In majority of states in case of impossibility to ascertain the content of foreign law, *lex fori* is applied (Austria, Denmark, France, Sweden, England). Seldom there may be used the method of alternative law defined by the conflict of laws rules, other provisions of foreign law, generally recognized principles of law or the principle of the closest connection (Portugal, Italy, the Netherlands). However, *lex fori* is still the most relevant one.

In this regard, there is a question whether application of national law instead of foreign law defined by the national conflict of laws rules cannot be regarded as violation of basics of private international law.

It should be noted that there are cases when application of national law is more efficient, for instance, when for provision of interests of the parties it is necessary to apply urgent (provisional) measures for protection of rights or property, and this aim national law is applied, regardless whether conflict of law rules refer to application of foreign law which is not applied to the dispute (Lithuania).

The possibility for the court to refuse from application foreign law because of violation of public order, which is enshrined in legislations of majority of states, is very important. In Hun-

gary there even has been provided grounds for refusal – lack of reciprocity, joint request of the parties, *etc.* [4, pp. 59–61].

After taking a decision on application foreign law, majority of states provide for a possibility to challenge it on the basis of wrongful application of the conflict of laws rules or wrongful application of foreign law. Such an opportunity provides for proper operation of private international law and provides proper access for justice. Nonetheless, such harmony of legal rules in the issues of challenging differs much in the issues of grounds for challenging and competence of courts.

For example, in Austria such a decision may be challenged because of improper or wrong application but taking into mind “qualified legal issues” (par. 502 of the Civil procedure code of Austria). The same grounds for challenging are provided in Belgium, however, the possibility to submit an appeal to the Supreme Court is limited by the cases pertaining the issue of violation of Belgian conflict of laws rules. In Spain there is a variety of thoughts on the possibility to submit cassation because of the disadvantages of application of foreign law to the Supreme Court.

It is quite interesting that in the common law states which classically regard foreign law as a fact, there is an opportunity to challenge a decision on the basis of wrong application of foreign law to the higher court (England, Ireland). Accordingly, application of foreign law during consideration of an appeal will be studied as a legal issue.

In 2009 the Swiss institute of comparative law carried out a research on application of foreign law in the European states.

All interviewed, majority of which were judges and practicing lawyers (70%) pointed on increasing of the number of international cases during the last 5 years. At the same time, the issue of foreign law is from 25 to 75% of the whole amount of work.

However, 35% of the interviewed stated that they were trying to avoid application of foreign law quite often, 20% – not often because of a) absence of permanent access to its provisions or b) delay in the process, desire of the parties or their representatives; c) costs. At the same time, 55% of the interviewed stated that they had not tried to exclude application of foreign law (20% stated it was forbidden).

In general, lawyers and judges use foreign official sources to which they have access through the Internet (80% of the interviewed), 40% – e-libraries, 35% – international law firms for ascertaining the content of foreign law, and only then – national sources containing provisions of foreign law. However, using Internet resources carries certain problems. 35% point on the quality of such resources, 25% – on the duration of the research of necessary information and 25% – on the other problems pertaining the language and interpretation.

Fee-paying legal basis are used permanently only by 10% of the interviewed, 12% – periodically, 15% – seldom. And 67% admit that the price of access to the foreign legal bases is very expensive.

As to the issue of “*amicus curiae*”, only 5% of the interviewed stated that they were often using it for ascertaining the content of the foreign law.

At the same time, from 40% to 50% of the interviewed in the common law states often engaged foreign experts for ascertaining the content of foreign law, while in the civil law states – from 50% to 76% admitted that they had never engaged for experts for that. At the same time, 57% of the interviewed stated that the main issue of engaging foreign experts is the price, on the second place they put time.

It is quite interesting that international legal instruments of cooperation in order to get information about foreign law (diplomatic channels (up to 20% of the interviewed), European judicial network on civil and commercial issues, European Convention on Information on Foreign Law of 1968 (almost

65% stated that they did not use its mechanisms, and 45% – bilateral international treaties) do not widely use it. The same is about international research institutes.

However, it should be noted that this information can be different depending on a state, if appropriate interview is carried out within its territories.

Generally, the above statistics proves the necessity to improve the system of exchanging the information about the foreign law. Outdated mechanism, as practice shows, do not operate properly and it negatively effects the possibility to apply foreign law, which in its turn is one of the key issues of private international law.

Recently, wide process of harmonization of conflict of laws rules has been taking places, especially in the European countries.

Though, this question has left aside an issue which may directly nullify its efficiency, this is the issue of application of foreign law. It pertains both application of foreign law by judicial bodies and by non-judicial bodies.

It seems that despite little attention to it by a number of states, the issue of application of foreign law is a key issue of application the conflict of laws rules. And the European countries do not have an answer to this question.

Moreover, the above analysis of the legislations of the European states shows a number of problems in the results of inconsistencies between theoretical positions and their practical transformation, as well as a number of procedural disadvantages existing almost in all states.

In the scientific literature attention is even paid to the fact that such a situation in certain circumstances may lead to violation of Article 6 of the European Convention on Human Rights and weaken operation of the internal market.

However, there is a question whether such harmonization of the rules on application of foreign law is generally possible, since such rules may have different effect on the legislation of each country. On the other hand, it seems to be reasonable not to deny such a possibility, despite of the fact that the aim of the unification may not be fully reached.

It should be underlined that The Hague conference on private international law in 2009 regarded the necessity to develop a general instrument in the sphere of application of foreign law. Such facilitation should include free access to the electronic legal bases, facilitation to publications and translations. Accordingly, all legal materials, especially legislation, judicial or other decisions should be in free access, including drafts and preparatory materials.

Within the conference it was also admitted that a number of The Hague conventions, in particular in the sphere of children protection, impose on the states an obligation to provide exchange of the appropriate information in an effective manner, and some of them even contain special provisions on cooperation in the issues connected with foreign law (Art. 14, 15 of The Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction and Art. 35 of The Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children of 1996) [2, pp. 56–60].

In any case it is an inescapable fact that proliferation of information on foreign law, including through special courses and free access to it will allow to raise the legal standards both within the Europe and outside of it since it will make easier the access to its national law from other states.

Conclusions. To sum up, as practice shows application of foreign law by the European states has a tendency to remove the clear borders between foreign law as a fact, as law or as a hybrid. Then, those states, which previously followed exclusively one of the above stated approaches, today, apply alternative mechanisms which can be clearly seen in the practice of the Supreme Courts. We estimate that in the future the

approaches to application of foreign law will be more unified that will facilitate wider application of foreign law and harmonization of the appropriate practice in different European states.

