

Заснований у квітні 2015 р.

Співзасновники –  
Головне територіальне управління  
юстиції у Херсонській області;  
Одеський державний університет  
внутрішніх справ;  
Асоціація нотаріусів  
Херсонської області

Зареєстрований  
Міністерством  
юстиції України

Свідоцтво  
Про державну реєстрацію  
серія КВ № 2133-11133Р  
від 06.04.2015 р.

Виходить один раз на півроку.  
Мова видання: українська, російська  
та англійська.

Журнал «Юридичний бюлетень»  
включено до Переліку наукових фахових  
видань України в галузі «юридичні  
науки» (Наказ МОН України  
від 13 березня 2017 р. № 374)

Адреса редакції:  
вул. Потьомкінська, 42/14  
м. Херсон Україна, 73000

Міністерство  
юстиції України  
Головне територіальне  
управління юстиції  
у Херсонській області

Міністерство  
внутрішніх справ України  
Одеський державний університет  
внутрішніх справ

Асоціація нотаріусів  
Херсонської області

# Юридичний бюлетень

Випуск 7 (7)

Частина II

ОДЕСА - 2018

УДК 34(477)(05)  
Ю 70

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Одеського державного  
університету внутрішніх справ  
(протокол № 4 від 26.12.2018 р.)

**Редакційна колегія:**

Голова – Предместніков О.Г., доктор юридичних наук, заслужений юрист України;  
Заступник – Магновський І.Й., доктор юридичних наук, доцент;  
Відповідальний секретар – Беніцький А.С., кандидат юридичних наук, професор

Бабенко А.М., доктор юридичних наук, доцент;  
Бутенко В.Г., доктор педагогічних наук, професор, член-кореспондент  
Національної академії педагогічних наук України;  
Грохольський В.Л., доктор юридичних наук, професор;  
Зозуля І.В., доктор юридичних наук, професор;  
Ковальська В.В., доктор юридичних наук, старший науковий співробітник;  
Конопельський В.Я., доктор юридичних наук, доцент;  
Користін О.Є., доктор юридичних наук, професор;  
Кузніченко С.О., доктор юридичних наук, професор;  
Нікітенко О.І., доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;  
Семенченко Ф.Г., доктор політичних наук, професор;  
Стратонов В.М., доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;  
Фурса С.Я., доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;  
Бараненко Р.В., кандидат технічних наук, доцент;  
Жильцов О.Л., кандидат юридичних наук;  
Іванищук А.А., доктор юридичних наук;  
Коровайко О.І., доктор юридичних наук;  
Лапчук В.С., кандидат психологічних наук;  
Ненько С.С., кандидат юридичних наук, доцент

*Редколегія не завжди поділяє погляди авторів публікації*

**Ю 70 Юридичний бюлетень : наук. журн. / редкол. : О. Г. Предместніков та ін. – Одеса, ОДУВС, 2018. – Вип. 7 (7). Ч. 2. – 338 с.**

У збірнику розглядаються актуальні питання теорії держави та права, цивільного права, адміністративного права та адміністративної діяльності, проблеми протидії злочинності, юридичної психології та ін.

Для науковців, юристів-практиків, викладачів, ад'юнктів, аспірантів, слухачів, курсантів та студентів вищих навчальних закладів юридичного профілю, а також всіх тих, хто цікавиться питаннями розвитку науки та права.

УДК 34(477)(05)

ЗМІСТ

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ**

<i>Голопан Д.І.</i> ДОСТОВІРНІСТЬ ПИСЬМОВИХ ДОКАЗІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	7
<i>Голубицький С.Г.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ З ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА ФОНДОВОГО РИНКУ ПРИ РОЗГЛЯДІ ТА ВИРІШЕННІ СПОРІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ.....	13
<i>Єщук О.М.</i> ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ.....	22
<i>Золотарьова Н.І.</i> ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА.....	28
<i>Іваниця А.В.</i> ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	33
<i>Кириченко Ю.М.</i> ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	41
<i>Кобко Є.В.</i> МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	47
<i>Коваленко А.В.</i> НАУЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛЕННЯ ДІЯТЕЛЬНОСТЮ ПОЛІЦІЇ В СФЕРІ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТІ.....	55
<i>Коломоєць Н.В.</i> КОМПЕТЕНЦІЯ ОКРЕМИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ.....	62
<i>Комірчий П.О.</i> ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ ТА ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ.....	69
<i>Костенко С.К.</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНОЇ КОМІСІЇ ПРОКУРОРІВ.....	76
<i>Кропивницький М.О.</i> ДЕЯКІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	84
<i>Круговий О.О.</i> ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ РЕАЛІЗАЦІЇ АРЕШТОВАНОГО НЕРУХОМОГО МАЙНА ЧЕРЕЗ ЕЛЕКТРОННІ ТОРГИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ).....	91
<i>Кузьменко Ю.В.</i> БАНКІВСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	98
<i>Лекарь С.І.</i> НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	103
<i>Маліков В.В.</i> ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ.....	108

<i>Науменко С.М.</i> ЩОДО ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ЕКСПЕРТНИХ УСТАНОВ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ.....	116
<i>Предместніков О.Г., Павкович С.М.</i> ГЕНЕЗА РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ.....	122
<i>Сезонова О.М.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ОСВІТНИХ ПОСЛУГ УСТАНОВАМИ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ.....	133
<i>Сибіга О.М.</i> РОЗПОРЯДНИК ІНФОРМАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	140
<i>Сукманова О.В.</i> АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ..	147
<i>Теленик С.С.</i> ЗАВДАННЯ І ПОВНОВАЖЕННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.....	155
<i>Тильчик В.В.</i> СПОРИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЯК ПРЕДМЕТ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: НА ШЛЯХУ ДО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ.....	163
<i>Франкевич Петро</i> АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	176
<i>Циганок С.В.</i> СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ.....	182
<i>Шевченко Н.Л.</i> МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ.....	189
<b>ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ</b>	
<i>Беніцький А.С.</i> ХАРАКТЕРИСТИКА ОЗНАК ПОТУРАННЯ ЗЛОЧИНУ.....	195
<i>Ведмідський О.В., Кривенко В.В.</i> КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ТА ЇХ КРИМІНОЛОГІЧНІ ПОКАЗНИКИ.....	204
<i>Дунас М.О.</i> ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ.....	212
<i>Кізь С.М.</i> ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ НА ПРИКЛАДІ ОСОБЛИВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО РАЙОНУ ГОНКОНГ...	218
<i>Ковальов Ю.Ю.</i> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ: КРИМІНАЛІСТИЧНА КЛАСИФІКАЦІЯ.....	224