References:

1. Cheshire, Geoffrey C., James Fawcett, Janeen M. Carruthers, and Peter North. *Private International Law*. Oxford : Oxford Univ. Pr, 2008. Print. 132–139 pp.
2. Esplugues Mota C., José L. Iglesias, and Moreno G. Palao. *Application of Foreign Law*. Munich : Sellier European Law Pub, 2011. Internet resource. 18–61 pp.
3. Fentiman Richard. *International Commercial Litigation*. Oxford: Oxford University Press, 2010. Internet resource. 203–207 pp.
4. Hartley, Trevor C. “Pleading and Proof of Foreign Law: The Major European Systems Compared”. *The International and Comparative Law Quarterly*. 45.2. 1996. P. 271–292. Print. 54–61 pp.

5. Jänterä-Jareborg M. *Foreign law in national courts: a comparative perspective*. Leiden, Brill. 2008. 39–44 pp.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Halushchenko Herman Valeriiovych – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Private International Law of the Institute of International Relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Галущенко Герман Валерійович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного приватного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ggenn@ukr.net



UDC 351.86.001.73

TECHNOLOGIES FOR ENSURING THE SECURITY OF THE STATE IN THE SPHERE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Tykhon YAROVYI,

Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public Administration
of Interregional Academy of Personnel Management

SUMMARY

The article deals with the technologies of ensuring the state security in the sphere of the public administration. The international experience was used, the practical aspects of which are covered in this article. The problems of ensuring the national security in Ukraine are highlighted, the main of which was the corruption component, capital withdrawal from the country, external aggression and information threats.

The priority directions of lobbying of the national interests by the citizens of Ukraine in the system of ensuring the state security are established, among which the necessity of consolidation of the civil society in order to increase its role in the information space is highlighted.

Key words: technologies for ensuring security, state, state administration, security, optimization, lobbying, civil society.

ТЕХНОЛОГИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Тихон ЯРОВОЙ,

кандидат наук по государственному управлению, доцент,
доцент кафедры публичного администрирования
Межрегиональной Академии управления персоналом

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы технологии обеспечения безопасности государства в сфере государственного управления. Использовался международный опыт, практические аспекты которого отражены в данной статье. Освещены проблемы обеспечения национальной безопасности в Украине, основными из которых являются коррупционная составляющая вывода капиталов из страны, внешние агрессии и информационные угрозы.

Установлены приоритетные направления лоббирования интересов гражданами Украины в системе обеспечения безопасности государства, среди которых выделена необходимость проведения консолидации гражданского общества с целью увеличения его роли в информационном пространстве.

Ключевые слова: технологии обеспечения безопасности, государство, государственное управление, безопасность, оптимизация, лоббизм, гражданское общество.

Formulation of the problem. Understanding the need for influential business elites in Ukraine to invest in the Ukrainian economy plays a key role not only in ensuring the security of our state, but also in protecting such economic entities. This is due to the location of Ukraine in the center of the European continent, its powerful human resources, resources, a large amount of territories and other important natural, energy, environmental and social assets.

All of this potential in the leading countries of the world is a common object of security for enterprises, the state and citizens of these countries.

The political games in Ukraine led to the fact that the capital was received by a number of business circles during the stay of government officials loyal to them, migrating abroad, because of the threat of its loss, immediately after the change of one the political elite by others. The latter also repeat such a scenario within their political cycle.

This can not happen all the time, because resources are limited, which, according to the constitution of Ukraine, are the property of the Ukrainian people (Article 13 of the Constitution of Ukraine [1]).

Analysis of the recent publications and research. Foreign experience shows that there are opportunities for developing

a reliable system of state security, which are reduced to the understanding of this need by the overwhelming majority of the population.

From the point of view of the security situation in the developed countries of the world, one should pay attention to the fact that in them the main arbiter in the system of its support is the state.

Having isolated a number of threats to the national security, the scientist V. Lipkan noted the main directions of protection of the national interests. In general, the structure of their implementation focuses on the external and internal threats and risks [2, c. 37].

Having highlighted these two objects of the national security, it should be noted that the internal security can be implemented by the overwhelming majority of the citizens of the country through active participation in the processes of the state building, economic issues, information, etc., while controlling the local government bodies.

The country's foreign security includes a number of features, in particular:

– access to foreign-policy relations has a limited number of citizens;

- the analysis of the threats and risks is carried out by a small circle of foreign policy departments which are subordinated to certain officials in the state;

- the economic potential of the country has a dependence on the external entities of the economic activity, which makes it dependent on economic factors;

- a small number of the civil society representatives are involved in the control of the foreign economic processes.

Therefore, the main function of the analysis and detection of the external threats and risks assumes the state in the person of foreign policy departments.

O. Tobolsky conducted a thorough study of the processes of interaction between the state bodies, enterprises and individuals in order to ensure the national security of many leading countries of the world, highlighting the possibilities for implementing the state policy in this area [3]. From this study it becomes clear that the overwhelming majority of the developed economies use their full potential to ensure their own security. To attract economic potential, help is provided to enterprises or citizens of these countries in a competitive relationship in the international market. Those in turn also carry out certain activities to ensure the security of the state, thus working in close cooperation.

In terms of GDP, the most developed countries include the United States, the United Kingdom, China, Japan, and some EU countries, whose state security systems can serve as examples for further research.

Thus, the USA Department of the State proceeds from the fact that information technology in the process of active interaction with the civil society and organizations of other countries is a key element of the “State Administration of the 21st Century”, which makes it possible to solve and predict modern challenges and threats at different levels. Proposals for improving security in the USA are listed on the USA Department of the State website [4].

On the whole, it can be assumed that the “Fourth Technology Revolution” changed the structure of the use of information technologies for solving foreign-policy and internal political issues, using high-tech means for this. In addition, the information revolution has accelerated the pace of development of the international relations and created new instruments for influencing the state of the national security.

Emphasizing the role of information technology in the public administration, the experts in the organization of USA law-enforcement bodies (NCSL) highlight the relevance of information technology for the further development of the national security system of the country [5]. The main objects are the social systems, the economic sphere, food security and cybersecurity. All this within the framework of the concept of USA information security, which is regulated by a number of normative documents, in particular the doctrine of information operations by the armed forces and USA forces [6], indicates that information technology plays the leading role in the security of the superpower, since it is precisely with their help is the formation of the social sentiment, which today are decisive in the public administration.

If earlier the opinion of the individual citizens could not be taken into account, now the social networks provide an opportunity to hear everyone. The latter in their essence can not be controlled, because every day technological education of the citizens is becoming more and more, and the ability to use any means to create social networks become free and created by the same citizens themselves. Their developers in many cases are huge communities that create stand-alone networks [7], develop software for free public use [8], create communities for solving the social, economic, and other issues. At the end of 2019 for the first time serial sales of mobile phones based on free software have been announced, all the processes in which the owner can control [9].

All this can be described as lobbying activity of the overwhelming majority of the population not only within the limits of the individual country, but also on the international level as there is a huge number of communities that are united not only by territorial affiliation, but also by common interests.

At the same time, the number of socially dangerous formations and communities that are created as a result of various circumstances and endangering the terrorist, social, informational and economic nature of the population increases.

According to the USA Department of the State, there are currently more than 40 terrorist organizations in the world that can withstand the government power structures [10]. One of the main differences between such structures and socially active non-governmental organizations is financing.

The International Money Laundering (FATF) report states that the financing of the terrorist organizations is largely due to criminal activity, and in some cases due to the financing of some governments in order to overthrow the existing regimes. In this case, if in one case illegal armed groups will be called “terrorists”, then in other foreign policy conditions they may well become “freedom fighters”.

Among such sponsors may be not only the states that have sovereignty and are capable of conducting an independent foreign policy, but the international networks, foundations, non-governmental organizations, individuals, civic organizations, transnational corporations, as well as organized criminal groups, terrorist networks, rebel movements, etc.

The FATF has not conducted a specific study on terrorism sponsored at the state level. Nevertheless, the financing of terrorism or the provision of resources to terrorist organizations by any state runs counter to the observance of the standards and principles of the FATF, as well as UN Security Council Resolution 1373 (2001) [11].

The funding socially active civil society, as a rule, occurs at the expense of either own funds of the citizens themselves or sponsors interested in their activities.

From the point of view of the national security, the common goal of the civil society is the economic development of the state, the protection of the national interests, the preservation of the natural resources and the social stability of the society itself. Therefore, the public opinion today, as never before, affects the domestic and foreign policy processes, as the system of the public administration is undergoing serious changes, and the main task in the sphere of ensuring the national security is the promotion of the following national interests both abroad and in the middle of the country: “ensuring the security of the country, citizens, allies and partners; support for economic development in the country and abroad; the spread of national values, the establishment of a just and sustainable international order that will provide peace, security, and new opportunities for the country”.

Information technology is the largest instrument of influencing the public opinion today. Now almost everyone has a mobile phone with access to the Internet, thereby having constant access to the information resources. Therefore, the security issue in the modern conditions lies in the field of digital systems and technologies.

In the USA the decision to secure the country’s foreign security in the field of digital technology is being implemented by the Department of “Electronic Diplomacy”, which was established in 2003 under the USA Department of the State Information Resources. This unit performs work in three directions:

- provides background information and facilitates knowledge sharing;

- conducts consultations with the users;

- gives recommendations on the implementation of the information technology in the diplomatic process, supporting and promoting new technologies.

The electronic diplomacy creates an organizational innovation culture that allows the USA State Department staff to work at home and abroad at a new level.

The tasks of the “electronic diplomacy” are:

- information influence on the social groups outside the country (coverage of democratic values, freedom of speech, freedom of movement, etc.);

- creating new connections and networks between these groups;

- promotion of American interests and values [12].

At the stage of creating this department the USA Department of the State has been tasked with:

- to ensure freedom of the Internet;

- using the Internet and social networks to access a new audience;

- to ensure freedom of speech for those who are deprived of it on political grounds.

Therefore, given the powerful financial capabilities, the population, the monopoly of the national currency in the world, the USA remains the leader in the economic, military and main informational competition of the leading countries.

The countries with insignificant territorial and economic opportunities have to pursue a consolidated security policy in alliances to ensure their own security. So, for example, the Japanese government is making diverse efforts in this area.

Not so long ago Japan’s policy on the national security did not have a coherent and consistent conceptual framework. The document entitled “Basic National Defense Policy” [13], adopted by the Cabinet of Ministers of Japan in 1957, contained only abstract slogans: support for UN activities; development of the international cooperation; protection of the country on the basis of Japanese-American security cooperation, etc. On December 17, 2013, the Government of Japan adopted a number of documents defining a national strategy for ensuring the national security in the near future. Among them - the National Security Strategy [14], the main directions of the National Defense Program [15] and the Defense Capabilities Development Program. The study of these documents allows us to draw conclusions about the new developments in Japan’s security policy. Such a policy would have long-term implications for the whole system of the international relations in the East Asia.

The most important of these documents is the National Security Strategy, which contains a conceptual vision of the problems of the national security and approaches to their solution for the next ten years. According to this document the security guarantees are not limited to the defense sphere. To address the national security issues, the economic, social and information components are considered first, covering the sphere of diplomacy, economic and technological policy. The main objective of Japan’s security system is to achieve world peace, which is in line with the optimal concept of protecting the national interests. Due to the lack of territories, population and military capabilities, taking active measures to resolve the territorial issues occurs only within the framework of diplomatic negotiations, which can not always be successfully resolved [16].

In spite of all, Japan is a leader among technologically advanced states with a high level of economy and strong social standards, an optimal foreign policy based on the export of high technology to the rest of the world.

In terms of the social consciousness of the citizens, the state and the business sector, the country collectively defends the national interests. An example of such work is the long-term dominance of such Japanese brands in the international markets as: Toyota, Samsung, LG, Toshiba, Panasonic, Sony, etc. All this is an example of effective public administration, which allowed a country with small territories and natural resources to be a leader among the economically developed countries of the world.

Thus, considering the foreign experience of ensuring the national security, it should be noted the importance of the information technology in the social systems, as well as the fact that the “Fourth Technological Revolution” has formed a new world order, where each citizen has an inextricable connection with the social systems, means of communication, artificial intelligence and information about safety.

Unsolved earlier parts of the general problem. Without understanding the need for collective defense of the common interests by the civil society in Ukraine, loud calls for unity, national ideas, patriotism, restoration of historical justice, restoration of tolerance, democratic values, European values, the level of national security will not increase, because it depends on the economic, informational, resource and the social potential of our country.

Until such time as the interests of the financial and industrial groups lobbying for the country, which, thanks to the authorities, have the opportunity to increase their own wealth, the state from which it does not receive the profits it could receive, the level of poverty, investment unattractiveness, withdrawal from the country of capital abduction, the abduction of natural resources, the reduction of production, the transformation of the country into the raw material appendage of economically developed countries of the world, can be realized if this problem is not resolved.

The purpose of the article is to: study the technologies of ensuring the state security in the sphere of the public administration using the international experience. Consideration of the innovative directions of the development of the national security system of the USA and Japan.

Establishing the priority directions of lobbying of the national interests by the citizens of Ukraine in the system of ensuring the state security. Studying of the role of information technologies in the socio-economic and political systems of the country. Providing suggestions for improving the concept of Ukraine’s national security on the basis of optimization of the administration decisions and monitoring of the external and internal threats.