<i>Наконечна І.В.</i> ПРАВОВИЙ СТАТУС І ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ. ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	231
<i>Соловійова А.М.</i> КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ВЛАСНОСТІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ДЕЯКИХ КРАЇН ЗІ ЗМІШАНИМ (КОНВЕРГЕНТНИМ) ТИПОМ ПРАВОВИХ СИСТЕМ.....	238
<i>Тихонова О.В.</i> ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В США В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....	244
<i>Удянський М.О.</i> СИСТЕМА СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ НА ПРОТИДІЮ КОРУПЦІЇ СУБ'ЄКТІВ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ.....	250
<i>Шайтуро О.П.</i> ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ.....	257
<i>Шевченко Ю.А.</i> ДО ПИТАННЯ ЩОДО ПРОБЛЕМ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРОВОКАЦІЇ ПІДКУПУ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ПРАЦІВНИКАМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ЗАВДАННЯ.....	264
<b>КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ</b>	
<i>Андрушко О.В.</i> ПІДСТАВИ, УМОВИ ТА СТАДІЇ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ.....	272
<i>Боднар В.Є.</i> КРИМІНАЛІСТИЧНА КЛАСИФІКАЦІЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ПРАЦІВНИКАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	280
<i>Дудко О.В.</i> КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ЗАХИСНИКА Й ПІДОЗРЮВАНОВОГО, ОБВИНУВАЧЕНОГО, ТА ЙОГО НАСЛІДКИ.....	288
<i>Мазур М.Р., Хамандяк В.Б.</i> ПРАВО НА ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ В КОНТЕКСТІ СТАТТІ 5 § 5 КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД І ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....	296
<i>Пасечник М.Л.</i> КАТЕГОРІЯ «ІНФОРМАЦІЯ» ЯК ОСНОВА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «СЛІДЧА ТАЄМНИЦЯ».....	303
<i>Попов В.Ю.</i> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОЇ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТЕРОРИСТИЧНОГО АКТУ: ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ.....	309
<i>Салманова О.Ю.</i> ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ ТИМЧАСОВОГО ДОСТУПУ ДО РЕЧЕЙ І ДОКУМЕНТІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ.....	315
<i>Третьяков Д.А.</i> ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ «ВИМАГАННЯ НЕПРАВОМІРНОЇ ВИГОДИ» ТА «ПРОХАННЯ ЇЇ НАДАТИ».....	323
<i>Шаранич Р.С.</i> СФЕРА БАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТ КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ.....	329



### Шановні автори та читачі журналу!

До вашої уваги представлено сьомий випуск науково-практичного видання «Юридичний бюлетень». Згідно з Наказом МОН України від 13 березня 2017 р. № 374 «Юридичний бюлетень» включено до переліку наукових фахових видань України в галузі «юридичні науки». Концепція журналу полягає у створенні можливостей вільного сприйняття, наукового осмислення та практичного запровадження кращих світових, європейських і вітчизняних тенденцій правової науки, критичного обговорення проблем застосування норм матеріального та процесуального права, а також здійснення справедливого та неупередженого правосуддя.

В номері цього року є матеріали, що наповнюють такі рубрики, як «Загальнотеоретичні проблеми держави та права», «Питання цивільного, господарського та трудового права», «Адміністративне право та адміністративна діяльність», «Проблеми кримінального права та кримінології», «Кримінальний процес та криміналістика, оперативно-розшукова діяльність» та «Юридична психологія».

Сподіваємося, що наше видання буде провідником у складному юридичному світі, бажаю всім успіху та натхнення у подальших наукових розвідках!

*З повагою,  
головний редактор журналу  
доктор юридичних наук  
Олег Предместніков*



## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.9

### ДОСТОВІРНІСТЬ ПИСЬМОВИХ ДОКАЗІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Голопапа Дарина Ігорівна,  
аспірант юридичного факультету  
(ДВНЗ «Ужгородський національний  
університет», м. Ужгород, Україна)

Стаття присвячена аналізу такого критерію оцінювання письмових доказів адміністративного судочинства, як достовірність. Дається характеристика способам перевірки достовірності письмових доказів в адміністративних справах. Вказується специфіка оцінювання достовірності офіційних та неофіційних письмових доказів адміністративного судочинства, їх оригіналів та копій. Наголошено, що критерій достовірності можна застосувати й щодо неофіційних письмових доказів. Зокрема, можна перевірити авторство документу, хто його підписав, чи не було зроблено помилок у його окремих частинах тощо. Доведено, що багато письмових доказів офіційного характеру формуються внаслідок учинення складних дій та об'ємної роботи, їм передують підготовчий етап. До процесу створення офіційних письмових доказів можуть бути залучені не одна людина, а група. Інколи залучають людей зі спеціальним знаннями – спеціалістів. Усе це вказує на надійний рівень викладки інформації в письмових доказах. З'ясовано, що невзяття судом до уваги копії документа можливо за сукупної дії таких умов: а) не подано оригінал документу; б) у суду чи учасника справи виник обґрунтований сумнів у відповідності копії оригіналу документу; в) суд використав різноманітні способи залучення у справу оригіналу документу, і вони виявилися безрезультатними; г) немає застереження в законі щодо можливості використання копії документа у справі без залучення його оригіналу. Зроблено висновок, що достовірність письмових доказів – це такий критерій оцінювання письмового доказу, що дає можливість встановити дійсні знання про факти предмету доказування. Встановлення достовірності письмових доказів, урахувавши їх надзвичайну поширеність в адміністративному судочинстві, є необхідною складовою частиною їх оцінки в кожній адміністративній справі. Перевірка достовірності письмових доказів зобов'язує суд проаналізувати весь процес утворення та подання до суду письмового доказу.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, письмові докази, оцінка, достовірність, достовірність окремих видів письмових доказів.

**RELIABILITY OF WRITTEN EVIDENCE  
OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS**

**Holopapa Daryna Ihorivna,**  
Postgraduate Student of the Faculty of Law  
(Uzhhorod National University,  
Uzhhorod, Ukraine)

The article is devoted to the analysis of such a criterion for assessing the written evidence of administrative legal proceedings as authenticity. A description of the methods for verifying the authenticity of written evidence in administrative cases is given. The specifics of the assessment of the authenticity of official and unofficial written evidence of administrative legal proceedings, their originals and copies shall be indicated. It is emphasized that the criterion of reliability can be applied also to unofficial written evidence. In particular, you can check the authorship of the document, who signed it, whether there were errors in its individual parts, and so on. It is proved that many written evidences of an official nature are formed as a result of complicated actions and voluminous work; it is preceded by a preparatory stage. Not one person, but a group, can be involved in the process of creating official written evidence. Sometimes people with special knowledge: specialists are attracted. All this points to a reliable level of compilation of information in written evidence. It was clarified that not taking into consideration copies of a document may be taken by the court under the combined effect of the following conditions: a) the original document has not been filed; b) the court or participant of the case has reasoned doubts in accordance with the copy of the original document; c) the court used a variety of ways to bring the original document to the case and they turned out to be fruitless; d) has no reservation in the law on the possibility of using a copy of a document in a case without involving its original. It is concluded that the authenticity of written evidence is a criterion for assessing written evidence, which makes it possible to establish true knowledge of the facts of the subject of evidence. Establishing the authenticity of written evidence, given their extreme prevalence in administrative proceedings, is a necessary component of their assessment in each administrative case. Verification of the authenticity of written evidence obliges the court to analyze the entire process of formation and submission to the court of written evidence.