Presentation of the main research material. The information technology in the public administration has created a new sphere of interaction and confrontation of the lobbying interests, which has a number of peculiarities that can influence the security of the country. The growth of dependence on the social systems in all the spheres of the human activity, including the economic sphere, allows them to influence them through cyberspace. Likewise, the personality and the society, as elements of the information space, become dependent on the information technologies that give rise to new challenges and threats.

It is not for nothing that the governments of the leading countries of the world create whole agencies that are engaged in detecting, warning and counteracting negative influences in the cyberspace. Similarly, Ukraine will have a positive USA experience in the information environment to provide the national security.

Taking into account the active dissemination and use of the information technologies, it can be argued that information has become a strategic resource. The level of development of the national information infrastructure depends on the economic, defense and political potential of both technologically advanced and developing countries. Considering the example of the USA, it can be seen as the initial stage in the development of information systems in security matters, initially the formation of a global information society and the Internet, which then contributed to the preservation of the instruments of influence in the hands of the USA.

The consequence of the active use of the information technologies in all the spheres is the emergence of a personality,

society and state's dependence on the uninterrupted and reliable functioning of the information and communication systems. Dependency, in turn, leads to new threats based on the use of vulnerabilities in such systems. The international regulations highlight such threats. Thus, the UN documents highlight a number of threats to the national security by information and telecommunication systems [17], which recognized that sources of the threats may be terrorists, cybercriminals, and the states. It identifies two basic approaches to protecting against the threats coming from the global information space: security and cyber security, as well as information security. These approaches are not exclusive, however, they reflect the socio-cultural, economic and political peculiarities of the states and are aimed at realizing the respective national interests.

Considering the concept of information security, it should be noted that it is wider than cybersecurity, and in addition to the issues related to the technical security of information, the problems of protecting the personality and the society from destructive information influence are also considered.

In the world the processes of formation of the groups of states that seek to achieve a collective security status, formed by such organizations as NATO, EU, SCO, BRICS, are actively taking place.

There are no well-established mechanisms for consolidating the civil society in Ukraine that would allow the organization of an effective, organized national security policy. On the one hand, the foreign policy issues are widely covered, and on the other hand, corruption, abuse of power and the theft of the state property (deforestation, illegal mining of amber, etc.) are not considered as a key issue at all. Corruption at the highest state level is covered by the mass media as a playful emptiness of those in power, showing publicly their wealth that can not be gleaned honestly. At the same time, the increase in public debt, deforestation, the overpopulation of agrarian areas with pesticides, air pollution and other problems are covered secondarily. This information product is not so vividly perceived by the civil society such as the pre-election debate or the privacy of individual politicians. It is a pity that the threat that can be caused by the destruction of the country's main potential cannot be communicated to the citizens.

Therefore, since the mass media are subordinate to individuals in the country having their own economic and political interests, they can not highlight the danger to the full extent, in order to solve the issues of ensuring the national security of the state, it is necessary to create a concept for the consolidation of the nation, based on free and open information and communication technologies for unhindered access of every Ukrainian to objective and non-obtrusive information. A separate community should be formed to carry out preventive information measures, with the aim of preventing and blocking deliberately biased information by the separate mass media. Also, to create a system for the dissemination of important and relevant information to the civil society in a short time, to respond quickly to the threats and challenges of the national security. Such cases include illegal logging, illegal construction, illegal mining, rapid response to attempts to exert pressure on the civil society on the part of hired illegal force structures, etc. The range of issues concerning the national security is very broad.

At the state level to include cybersecurity in the number of priority directions of the strategic development of Ukraine. To form the concept of the information security of Ukraine. In order to separate from the authorities, to consolidate at the legislative level the rights of lobbyists and create a body for the evaluation and regulation of lobbying in Ukraine, which is subject to the President of Ukraine. To provide access to the public organizations for the information on the activities of the influential financial groups in Ukraine. To develop a set of measures aimed at counteracting the withdrawal of capital from Ukraine.

To localize the threats of using the information technology for military-political purposes at the national and international level, first of all, it is necessary to create the conditions for: the formation of an international information security system based on universally accepted principles and norms of the international law.

Conclusion. The main threats to Ukraine's national security should include external aggression, withdrawal of capital from the country, and information threats. In order to address the information security issues and conduct information activities both externally and in the middle of the country, the USA uses the best human, technical and intellectual potential that can be considered as an example for Ukraine.

The information revolution has accelerated the pace of development of the international relations and created new instruments for influencing the state of the national security of the countries. At the same time, there were threats the localization of which requires modernization of the system of ensuring national security, taking into account modern information technologies.

The proposed system of dissemination of important and relevant information among the civil society will enable the rapid response to the threats and challenges of the national security.

The need to consolidate the rights of lobbyists at the legislative level, as well as the creation of a body for the assessment and regulation of lobbying in Ukraine is due to the current challenges for the national security that lie in all the areas of the country's livelihood.

References:

1. The Constitution of Ukraine (Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (BVR), 1996, No. 30, Article 141), Document 254k/96-VR, current, current version. Revision from 21.02.2019, basis-2680-VIIIb. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Lipkan V.A., Maksimenko Yu.E., Zhelihovsky V.M. Information Security of Ukraine in the Conditions of European Integration : textbook. Kyiv : CST, 2006. 280 p.
3. Tobolsky A. Expansion of Foreign Espionage: the Threat of Modernization of Russia. Moscow : Veche, 2011. 406 p.
4. Quadrennial Diplomacy and Development Review. Department of State. Official website. URL: <https://www.state.gov/j/index.htm>.
5. Cybersecurity Inside State Legislatures. NCSL. 2019. URL: <http://www.ncsl.org/legislators-staff/legislative-staff/information-technology/cybersecurity-inside-state-legislatures.aspx>.
6. Joint Doctrine for Information Operations. Joint Chiefs of Staff USA. 1998. URL: http://www.c4i.org/jp3_13.pdf.
7. Commons Telecommunications Network Open, Free and Neutral. URL: <https://guifi.net/en/node/38392>.
8. Official site. Creative Commons / Official Website. URL: <https://creativecommons.org/>
9. Librem 5 The only modern smartphone you can (truly) own. URL: <https://puri.sm/products/librem-5/>.
10. Foreign Terrorist Organizations. Bureau of counterterrorism, US Department of state. 2019. URL: <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>.
11. Resolution 1373, adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_854.
12. IRM's Office of eDiplomacy. URL: <https://www.state.gov/m/irm/ediplomacy/>.
13. Basic Policy in the Field of National Defense of Japan // Website of the Ministry of Defense of Japan. URL: https://www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/dp02.html.
14. Japan's National Security Strategy // Website of the Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL URL: https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page22_000407.html.