**Key words:** administrative justice, written evidence, assessment, reliability, authenticity of certain types of written evidence.

**Постановка проблеми.** Не так давно такий критерій оцінювання письмових доказів, як достовірність взагалі, не розкривався в чинному законодавстві з адміністративного судочинства. Він згадувався у правилах оцінювання судових доказів, але визначення законодавцем не пропонувалося. Це створювало певні проблеми в розумінні цього терміна та його застосуванні на практиці. Тепер даному критерію оцінювання судових доказів, у тому числі й письмових, відведена окрема стаття в КАС України. Так, відповідно до ст. 75 вказаного кодексу «достовірними є докази, на підставі яких можна встановити дійсні обставини справи». Інакше кажучи, письмові докази повинні дати можливість встановити такі обставини справи, які відповідають об'єктивній реальності. Вказана новела КАС України вимагає всебічного аналізу як із теоретичної, так і з практичної точки, що зумовлює актуальність теми дослідження.

**Стан дослідження.** Питання оцінювання письмових доказів, у тому числі й за критерієм достовірності, було предметом вивчення таких вчених, як В.В. Гордєєв, Я.С. Калмикова, О.М. Нечитайло та ін. Проте роботи вказаних науковців стосувалися оцінювання судових доказів загалом, а не тільки письмових. Саме тому метою нау-



кової статті є визначення змісту такого важливого критерію оцінювання письмових доказів в адміністративному судочинстві, як достовірність.

**Виклад основного матеріалу.** Достовірність письмових доказів – це такий критерій оцінювання письмового доказу, що дає можливість встановити дійсні знання про факти предмету доказування. Встановлення достовірності письмових доказів є необхідною складовою частиною їх оцінки в кожній адміністративній справі. Суд має перевірити достовірність всіх письмових доказів, які є у справі, і тільки тоді він може поставити їх в обґрунтування судового рішення.

У процесуальній літературі існує думка, відповідно до якої неможливо досягнути абсолютної достовірності судових доказів, а тільки відносної [1, с. 28–30]. Зокрема, П.І. Люблінський зазначав, що факти минулого через недосконалість людського пізнання неможливо встановити достовірно. Можна говорити тільки про моральну достовірність, яка дає можливість людині ухвалювати рішення у справі [2, с. 34–36]. Американський юрист У. Бернам вказував, що у справі можна покластися тільки на те, що людина змогла запам'ятати, зможе нам повідомити, і повідомлення буде зрозуміле так, як його намагалися викласти спочатку. Тому «істин» про подію стільки, скільки у справі є свідків. Задачею судочинства є встановлення не «істини», а того, яке повідомлення із всіх можливих є найбільш правдоподібним [3, с. 220].

Усе вищевисловлене має опосередковане відношення до письмових доказів. Документи самі по собі можуть тривало зберігатися, враховуючи той матеріал, із якого вони були виготовлені. Звичайно, тривалі строки зберігання документа або умови його зберігання можуть привести до того, що він може порватися, на ньому може освітлитися чорнильна фарба або текст документа може бути заляпаний рідиною і т.д., що не дасть можливості достовірно встановити написане. Крім того, документ може мати підчистки, виправлення, дописки і т.д., що також може призвести до перекручування його змісту, якщо такі правки в текст документа не вносилися правильно. Але в більшості випадків тест документа до суду доходить у читабельному вигляді, що дає можливість достовірно його сприйняти під час дослідження документа.

Тим не менше, можливість отримати з документа недостовірну інформацію, виходячи зі специфіки людської пам'яті, пов'язується з тим, що у зміст документа записується інформація, яку сприймала людина. Автор документа може мати всі ті вади, про які вище говорилося стосовно свідка. Тільки він, на відміну від свідка, висловлює їх не суду особисто, а фіксує письмово. Тому проблема встановлення не абсолютної, а відносної істини має певною мірою відношення і до письмових доказів.

Оцінка допустимості письмових доказів є важливою передумовою оцінки їх достовірності. Спочатку суд повинен вирішити, чи письмовий доказ є допустимим, а вже потім повинен вирішувати питання його достовірності. Проте висновок про допустимість письмових доказів не замінює висновок про їх достовірність. Він тільки йому передує.

Щоб переконатися в тому, що письмові докази є достовірними, адміністративний суд має проаналізувати весь процес утворення та подання до суду письмового доказу. Інколи також важливе значення буде мати і зберігання письмового доказу, якщо між його створенням та поданням до суду пройшов тривалий проміжок часу.

Способів перевірки письмових доказів на достовірність чинне законодавство знає доволі багато, і вони залежать від конкретної ситуації:

1) якщо стає питання про те, що особа не писала вручну написаний документ та/або не підписувала його, має бути призначена експертиза, оскільки без спеціальних знань авторство документа встановити буде не можливо. Причому суддя може наочно зрівняти підписи на досліджуваному документі з підписами тієї ж особи на інших

документах і у випадку виникнення сумніву в їх достовірності призначити експертизу. У такому разі достовірність чи недостовірність письмового доказу буде підтверджуватися іншим засобом доказування – висновком експерта;

2) дійсність документа можна визначити через допит свідків, що були під час його складання присутні. Знову ж таки, достовірність письмових доказів тут перевіряється за рахунок іншого засобу доказування – допиту свідків.

3) можна звернутися до такого критерію оцінювання письмового доказу, як взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. Даний критерій допоможе зіставити інформацію, отриману з письмових доказів, з інформацією, отриманою з інших засобів доказування. У цій ситуації достовірність письмових доказів перевіряється за рахунок іншого критерію їх оцінювання.

Вважаємо, що окремі способи перевірки письмових доказів на їх достовірність варто було закріпити законодавчо.

Достовірність письмових доказів перевіряється за рахунок перевірки інформації, яка викладена в їх змісті. Проте інколи перевірка достовірності письмових доказів відбувається шляхом перевірки джерел інформації, на підставі яких був сформований письмовий доказ.

Надзвичайно важливо проаналізувати за допомогою критерію достовірності оцінку офіційних та неофіційних письмових доказів, оскільки стосовно даного матеріалу існують різноманітні погляди науковців та різноманітне законодавче регулювання в іноземних країнах.

Ніколи не слід забувати, що письмові докази створюються людиною, а тому вся інформація, яка викладена в їх змісті, носить суб'єктивний характер. Якщо офіційні та неофіційні письмові докази створюються суб'єктом, що не має відношення до сторін справи, безсумнівно, що викладеній у них інформації можна вірити, оскільки велика вірогідність, що вона об'єктивна. Проте коли мова йде про адміністративне судочинство, переважна маса офіційних письмових доказів створюється стороною справи, документи, дія чи бездіяльність якої оскаржуються до суду. І тут можна поставити питання, а чи не відбулося спотворення змісту офіційного документа свідомо.

Багато письмових доказів офіційного характеру формуються внаслідок вчинення складних дій та об'ємної роботи, їм передуює підготовчий етап. До процесу створення офіційних письмових доказів можуть бути залучені не одна людина, а група. Інколи залучають людей зі спеціальним знаннями – спеціалістів. Усе це вказує на надійний рівень викладання інформації в письмових доказах. Порівняно з неофіційними письмовими доказами офіційні, звичайно, в питаннях достовірності виграють однозначно. Недивно, що багато науковців у різних видах судових процесів пропонують закріпити перевагу офіційних письмових доказів над неофіційними [4, с. 146]. Мало того, окремі країни світу закріплюють презумпції дійсності офіційних письмових доказів, виданих органами державної влади, якщо вони успішно пройшли перевірку їх критеріями належності та допустимості. Зокрема, якщо зміст документа буде підтверджувати факт предмету доказування, а видання цього документа не супроводжувалося формальними порушеннями (є всі реквізити, виданий належним суб'єктом, за межі повноважень орган влади не вийшов, дотримана процедура тощо), даний офіційний письмовий доказ вважається достовірним. Отже, в цій ситуації перевіряти його за критерієм достовірності не треба, бо дійсність документа та викладеної в ньому інформації припускається. У Німеччині, якщо офіційні письмові докази видали органи публічної влади або публічна особа, вони вважаються достовірними. Але дана презумпція може бути оспорена, тому що законодавство Німеччини допускає її спростування шляхом направлення судом запиту до суб'єкта з метою підтвердити

дійсність офіційного документа [5, с. 146]. Аналогічна презумпція діє у Франції щодо автентичного документу. Вона також носить спірний характер, оскільки законодавство Франції допускає її оспорування за спеціальною процедурою. Так, якщо під час подання заяви про фальшивість автентичного документа буде задіяна процедура перевірки його достовірності і вона підтвердить справжність документа, заявник може бути оштрафований на суму до 1500 євро, незалежно від його добросовісності чи недобросовісності [6, с. 90–93].

КАС України не закріплює за офіційними письмовими доказами презумпцію їх достовірності. Більш того, в окремих категоріях адміністративних справ закріплюється протилежне правило: в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача (ч. 2 ст. 77 КАС України). Правомірність рішення (офіційного письмового доказу) часто пов'язується з достовірністю обставин, на які воно спирається. Так, в одній адміністративній справі зазначається, що «достовірність обставин, викладених в оскаржуваній постанові ..., підтверджується письмовим доказом. Докази, які б спростували достовірність цього письмового доказу, ... в матеріалах адміністративної справи відсутні» [7]. Отже, виходячи з природи адміністративних справ, на нашу думку, не доцільно закріплювати оскаржувану презумпцію достовірності офіційних письмових доказів.

Велике значення проти формулювання вищевказаної презумпції має особливість ситуації саме в Україні. На достовірність офіційних письмових доказів може впливати корупція, яка глибоко вкоренилася в нашому суспільстві. Вона процвітає не тільки серед органів влади, але ще в багатьох закладах (медичних, освітніх, наукових, військових тощо). Відповідно до світового Індексу сприйняття корупції (СРІ) за 2018 рік Україна посіла 120-те місце серед 180-ти країн. Індекс є оцінкою від 0 (дуже високий рівень корупції) до 100 (вкрай низький рівень корупції). Згідно з ним Україна отримала 32 бали зі 100 можливих. Таким чином, за винятком Росії, в рейтингу ТІ Україна стала найкорумпованішою країною Європи [8]. Чудово демонструють масштаби корупції в нашій державі окремі закони, спрямовані на очищення влади [9].

Критерій достовірності можна застосувати й щодо неофіційних письмових доказів. Зокрема, можна перевірити авторство документа, хто його підписав, чи не було зроблено помилок в його окремих частинах тощо. У тому разі, коли неофіційний письмовий доказ формувався з дефектом волі (наприклад, особа написала документ під погрозою), не можна говорити про дію критерію достовірності, а треба говорити про перевірку за критерієм допустимості письмових доказів.

Значення має аналіз процесуальних правил, пов'язаних із критерієм достовірності під час оцінювання оригіналів та копій письмових документів.

Під час створення копії письмового документа формується похідний доказ, особливістю якого є те, що може статися спотворення доказової інформації, спеціально чи ні. Оцінюючи копію письмового доказу на факт можливого спотворення змісту документу, суд та інші суб'єкти оцінювання письмових доказів повинні звертати увагу, чи ідентичні між собою копія та оригінал документу, яким чином відбулося копіювання документу, чи даний спосіб копіювання гарантує достовірність передачі інформації, як зберігалася копія документа і т.д. Обов'язково суд має насторожити ситуація, коли подається копія документу, а оригінал не збережений.

В Україні, коли у справу подають копії письмових документів, може вчинитися ряд процесуальних дій, результат яких буде впливати на оцінювання достовірності копій письмових доказів. Так, відповідно до ч. 6 ст. 94 КАС України «якщо подано копію (електронну копію) письмового доказу, суд за клопотанням учасника справи або з

власної ініціативи може витребувати у відповідної особи оригінал письмового доказу. Якщо оригінал письмового доказу не поданий, а учасник справи або суд ставить під сумнів відповідність поданої копії (електронної копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги». Отже, копія документа або його електронна копія до уваги судом не будуть братися із-за ймовірності спотворення змісту документа за дії двох умов одночасно: а) у справу не було подано оригінал документу; б) у суду чи учасника справи виник сумнів у відповідності копії оригіналу документу. На нашу думку, вказане процесуальне правило варто трохи вдосконалити. Сумнів у суду чи учасника справи з приводу невідповідності копії оригіналу письмового доказу має бути обґрунтований. Недостатньо буде просто заявити, що в суб'єкта виник сумнів, не пояснюючи причини його появи. Крім того, невзяття копії документа до уваги судом, на нашу думку, можливо тільки в тій ситуації, якщо суд, що розглядає адміністративну справу, використав усі наявні в нього процесуальні можливості щодо використання альтернативних способів отримання оригіналів письмових доказів (наприклад, їх витребування або надання судового доручення щодо їх збирання) залежно від конкретної ситуації. На необхідність дотримання цієї умови звертається увага на практиці [10]. Таким чином, невзяття судом до уваги копії документа (його електронної копії) можливо за сукупної дії таких умов: а) не подано оригінал документу; б) у суду чи учасника справи виник обґрунтований сумнів у відповідності копії оригіналу документу; в) суд використав різноманітні способи залучення у справу оригіналу документа, і вони виявилися безрезультатними; г) немає застереження в законі щодо можливості використання копії документа у справі без залучення його оригіналу (наприклад, у справах про відновлення втраченого судового провадження така можливість є – ч. 3 ст. 387 КАС України).

**Висновки.** Достовірність письмових доказів – це критерій оцінювання письмового доказу, що дає можливість встановити дійсні знання про факти предмету доказування. Встановлення достовірності письмових доказів, урахуваючи їх надзвичайну поширеність в адміністративному судочинстві, є необхідною складовою частиною їх оцінки в кожній адміністративній справі. Оцінка допустимості письмових доказів є важливою передумовою оцінки їх достовірності. Перевірка достовірності письмових доказів зобов'язує суд проаналізувати весь процес утворення та подання до суду письмового доказу. Достовірність письмових доказів перевіряється не тільки за рахунок перевірки інформації, яка викладена в їх змісті, але і шляхом перевірки джерел інформації, на підставі яких був сформований письмовий доказ.