15. Major Directions of the National Defense Program of Japan // Website of the Ministry of Defense of Japan. URL: http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/20131217-2_1.pdf.

16. The Question of the Sovereignty of the Kuril Islands // News website TSN. 2019. URL: <https://ru.tsn.ua/svit/vopros-suvereniteta-nad-ostrovami-ne-obsuzhdaetsya-v-rossii-otkazalis-otdat-kurily-yaponii-1280130.html>.

17. Resolution GA UN 54/49 Achievements in the Field of Informatization and Telecommunications in the Context of International Security (adopted on December 23, 1999). UN. Official site. URL: <http://daccessods.un.org>.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Yaroviy Tikhon Serhiiovych – Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration of Interregional Academy of Personnel Management

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Яровой Тихон Сергеевич – кандидат наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры публичного администрирования Межрегиональной Академии управления персоналом

tikhon_9563963@ukr.net



АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

УДК 378.14.: 339.9

ГОСПОДАРСЬКА ФУНКЦІЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В КОНТЕКСТІ КОНЦЕПЦІЇ ЇХ АВТОНОМІЇ

Василь КОСТИЦЬКИЙ,

доктор юридичних наук, професор
Краківського педагогічного університету імені Комісії народної освіти

Максим ТИМОШЕНКО,

кандидат юридичних наук, проректор
Європейського університету

АНОТАЦІЯ

У статті через показано, що реалізація права на вищу освіту невіддільна від діяльності закладів вищої освіти, завдяки функціонуванню яких така освіта здобувається. Заклади вищої освіти повинні розвиватися та удосконалюватися відповідно до зростаючих суспільних потреб і запитів, у контексті процесу модернізації вищої освіти. Найменшою «клітинкою» інституційної системи закладів вищої освіти є сам заклад вищої освіти як окремий вид установи, що є юридичною особою приватного або публічного права, діє згідно з ліцензією на провадження освітньої діяльності на певних рівнях вищої освіти, здійснює наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність, забезпечує організацію освітнього процесу і здобуття особами вищої освіти, післядипломної освіти з урахуванням їх покликань, інтересів і здібностей. Автономію закладів вищої освіти віднесено до числа сутнісних ознак правової природи сучасних закладів вищої освіти. При цьому така автономія закладів вищої освіти інтерпретується як самостійність, незалежність і відповідальність закладів вищої освіти у прийнятті рішень щодо розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів у межах, встановлених законом. Виокремлено такі її види як академічна, організаційна та фінансова. Концепція автономії закладів вищої освіти має важливе значення для пізнання особливостей господарсько-правового регулювання діяльності закладів вищої освіти за сучасних умов, виходячи з того, що: 1) саме вона дає найширший простір для реалізації господарської функції закладів вищої освіти; 2) є відпрацьованою на прикладі європейського освітнього простору концепцією, а саме до цього простору прагне інтегруватися Україна з її системою вищої освіти; 3) сучасні соціально-економічні умови розвитку більшості демократичних держав вимагають розширення автономії закладів вищої освіти; 4) найперспективнішими напрямками такого розширення є розширення управлінської та фінансової автономії закладів вищої освіти, що відповідає як загальноєвропейським трендам розвитку вищої освіти, так і актуальним потребам зміцнення інституційної спроможності закладів вищої освіти в Україні; 5) система закладів вищої освіти всіх форм власності повинна забезпечуватися більш гнучким та ефективним управлінським механізмом як на загальнонаціональному рівні, так і на рівні самоврядних закладів вищої освіти.

Ключові слова: освіта, вища освіта, заклади вищої освіти, господарська функція закладів вищої освіти, автономія закладів вищої освіти, управлінська автономія закладів вищої освіти, фінансова автономія закладів вищої освіти, право на вищу освіту.

ECONOMIC FUNCTION OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN THE CONTEXT OF THE CONCEPT OF THEIR AUTONOMY

Vasyl KOSTYTSKY,

Doctor of Law, Professor of the Krakow Pedagogical University
named after the Commission on Public Education

Maksym TYMOSHENKO,

PhD., Associate Professor, Vice-Rector
of Private higher education institution «European University»

SUMMARY

The article shows that the realization of the right to higher education is inseparable from the activities of higher education institutions, due to the functioning of which such education is obtained. Higher education institutions must develop and improve in accordance with growing societal needs and demands, in the context of the process of modernization of higher education. The smallest "cell" of the institutional system of higher education institutions is the higher education institution itself as a separate type of institution that is a legal entity of private or public law, operates under a license to conduct educational activities at certain levels

of higher education, carries out scientific, scientific, technical, innovative and / or methodical activity, provides the organization of educational process and acquisition by persons of higher education, postgraduate education taking into account their vocations, interests and abilities. The autonomy of higher education institutions is one of the essential features of the legal nature of modern higher education institutions. At the same time, such autonomy of higher education institutions is interpreted as independence, autonomy and responsibility of higher education institutions in making decisions on the development of academic freedoms, organization of educational process, research, internal management, economic and other activities, independent selection and placement within the limits established by law. Its types are distinguished as academic, organizational and financial. The concept of autonomy of higher education institutions is important for understanding the features of economic and legal regulation of higher education institutions in modern conditions, based on the fact that: 1) it provides the widest space for the economic function of higher education institutions; 2) is a concept developed on the example of the European educational space, namely, Ukraine seeks to integrate into this space with its higher education system; 3) modern socio-economic conditions for the development of most democracies require the expansion of the autonomy of higher education institutions; 4) the most promising areas of such expansion are the expansion of management and financial autonomy of higher education institutions, which meets both European trends in higher education and current needs to strengthen the institutional capacity of higher education institutions in Ukraine; 5) the system of higher education institutions of all forms of ownership should be provided with a more flexible and effective management mechanism both at the national level and at the level of self-governing higher education institutions.

Key words: education, higher education, institutions of higher education, economic function of institutions of higher education, autonomy of institutions of higher education, managerial autonomy of institutions of higher education, financial autonomy of institutions of higher education, the human right to higher education.