### Список використаних джерел:

1. Юридические основания достоверности доказательств. Составил Н.А. Терновский / Под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. Москва : Зерцало, 2011. 224 с.
2. Люблинский П.И. Введение к книге Д. Стифена «Очерк доказательственного права». Санкт-Петербург : Сенатская типография, 1910. 148 с.
3. Бернам У. Правовая система США. 3-й выпуск. Москва : «Новая юстиция», 2006. 1216 с.
4. Медведев И. Г. Письменные доказательства в гражданском процессе России и Франции : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.15. Екатеринбург. 2003. 348 с.
5. Гражданское процессуальное уложение Германии. Вводный закон к Гражданскому процессуальному уложению : пер. с нем. / В. Бергман. Москва : Wolters Kluwer, 2006. 472 с. (Серия «Германские и европейские законы»; Кн. 3)
6. Новый Гражданский процессуальный кодекс Франции / Пер. с франц. В. Захватаев. Киев : Истина, 2004. 544 с.



7. Постанова Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 26 вересня 2012 р. в адміністративній справі №2-а/1005/194/2012. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26206329>.
8. Географія індексу сприйняття корупції 2018. URL : <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>.
9. Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 44. Ст. 2041.
10. Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 7 вересня 2018 р. в адміністративній справі № 822/1960/18. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76381047>.

УДК 342.9

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ З ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА ФОНДОВОГО РИНКУ ПРИ РОЗГЛЯДІ ТА ВИРІШЕННІ СПОРІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ**

**Голубицький Сергій Германович,**  
старший викладач кафедри  
адміністративного, фінансового  
та банківського права  
(Міжрегіональна академія управління  
персоналом, м. Київ, Україна)

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-процесуального статусу Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку при розгляді та вирішенні спорів, які виникають у сфері функціонування фондового ринку України. Зазначається, що здійснення державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду та запобігання зловживанням у сфері функціонування фондового ринку передбачає формування системи суб'єктів владних повноважень.

Дослідження повноважень (компетенції) суб'єктів публічних повноважень, насамперед, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку дозволило визначити, по-перше, коло суб'єктів публічних повноважень у сфері фондового ринку, по-друге, межі повноважень вказаних суб'єктів, по-третє, перелік та обсяг суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників фондового ринку.

На основі аналізу законодавства та практики функціонування Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку автором сформульовано висновок, що Нацкомісією надмірно зарегульовано сферу фондового ринку, котра, використовуючи свої контрольні повноваження, самостійно визначає правила функціонування приватних відносин на рівні внутрішньоорганізаційної структури та приватних зв'язків між учасниками фондового ринку, що породжує стан конфліктності на ринку.

Дослідження адміністративно-процесуального статусу Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку свідчить про недостатню врегульованість правовідносин на фондовому ринку, яка характеризує його деліктний характер. Показано найбільш типові правопорушення на ринку цінних паперів, що передбачає реалізацію процесуального статусу Нацкомісії як позивача та відповідача в адміністратив-



но-деліктному та судовому процесам. Адміністративно-процесуальний статус Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку проявляється також і через її участь як третьої сторони в господарських і цивільних справах.

Автором зроблено висновок, що адміністративно-процесуальний статус Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку у спорах, які виникають у сфері фондового ринку, визначається її компетенцією, повноваженнями та завданнями, закріпленими відповідними правовими актами, та характеризує її як публічно-владний орган.

**Ключові слова:** суб'єкт владних повноважень, публічні повноваження, суб'єктивні права, фондовий ринок, публічно-правові спори, професійні учасники.

## ADMINISTRATIVE AND PROCESSUAL STATUS OF THE NATIONAL SECURITIES AND STOCK MARKET COMMISSION IN CONSIDERATION AND SOLVING DISPUTES ARISING IN THE FUNCTIONING OF THE STOCK MARKET OF UKRAINE

**Golubyskyi Sergii Germanovych,**  
Senior Lecturer at the Department of  
Administrative, Financial and Banking Law  
(Interregional Academy of Personnel  
Management, Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the study of the administrative and procedural status of the National Securities and Stock Market Commission in consideration and resolving disputes that arise in the field of functioning of the Ukrainian stock market. It is noted that the state's implementation of comprehensive measures to streamline, control, oversee and prevent abuse in the field of the functioning of the stock market implies the formation of a system of subjects of power.

Research of the powers (competences) of public authorities, first of all, the National Securities and Stock Market Commission, allowed, first of all, to clearly define the range of powers of public authority in the field of the stock market, secondly, to determine the scope of the powers of these entities, and finally, according to the third, the list and scope of subjective rights and legal obligations of stock market participants.

On the basis of the analysis of the legislation and practice of the National Securities and Stock Market Commission, the author formulates the conclusion that the National Commission has somewhat over-regulated the scope of the stock market, which, using its control powers, independently determines the rules of the functioning of private relations at the level of the internal-organizational structure and private ties between the participants of the stock market, which creates a state of conflict in the market.

Research of the administrative and procedural status of the National Securities and Stock Market Commission shows the insufficient regulation of legal relations in the stock market, which characterizes its tortal character. There are shown the most typical violations in the securities market, which provides the implementation of the procedural status of the National Securities Commission as a plaintiff and the defendant in administrative and litigious cases and in court proceedings. The administrative and procedural status of the National Securities and Stock Market Commission is also manifested through its participation as a third party in economic and civil cases.

The author concludes that the administrative and procedural status of the National Securities and Stock Market Commission in disputes arising in the field of the stock market is determined by its competence, powers and tasks, which are enshrined in the relevant legal acts and characterizes it as a public authority.

**Key words:** subject of power, public authority, subjective rights, stock market, public-law disputes, professional participants.

Здійснення державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду та запобігання зловживанням у сфері функціонування фондового ринку передбачає формування системи суб'єктів владних повноважень, які наділені відповідними управлінськими повноваженнями.

У зв'язку з цим вказана категорія суб'єктів безпосередньо сприяє формуванню та реалізації державної політики у сфері фондового ринку як важливого сегмента економіки країни. Беручи безпосередню участь у макро- та мікрорегулюванні економічних процесів, суб'єкти владних повноважень цим самим породжують виникнення публічно-правових спорів. Цьому, до речі, сприяє факт недосконалості галузевого законодавства, яке характеризується імперативно-владним характером через застосування прямих методів регулювання.

Із сучасних науковців адміністративно-процесуальний статус суб'єктів владних повноважень досліджували В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, Б.О. Карась, А.І. Сітко, Л.Ю. Малюга, О.В. Скочиляс-Павлів, М.І. Смокович та ін. Не дивлячись на значний інтерес науковців і практиків, що засвідчується великою кількістю наукових заходів і публікацій із цієї проблематики, питання формування та реалізації адміністративно-процесуального статусу суб'єктів владних повноважень, у т. ч. й у сфері фондового ринку, потребує додаткового дослідження, зважаючи на формування владно-управлінської діяльності в країні на засадах принципу верховенства права.

Тому пошук оптимальної моделі правовідносин між суб'єктами владних повноважень і приватними особами на фондовому ринку унеможливить виникнення конфліктної атмосфери та пов'язаних із цим публічно-правових спорів. Адже очевидно, що перелік суб'єктів владних повноважень є достатньо широким, а вивчення їх повноважень свідчить про те, що відносини партнерства публічної влади з учасниками фондового ринку ще не досягли того рівня, який би характеризував сприятливе підприємницьке середовище, в т. ч. інвестиційне.

Поставлене нами завдання – дослідити зміст адміністративно-процесуального статусу Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР, Нацкомісія) – пояснюється ще й тим, що цей статус, а саме владні повноваження забезпечують формування владно-підвладних відносин на фондовому ринку.

Передусім, на нашу думку, потребує з'ясування поняття «суб'єкт владних повноважень», адже воно не має законодавчого закріплення, окрім як у п. 7. ст. 4 КАС України, де зазначається, що суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в т. ч. на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг [1].

З наведеного поняття бачимо, що законодавець широко розглядає суб'єктів владних повноважень, адже поняття охоплює як державних, так і місцевого самоврядування органів, юридичних і фізичних осіб і, що найважливіше, інших суб'єктів під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства. Саме категорія «інших» суб'єктів і викликає ряд дискусійних питань, адже йдеться про перспективу розгляду та вирішення публічно-правових спорів, які виникають при реалізації «іншими» суб'єктами публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в т. ч. на виконання.

У цьому зв'язку принципово важливим для правильного розкриття юридичної природи правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі є однозначне визначення змісту поняття «суб'єкт владних повноважень» [2].

Професор В.М. Бевзенко з цього приводу наголошує, що, аби краще розуміти статус суб'єкта владних повноважень як відповідача в адміністративному процесі, вар-

то враховувати три обставини: 1) вид публічно-правових відносин, у яких перебуває суб'єкт владних повноважень; 2) суб'єктом владних повноважень в адміністративному судочинстві слід визнати суб'єкта, який у конкретних публічно-правових відносинах є самостійним ініціатором рішень, дій чи бездіяльності або безпосереднім виконавцем адміністративно-правових повноважень; 3) наявність чи відсутність факту порушення, невиконання або неналежного виконання посадовою особою органу державної влади, органу місцевого самоврядування нормативних приписів щодо порядку та змісту тих чи інших владних дій, їх процедурного оформлення [3, с. 121–122].

Дещо інакше бачить статус досліджуваних суб'єктів дослідник Б.О. Карась, котрий визначає суб'єкта владних повноважень суб'єктом права, призначеним (створеним) державою або уповноваженим народом (територіальною громадою) на регулювання й управління суспільними відносинами, в т. ч. на виконання делегованих повноважень [4, с. 96].

У продовження сказаного, на думку Л.Ю. Малюги, проводячи класифікацію учасників фондового ринку, доцільно брати за основу їх правову природу, тому поділяємо на законодавчі й управлінські (виконавчо-розпорядчі) органи державної влади, а також центральні та місцеві органи влади [5, с. 58].

Таким чином, дослідження повноважень (компетенції) суб'єктів публічних повноважень, насамперед НКЦПФР, дозволить нам чітко визначити, по-перше, коло суб'єктів публічних повноважень у сфері фондового ринку, по-друге, межі повноважень вказаних суб'єктів, по-третє, перелік та обсяг суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників фондового ринку.

Перш ніж перейти до характеристики адміністративно-процесуального статусу суб'єктів владних повноважень спеціальної компетенції, звернемо увагу на норми ст. 5 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», які визначають, що державне регулювання ринку цінних паперів здійснює НКЦПФР, тоді як інші державні органи здійснюють контроль за діяльністю учасників ринку цінних паперів у межах своїх повноважень, визначених чинним законодавством [6].

Як бачимо, законодавець визначив НКЦПФР головним державним регулятором, який визначає та встановлює правила поведінки усіх без винятку учасників фондового ринку. НКЦПФР є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України.

Перелік основних завдань, закріплених Положенням про НКЦПФР, є доволі широким, кожне з них має, як зазначають вітчизняні вчені-адміністративісти, цільовий, організаційно-структурний компонент і ряд компетенційних повноважень [7, с. 175], серед яких:

- здійснення державного регулювання та контролю за емісією й обігом цінних паперів і похідних (деривативів) на території України;
- здійснення державного регулювання та контролю у сфері спільного інвестування;
- здійснення у межах компетенції державного регулювання та контролю у сфері накопичувального пенсійного забезпечення;
- здійснення у межах повноважень, визначених законодавством, нагляду на консолідованій і субконсолідованій основі за небанківськими фінансовими групами та їх підгрупами та ін. [8].

Як бачимо, перелік основних завдань дозволяє державному регулятору забезпечити державне регулювання та контроль діяльності усіх учасників фондового ринку. Саме на виконання вищенаведених завдань НКЦПФР: встановлює відповідно до закону особливості порядку реорганізації та ліквідації професійних учасників ринку цінних паперів (за винятком банків); здійснює контроль за дотриманням законодавства і призначає державних представників на фондових біржах і депозитаріях; контролює відповідно

до законодавства системи ціноутворення на ринку цінних паперів; здійснює контроль за дотриманням емітентами порядку реєстрації випуску цінних паперів; здійснює контроль за діяльністю депозитарної системи України; встановлює наявність ознак маніпулювання на фондовому ринку; встановлює правила та стандарти здійснення учасниками депозитарної системи України операцій на ринку цінних паперів і контролює їх дотримання; встановлює порядок розподілу коштів, отриманих від реалізації активів корпоративного інвестиційного фонду, між акціонерами та ін. [8].

Навіть поверхневий огляд повноважень НКЦПФР свідчить, на нашу думку, про значну присутність публічної влади у сфері фондового ринку, що не завжди забезпечує його поступальний розвиток та ефективність.

Безумовно, значна частина повноважень є логічно обґрунтованою, що пояснюється обов'язком суб'єкта підприємництва дотримуватися правил. Водночас ряд повноважень регулятора викликають сумнів щодо їх доцільності в системі державного регулювання. Так зокрема, згідно з пп. 62 п. 4 Положення про НКЦПФР регулятор встановлює порядок прийняття рішення з питань, які належать до компетенції загальних зборів акціонерів корпоративного інвестиційного фонду, шляхом опитування. Або ж згідно з пп. 67 встановлює порядок складання компаніями з управління активами інституту спільного інвестування звітності, що надається ними саморегулювній організації, до складу якої вони входять [8].