Постановка проблеми. Реалізація конституційного права людини на вищу освіту (частини третя – четверта статті 53 Основного Закону України [1]) невіддільна від діяльності закладів вищої освіти (далі – ЗВО), завдяки функціонуванню яких, власне, така освіта здобувається. Звісно, ЗВО повинні розвиватися та удосконалюватися відповідно до зростаючих суспільних потреб і запитів, у контексті процесу модернізації вищої освіти як комплексного напрямку діяльності України в освітній сфері та запоруки результативності здійснення трансформаційних процесів в інших, пріоритетних для країни напрямках [2]. Саме завдяки такому розвитку й удосконаленню діяльність ЗВО загалом належить до ключових необхідних інституційних гарантій забезпечення права особи на вищу освіту [3; 4]. Відповідно до таких запитів і потреб, унаслідок переходу людської цивілізації до етапу «суспільства знань» трансформувалася сама ідея ЗВО, «пройшовши етап визначення його як місця передачі й поширення знань, пошуку істини, формування наукового пізнання, обґрунтування й підтримки єдності навчання, наукового дослідження і виховання» та, відповідно, перейшовши в ідею ЗВО «як освітньо-науково-промислового конгломерату, своєрідного мегаоб'єднання, реалізації як простору для бізнесу і підприємництва» [5]. Це зумовлює актуальність наукового дослідження питання трансформації господарської функції ЗВО за сучасних умов, зокрема у вимірі науки господарського права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З актуальних наукових розробок у цій сфері слід виокремити дослідження О. В. Бондаренка, А. В. Вербицької, О. В. Гаращука, Н. Л. Губерської, Р. В. Гурака, Б. В. Дервянка, Ю. В. Заблоцької, К. С. Избаша, І. С. Каленюка, А. С. Кравченка, С. І. Мандрика, О. Ф. Мельничук, П. В. Нестеренко, І. О. Острівного, У. М. Парпан, І. І. Пасіновича, Т. В. Рижой, Г. Ф. Хоружого та ін. Завдяки зусиллям цих науковців було сформовано наукове бачення достатньо неоднорідної за змістом, структурою та взаємозв'язками «палітри» функцій ЗВО, особливості кожної з яких та їх упорядкування у цілісну систему функцій ЗВО спирається на різну наукову аргументацію та набір відмінних за характером критеріальних ознак, а також виокремлено й обґрунтовано існування в цій системі функції господарської (фінансово-господарської) ЗВО.

Метою статті є з'ясування особливостей інтерпретації господарської функції ЗВО в контексті концепції їх автономії в умовах сучасної України. Зазначені особливості висвітлюються із застосуванням теоретико-методологічних правової науки та доктрини господарського права, а

також з урахуванням національного та зарубіжного досвіду господарської автономізації ЗВО.

Виклад основного матеріалу. Як добре відомо, в сучасній Україні «процес формування структури сфери вищої освіти перебуває у стані зачаткового розвитку. До сьогодні остаточно не сформовано державної політики щодо ЗВО різних форм власності, стосовно їх кількості та вимог до якості надання послуг, галузевої приналежності, надання оплатних послуг тощо. Через це навіть визначення статусу ЗВО та визначення їх видів є нагальним мінімумом» [6 -12].

Основою відповідної інтерпретації сутнісних ознак ЗВО мають бути ті елементи правового статусу ЗВО, які передусім чітко легалізовані на законодавчому рівні в їх системному взаємозв'язку [13 -16]. Закон України «Про вищу освіту», прийнятий у 2017 р., забезпечив міцну правову базу для запровадження в Україні нових європейських принципів в функціонуванні ЗВО: адміністративної, академічної та фінансової автономії ЗВО, академічної свободи викладачів і студентів, незалежної оцінки якості вищої освіти, прозорості та підзвітності ЗВО в реалізації її основних функцій [17]. При цьому своєрідність ЗВО як суб'єкта господарської діяльності також ґрунтується на нормативному визнанні його автономії, якій надано законодавчого характеру. Під останньою в Законі розуміється самостійність, незалежність і відповідальність ЗВО у прийнятті рішень щодо розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів у межах, визначених законом (пункт 1 частини першої статті 1 Закону України «Про вищу освіту» [18]).

Необхідно також враховувати і передбачену Законом фінансову автономію ЗВО, зокрема у здійсненні фінансово-господарської діяльності, в тому числі для інноваційної активності ЗВО, розпорядженні власними коштами, розміщеними на рахунках у банках, послабленні податкового тиску тощо [19]. Адаже саме за умов «фінансової самостійності ЗВО мають більш раціонально використовувати фінансові ресурси з урахуванням реальних потреб ЗВО, активізувати пошук шляхів поповнення позабюджетних коштів» [20].

Компліментарно до вищенаведених законодавчих позицій у сучасній науці сформульовано комплексне бачення автономії ЗВО, де власне автономія ЗВО позначає вимогу колегіального самоврядування, що визначає самостійність ЗВО з усіх академічних, організаційних, фінансових питань, спрямованих на розвиток ідеї університету. Своєю

чергою, вона складається з академічної, організаційної та фінансової автономії, де, зокрема: 1) академічна автономія передбачає самостійність у навчальній (свобода викладання; самостійність в організації освітнього процесу; відповідальність за ухвалені навчальні програми, цензура навчальних посібників; доступність університету для всіх суспільних класів; високий рівень мобільності студентів; свобода вибору студентами дисциплін) і науково-дослідній (свобода наукових досліджень; право присуджувати наукові ступені; організація викладачами й студентами наукових товариств; право видавати власні періодичні наукові видання) діяльності; 2) організаційна автономія передбачає відповідальність ЗВО за відбір студентів; самостійна кадрова політика; незалежність у питаннях внутрішньої організації й управління (формування кафедр, факультетів); функціонування університетського суду; 3) фінансова автономія передбачає свободу внутрішнього розподілу фінансових ресурсів ЗВО, генерування прибутку від недержавних джерел [21].

У Лісабонській декларації «Університети Європи після 2010 року: визнання за єдності мети» (13 квітня 2007 р.) було визначено функціональну суть автономії ЗВО як здатність адаптуватися до суспільних змін. При цьому було виокремлено академічну, фінансову, організаційну, автономію в кадровій політиці. Ці види автономії детально схарактеризовано у висновках Європейської асоціації університетів за результатами проекту ATHENA: 1) академічна – чітка регуляція кількості студентів, їх відбір, реалізація програм, вибір мови навчання, визначення змісту програм та механізмів і провайдерів забезпечення якості; 2) організаційна – вибір процедури та критеріїв щодо призначення ректора, співпраця з зовнішніми членами органів врядування, визначення структури вишу, юридичні утворення; 3) кадрова – процедури прийому персоналу, заробітна плата, звільнення працівників, кар'єрний ріст; 4) фінансова – модель фінансування, можливість позики коштів, встановлення плати для вітчизняних і зарубіжних студентів [21].

Загалом, вищевказане визначення автономії ЗВО як конститутивної ознаки його як суб'єкта господарських відносин відповідає розробленій у науці концепції господарської автономії ЗВО [22]. Згідно з нею, зокрема, ЗВО «сам установлює загальну основу регулювання, надання послуг та розподілу ресурсів» [23]. Тож з огляду на необхідність розбудови інноваційної економіки, а також зважаючи на соціально-економічні умови та специфіку освітньо-наукової системи сучасної України, українським вбачається подальше розширення автономії ЗВО як у здійсненні навчального процесу та досліджень, так і у сфері здійснення власне господарської діяльності [24].