Як нам видається, НКЦПФР надмірно зарегулював сферу фондового ринку, використовуючи свої контрольні повноваження, самостійно визначаючи правила функціонування приватних відносин на рівні внутрішньоорганізаційної структури та приватних зав'язків між учасниками фондового ринку, як-то: порядок прийняття рішень на загальних зборах або ж порядок складання звітності внутрішнього використання. На нашу думку, це породжує стан конфліктності на ринку та напружує відносини приватних осіб із НКЦПФР.

Аби краще дослідити адміністративно-процесуальний статус НКЦПФР, розглянемо більш детально зміст її регулятивних і контрольних повноважень щодо учасників фондового ринку. Насамперед варто звернутися до ст. 8 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», якою визначені повноваження НКЦПФР: подавати позов до суду про припинення юридичної особи – емітента у зв'язку з включенням його до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності; накладати адміністративні стягнення, штрафні та інші санкції за порушення чинного законодавства на юридичних осіб і їх співробітників, аж до анулювання ліцензій на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів; вилучати під час проведення перевірок на строк до трьох робочих днів документи, що підтверджують факти порушення актів законодавства про цінні папери; порушувати в суді питання про ліквідацію корпоративного інвестиційного фонду та саморегулювних організацій; приймати рішення про ліквідацію пайового інвестиційного фонду та ін. [6].

Серед вказаних повноважень законодавець надав НКЦПФР ряд адміністративно-процесуальних прав, серед яких: подавати позов до суду; вимагати надання пояснень (у письмовій та усній формі), документів, інформації; накладати адміністративні стягнення, штрафні та інші санкції за порушення чинного законодавства; вилучати під час проведення перевірок на строк до трьох робочих днів документи та ряд інших повноважень, які засвідчують їх владно-управлінський характер, що може природно викликати виникнення конфліктної ситуації, яка породжує публічно-правові спори.

Беручи до уваги широку сферу фондового ринку та перелік владних повноважень державного регулятора, проаналізуємо зміст регуляторного та контрольного впливу Нацкомісії на діяльність учасників фондового ринку.



Так, зокрема, регулювання та контроль НКЦПФР за професійною діяльністю на ринку капіталу передбачає здійснення системи заходів впорядкування, контролю та нагляду за ринком капіталу з метою забезпечення його соціальної справедливості, прозорості, надійності й відкритості та запобігання порушень на ньому. Як відомо, професійні учасники фондового ринку здійснюють свою діяльність на ринку цінних паперів на підставі ліцензії, виданої НКЦПФР у порядку, встановленому законодавством. Відповідно до статистичних даних регулятора динаміка кількості учасників ринку є негативною, що пов'язано, насамперед, із підвищенням вимог регулятора до професійних учасників.

Що стосується інших сфер регулювання та контролю, який здійснюється НКЦПФР на фондовому ринку, то вони представлені як регулювання: діяльності торговців цінними паперами та фондових бірж; депозитарної та клірингової діяльності; діяльності інституційних інвесторів; здійснення пруденційного нагляду на ринку капіталу; діяльності з внутрішнього аудиту [9].

Безпосередній зміст контрольної діяльності державного Регулятора впродовж останніх років на фондовому ринку проявлявся у безумовному виконанні усіма учасниками ринку норм галузевого законодавства, а також запобіганні порушенням прав акціонерів. Для зменшення присутності Нацкомісії на ринку має місце зменшення кількості перевірок учасників ринку цінних паперів, що зумовлено мораторієм на їх проведення. Саме тому всі перевірки, які проводяться щодо учасників ринку, є позаплановими, а відтак реалізуються за постановами слідчих органів та окремих ухвал суду.

Упродовж останнього року регулятором було проведено 10 позапланових перевірок професійних учасників ринку цінних паперів і 24 позапланові перевірки емітентів цінних паперів, що свідчить про недостатню врегульованість правовідносин на ринку або ж його деліктний характер.

Як свідчать статистичні дані НКЦПФР, лише протягом 2017 р. уповноважені особи Комісії розглянули 4 512 справ про правопорушення на ринку цінних паперів, за результатами яких було накладено 3 241 фінансову санкцію на суму 61,17 млн грн. Натомість у 2016 р. було розглянуто 5 078 справ про правопорушення на ринку цінних паперів, за результатами яких було накладено 3 573 фінансові санкції на загальну суму 38,48 млн грн. У 2017 р. винесено 1 130 попереджень, анульовано дію 41 ліцензії, зупинено дію 6 ліцензій, закрито 94 справи про правопорушення на ринку цінних паперів. Протягом 2017 р. уповноваженими особами Комісії було винесено 2 983 розпорядження про усунення порушень законодавства про цінні папери.

У 2016 р. винесено 1 341 попередження, анульовано 33 ліцензії на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів, а також зупинено дію 2 ліцензій, закрито 129 справ про правопорушення на фондовому ринку. Протягом 2016 р. уповноваженими особами Комісії винесено 2 854 розпорядження про усунення порушень законодавства про цінні папери. Усього за 2017 р. фізичні та юридичні особи за правопорушення на ринку цінних паперів сплатили до державного бюджету штрафів на загальну суму 2,36 млн грн, натомість у 2016 р. – 3,79 млн грн.

Уповноваженими особами Комісії в 2017 р. було розглянуто 134 справи про порушення вимог законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму, за результатами яких було накладено 125 штрафів на загальну суму 431,29 тис. грн, 9 справ закрито. У 2016 р. було розглянуто 58 таких справ, за результатами чого було накладено 57 штрафів на загальну суму 297,80 тис. грн, 1 справу закрито.

Найбільш типовими правопорушеннями на ринку цінних паперів залишаються: неподання, подання не в повному обсязі інформації та / або подання недостовірної



інформації; нерозміщення, розміщення не в повному обсязі інформації та / або розміщення недостовірної інформації; невиконання або несвоєчасне виконання рішень Комісії або розпоряджень, постанов або рішень уповноважених осіб Комісії; не опублікування, опублікування не в повному обсязі інформації та / або опублікування недостовірної інформації.

У межах системної протидії маніпулюванню цінами на ринку капіталу Комісією у період з 01 січня по 31 грудня 2017 р. було порушено 6 справ за фактами порушення законодавства у вигляді маніпулювання цінами на фондовому ринку. Загалом протягом 2017 р. розглянуто 41 справу (окремі справи були об'єднані в єдине провадження) за ознаками маніпулювання цінами на цінні папери та прийнято відповідні рішення.

Доречно зауважити, що протягом 2017 р. до Комісії надійшло 65 скарг на постанови про накладення санкцій за правопорушення на ринку цінних паперів на 77 постанов про накладення санкцій за правопорушення на ринку цінних паперів.

Окрім вказаного, впродовж 2017 р. до Комісії надійшло 74 позовні заяви, у яких позивачі просять суд дати правову оцінку публічно-управлінським рішенням Комісії. Загалом, за участю Комісії відкрито 105 проваджень, що свідчить про недостатньо високий рівень правомірності управлінських рішень регулятора або ж про факт правового нігілізму серед окремих учасників фондового ринку.

Щодо питання розгляду адміністративних справ, у яких Комісія є відповідачем, то адміністративними судами були винесені 62 рішення, з них 42 – на користь Комісії, що складає приблизно 68% [9].