Зазначимо, що запропонована в юридичній літературі концепція розмежування ЗВО з високим рівнем автономії (ЗВО зі статусом дослідницького університету), ЗВО з середнім рівнем автономії (академії та університети, що не мають статусу дослідницьких університетів, проте мають статус національних ЗВО) та ЗВО з низьким рівнем автономії (ЗВО, що не мають статусу дослідницьких університетів і статусу національних ЗВО) [25] має, на наш погляд, суттєве евристичне значення для визначення (уточнення) кола господарських прав різних видів ЗВО (зокрема, таких, як національні ЗВО, дослідницькі університети тощо).

Аналізуючи феномен фінансової автономії ЗВО, слід визначити, що загалом новітній період функціонування системи ЗВО характеризується істотним падінням спроможності держави фінансово допомагати цій системі, у тому числі освітнім закладам державної форми власності. Відомо, що упродовж тривалого часу економічний розвиток ЗВО забезпечувався повним державним фінансуван-

ням. Державне регулювання [26], що характеризувалось плануванням діяльності та розвитком закладів освіти на рівні відповідних владних структур, централізованим державним управлінням на основі нормативних документів, прямим підпорядкуванням і контролем держави у фінансово-господарській діяльності освітніх закладів, виключало можливість самостійного прийняття рішень [19]. Відповідно, загальноприйнятим дотепер вважали теоретичне положення про пріоритетну роль держави у фінансуванні вищої освіти, а також в активному регулюванні механізму надання освітніх послуг з метою досягнення оптимізації різних джерел фінансування [27].

Проте, попри значну роль держави у фінансуванні вищої освіти [28] прийняти беззастережно постулат про пріоритетну роль держави у фінансуванні ЗВО різних форм власності та господарювання нині вже не можна. Адже умови ринкової економіки та комерціалізації вищої освіти закономірно обумовлюють різновекторність і різноджерельність фінансування ЗВО, пошук ними оптимальних шляхів забезпечення свого функціонування і виконання своєї функціональної ролі в суспільстві. Як влучно зауважив 25-й президент Гарвардського університету (США) Д. Бок, «університети чимось схожі на затятих картярів або членів королівської родини, які перебувають у вигнанні: їм завжди не вистачає грошей для задоволення своїх потреб. Постійно зростаючі запити викладачів і студентів обходяться дорого. Весь час піднімаються ціни на книги та журнали. З'являються дедалі більш досконалі та дорогі технології та наукові пристрої, які доводиться придбавати, щоб іти в ногу з прогресом [29]. Отже, питання збільшення фінансування не є винятковою проблемою лише українських ЗВО.

Так, сучасний стан вищої освіти в Україні характеризується гострим дефіцитом бюджетного фінансування [28] на тлі жорсткої конкуренції між ЗВО різних напрямів підготовки фахівців і різних форм власності, що неодмінно потребує нових ефективних підходів до формування і використання матеріального, фінансового та науково-педагогічного потенціалу; насамперед це стосується закладів вищої освіти державної форми власності, які мають обмежені (порівняно з приватними) можливості залучення позабюджетних коштів [30]. Це, як ніколи раніше, загострює актуальність питання оптимізації господарської діяльності ЗВО, їх «виживання» та прогресивного розвитку в несприятливих економічних умовах, перетворення ЗВО на активного та повноправного учасника ринкових відносин, який би був достатньо самостійним і фінансово незалежним у взаємодії з іншими ринковими «акторами» [31].

Через це видається перспективним акцентування на розширенні фінансової автономії ЗВО «щодо використання фінансових ресурсів, які знаходяться в їх розпорядженні та надання освітніх послуг на платній основі» [32]. Таке розширення, зокрема, має передбачати: вихід державних та комунальних ЗВО зі статусу бюджетних установ з максимальним збереженням податкових, тарифних та митних преференцій, інших економічних та регуляторних умов, необхідних для їхнього успішного розвитку; забезпечення права ЗВО самостійно затверджувати кошториси і зміни до них; відмову від державного регулювання чисельності науково-педагогічних працівників; забезпечення права ЗВО самостійно встановлювати розміри оплати праці в межах їхніх кошторисів (у тому числі передбачити можливість оплати гонорарів та заробітних плат іноземним викладачам за спрощеними процедурами); скасування погодження оренди майна, спрощення процедури списання застарілого майна; стимулювання формування та використання сталих фондів (ендаументів), започаткування (spin-off) бізнес-проектів [26]. Як видається, підвищення фінансової автономії

ЗВО суттєво сприятиме забезпеченню достатнього рівня фінансової самостійності, щоправда, процеси фінансової децентралізації в Україні поки що перебувають у межах початкової стадії [33]. Водночас, ми усвідомлюємо, що зміцненню фінансової автономії ЗВО від держави має сприяти зростання зацікавленості фінансово-промислових угруповань до «фундаментальних досліджень та посиленням приватної підтримки дослідницької інфраструктури в університетах» [34], що має забезпечити приплив недержавних інвестицій до сфери вищої освіти з метою її субсидювання та підтримки.

Як випливає з аналізу можливостей та перспектив удосконалення управлінської та фінансової автономії ЗВО, їх розширення має призвести до суттєвого поліпшення реалізації ЗВО їх господарської функції. Адже саме автономні та високоспеціалізовані ЗВО можуть легше спеціалізуватися та адаптуватися до змін соціального середовища, що їх оточує. Відповідно, існуючі правові, фінансові й адміністративні перепони, що обмежують свободу ЗВО, заважають самим ЗВО визначати стратегії і структури, відриваючись від учасників конкуренції [35], мають бути подолані, зокрема і за допомогою законодавчих методів, внаслідок реалізації добре продуманої, поступової та збалансованої освітньої політики держави.

Висновки. Резюмуючи вищенаведені міркування, доходимо висновку, що концепція автономії ЗВО має важливе значення для пізнання особливостей господарсько-правового регулювання діяльності ЗВО за сучасних умов, виходячи з того, що: 1) саме така концепція гносеологічно детермінує найширший простір для реалізації господарської функції ЗВО у системі господарюючих суб'єктів; 2) є відпрацьованою на прикладі європейського освітнього простору концепцією, а саме до цього простору прагне інтегруватися Україна з її системою вищої освіти; 3) сучасні соціально-економічні умови розвитку більшості демократичних держав вимагають розширення автономії ЗВО; 4) найперспективнішими напрямками такого вирішення проблеми є розширення управлінської та фінансової автономії ЗВО, що відповідає як загальноєвропейським трендам розвитку вищої освіти, так і актуальним потребам зміцнення інституційної спроможності ЗВО в Україні; 5) система ЗВО всіх форм власності повинна забезпечуватися більш гнучким та ефективним управлінським механізмом як на загальнонаціональному рівні, так і на рівні самоврядних ЗВО.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. ст. 141.
2. Баран М. П. Модернізація вищої освіти України: механізми інституційного регулювання: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Івано-Франківськ. 2011. С. 174.
3. Русин М. О. Право на вищу освіту та його конституційне забезпечення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 5. С. 236.
4. Парпан У. М. Правова природа вищої освіти в Україні: теоретико-правовий вимір : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка», Міністерство освіти і науки України, Львів, 2018. С. 342.
5. Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М., Калашнікова С.А., Коваленко О.М., Луговий В.І., Сич О., Слюсаренко О.М., Таланова Ж.В., Ткаченко В.П. К. : Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. С. 185.
6. Савченко М. В. Визначення вищих навчальних закладів як суб'єктів господарювання. *Форум права*. 2011. № 4. С. 628.

7. Честнов І. Посткласична методологія права. *Право України*. 2014. № 1. С. 80.
8. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37–38. Ст. 2004.
9. Фролов Ю. М. Вищі навчальні заклади як суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти. *Форум права*. 2013. № 2. С. 570.
10. Нестеренко П. В. Вищі навчальні заклади як суб'єкти майнових правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2008. С. 6.
11. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. С. 103.
12. Карабін Т. О. Проблеми регламентації правового статусу вищих навчальних закладів у законодавстві України. *Міжнародний науковий вісник*: зб. наук. статей за матеріалами XXVII Міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород-Будапешт, 26–29 лист. 2013 р.) / ред. кол. В. І. Смоланка (голова), І. В. Артёмов та ін. Ужгород: ДЗВО «УжНУ», 2014. Вип. 8 (27). С. 134–135.
13. Жигалкін І. П. Установи як юридичні особи: монографія. Харків : Право, 2010. С. 28, 48.
14. Острівний І. М. Моделювання організаційно-правових форм вищих навчальних закладів приватної форми власності. *Держава і право*. Вип. 51. С. 421–427.
15. Баб'юк М. П. Організаційно-правова форма вищого навчального закладу як юридичної особи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту*. 2016. Вип. 19. С. 93.
16. Баб'юк М. П. Цивільно-правовий статус вищого навчального закладу за законодавством України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 84.
17. Гринькевич О. С. Управління конкурентоспроможністю вищої освіти України (методологія аналізу і системи моніторингу). – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису : дис. ... докт. екон. наук : 08.00.03 – Економіка та управління національним господарством / Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів, 2018. С. 60.
18. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37–38. Ст. 2004.
19. Рижак Т. В. Механізм управління фінансово-господарською діяльністю вищого навчального закладу у забезпеченні економічного розвитку : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.04 – економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності) / Хмельницький національний університет. Хмельницький, 2014. С. 6.
20. Пасінович І. І. Державне регулювання вищої освіти в умовах ринкових відносин : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Львів, 2009. С. 16.
21. Мокляк В. М. Розвиток автономії в університетах України (XIX – початок XX століття) : дис. ... докт. пед. наук : 13.00.01 – загальна педагогіка та історія педагогіки / Полтавський національний педагогічний університет імені В. Г. Короленка, Міністерство освіти і науки України, Полтава, 2019. С. 144–145.
22. Линовицька О. Автономія і відповідальність навчального закладу. *Вища освіта України*. 2012. № 1. С. 56–60; Мокляк В. Обґрунтування поняття «автономія вищого навчального закладу». *Педагогічні науки*. 2015. № 63. С. 132–137; Хомерікі О. А. Автономія вищих навчальних закладів у сучасних соціально-економічних реаліях: конкурентні війни або трамплін для стрибка? *Грані*. 2015. № 1 (117). С. 103–108.
23. Гайгер Роджер Л. Знання и деньги. Исследовательские университеты и парадокс рынка / пер. с англ. И. Дягилевой; под науч. ред. А. Рябова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. С. 18.
24. Іщенко А. Ю. Інноваційні дослідницькі університети як чинник модернізації освітньо-наукової сфери та розбудови

суспільства знань". Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/innovaciyni-doslidnicki-universiteti-yak-chinnik-modernizacii>.

25. Гурак Р. В. Господарсько-правове забезпечення діяльності державних вищих навчальних закладів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Харків, 2012. С. 193.

26. Концепція реформи управління закладами вищої освіти. URL: <https://osvita.ua/vnz/reform/69080/>.

27. Красільник О. В. Модернізація фінансування державних вищих навчальних закладів України : дис. ... канд. екон. Наук : 08.00.08. Київ, 2016. С. 11.

28. Карзун І. Г. Організаційно-економічні засади інноваційного розвитку системи закладів вищої освіти в Україні : дис. ... канд. екон. Наук : 08.00.03. Кропивницький, 2016. С. 89.

29. Бок Д. Университеты в условиях рынка. Коммерциализация высшего образования / пер. с англ. С. Карпа ; Нац. иссл. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. С. 9.

30. Підгорний А. З., Корольова Т. С., Лапіна І. С. Бюджетування – ефективний засіб управління фінансами ЗВО. *Вісник соціально-економічних досліджень: зб. наук. Праць / Одеський нац. екон. ун-т. Одеса, 2013. Вип. 2 (49), ч. 1. С. 155–163.*

31. Щудло С. А. Суб'єкти ринку освітніх послуг: неінституціональний підхід. URL : file:///C:/Users/Asus/Downloads/Npчdusoc_2012_177_165_14%20.pdf.

32. Тимошенко О. В. Фінансовий механізм функціонування та розвитку системи вищої освіти в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. Наук : 08.00.08. Суми, 2010. С. 6.

33. Коваль В. В. Фінансове забезпечення закладів вищої освіти в умовах переходу до фінансово-господарської автономії. *Держава та регіони. – Серія: Економіка та підприємство. 2018. № 4 (103). С. 198.*

34. Kennedy D. Reaping Basic Research. *Science. 2000. Vol. 290. Oct. 20. P. 451.*

35. Хоружий Г. Ф. Європейська політика вищої освіти. Монографія. Полтава : Дивосвіт, 2016. С. 303.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

Костицький Василь Васильович – доктор юридичних наук, професор Краківського педагогічного університету імені Комісії народної освіти

Тимошенко Максим Олександрович – кандидат юридичних наук, проректор Європейського університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Kostytsky Vasyl Vasylovych – Doctor of Law, Professor of the Krakow Pedagogical University named after the Commission on Public Education

v.kostytsky@yahoo.com

Tymoshenko Maksym Oleksandrovych – PhD., Associate Professor, Vice-Rector of Private higher education institution «European University»