Про що це свідчить? Як нам видається, це характеризує вкрай негативний стан правовідносин на ринку, а ще дає підстави вважати, що кожне третє управлінське рішення НКЦПФР є протиправним, або таким, що прийнято в порушення прав, свобод та інтересів приватних осіб на фондовому ринку, а це нівелює основні засади державної політики на фондовому ринку.

Адміністративно-процесуальний статус НКЦПФР проявляється також і через його участь як третьої сторони в господарських, цивільних та адміністративних справах. Статистичні дані свідчать, що впродовж 2017 р. Комісію (центральний апарат) як третю сторону було залучено у 33 судових справах, тоді як у 2016 – у 31 справах; у 2015 – у 30 справах [9].

Таким чином, можна зробити попередній висновок, що, провівши аналіз адміністративно-процесуального статусу суб'єктів владних повноважень у сфері фондового ринку, можемо спостерігати реальну їх участь в адміністративному процесі, який варто розглядати як управлінський, адміністративно-судочинний та адміністративно-деліктний і такий, із яким пов'язаний розгляд і вирішення адміністративно-правових спорів у сфері фондового ринку.

Водночас ми дійшли й іншого висновку: проаналізована нами деліктна ситуація у сфері фондового ринку дає підстави стверджувати про реальне функціонування системи адміністративного судочинства, що створює передумови для захисту свої інтересів кожною зі сторін адміністративного спору. Хоча ця теза дає підстави для роздумів щодо інтересів суб'єктів владних повноважень при розгляді та вирішенні публічних спорів.

Як нам видається, інтерес НКЦПФР має виключно публічний характер. З цього приводу професор Р.С. Мельник наголошує, що публічні інтереси, тобто усвідомлені інтереси всього суспільства або його частини (територіальної громади, держави тощо) є відображенням економічних, соціальних і правоохоронних потреб населення. Слід зазначити, що публічні інтереси не є простою сукупністю індивідуальних інтересів членів суспільства чи його частини. Вони є своєрідною квінтесенцією (поєднанням) інтересів членів суспільства, тобто поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою

важливі для кожного члена суспільства (інтерес дихати чистим повітрям, інтерес користуватися безпечним громадським транспортом, інтерес доступу до об'єктів міської інфраструктури, інтерес жити у безпечному (некриміногенному) місті тощо) [7, с. 36].

Таким чином, захист інтересів суб'єктів владних інтересів – це публічна діяльність, яка визначається їх повноваженнями, правами, функціями та завданнями, регламентованими нормами ч. 2 ст. 19 Конституції України, а саме: органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [10]. Саме тому адміністративно-процесуальний статус владного суб'єкта у сфері фондового ринку дозволяє йому виступати як позивач і відповідач в адміністративних справах, виходячи з його функціональних зобов'язань.

Наша думка підтверджується й нормами ч. 2 ст. 46 КАС України, відповідно до якої позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

Уточненням вищезазначеного є зміст норм п. 8 ст. 4 КАС України, яка констатує, що позивач – це особа, на захист прав, свобод та інтересів котрої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду.

Аналогічна позиція проявляється й щодо статусу владного суб'єкта як відповідача, яким в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Загалом адміністративно-процесуальний статус владних суб'єктів визначається й іншими нормами КАС України, зокрема: п. 2 ч. 4 ст. 12; ч. 1, ч. 2 ст. 21; ст. 25, ч. 11 ст. 44; ст. 46–49; ст. 51; ст. 79; ст. 123; ст. 140; ст. 141 та ін. КАС України [1].

Окремі з наведених норм характеризують НКЦПФР як позивача у публічно-правових спорах. НКЦПФР має право звернутися до адміністративного суду з позовною вимогою виконання публічно-управлінського рішення учасником фондового ринку, як-то: визнання недійсним рішення загальних зборів; визнання права власності на цінні папери; визнання недійсним договору (іпотеки, купівлі-продажу цінних паперів, приєднання, відкриття кредитної лінії); припинення певних дій, а також зобов'язання внести зміни до системи депозитарного обліку цінних паперів.

Доречно зазначити, що основним для розв'язання таких спорів є предмет спору, а не сторона в адміністративній справі [11, с. 72].

Що стосується статусу НКЦПФР як відповідача, то такий статус учасника судового розгляду адміністративної справи є найпоширенішим з усіх, у яких НКЦПФР бере участь, у межах провадження щодо адміністративного спору, що спровокований прийняттям публічно-управлінського рішення. Як уже нами зазначалося, такими оскаржувальними рішеннями за позовами до Комісії є: про визнання протиправними та скасування рішення Комісії щодо зупинення торгівлі цінними паперами певних емітентів на будь-якій фондовій біржі; про зобов'язання вчинити дії; про визнання протиправними та скасування рішення Комісії про зупинення внесення змін до системи депозитарного обліку цінних паперів.

Як бачимо, переважна кількість адміністративних справ розглядається в судах за позовами учасників фондового ринку, тоді як відповідачем у таких справах є центральний апарат НКЦПФР, а також її територіальні підрозділи. У зв'язку з цим наголосимо, що участь суб'єктів владних повноважень (Нацкомісії) у сфері адміністративного судочинства є такою, що визначає можливість їх бути як позивачами, так і відповідачами.

Таким чином, адміністративно-процесуальний статус НКЦПФР у спорах, які виникають у сфері фондового ринку, визначається її компетенцією, повноваженнями та завданнями, закріпленими відповідними правовими актами. Щодо статусу суб'єктів владних повноважень у вказаній сфері, що наділені загальною компетенцією (ВР України, Президент України, КМ України, НБУ), то він є широким за змістом, а відтак характеризує вказані органи як органи вищого управлінського рівня. Стосовно НКЦПФР, то її адміністративно-процесуальний статус визначається сферою діяльності та повноваженнями, а відтак характеризує її як публічно-владний орган, зорієнтований на виконання, насамперед, регуляторної та контролюючої функції держави.

### Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. ВВР. 2005. № 35–37. Ст. 446.
2. Скочиляс-Павлів О.В. Поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 801. С. 19–23.
3. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія. Київ : Прецедент, 2010. 475 с.
4. Карась Б.О. Розгляд і вирішення адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2016. 197 с.
5. Малуго Л.Ю. Правове регулювання соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2012. 226 арк.
6. Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 р. ВВР. 1996. № 51. Ст. 292.
7. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
8. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку. Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 94. Ст. 3415.
9. Річний звіт за 2017 р. Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/%D0%A0%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82-%D0%9D%D0%9A%D0%A6%D0%9F%D0%A4%D0%A0-2017.pdf> (дата звернення 15.05.2019)
10. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. ВВР. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 304 с.

УДК 342.951:351.74

## ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

**Єщук Ольга Михайлівна,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного  
і господарського права  
та правоохоронної діяльності  
(Херсонський державний університет,  
м. Херсон, Україна)

В статті на основі чинного законодавства та думок вчених в галузі адміністративного права стосовно цієї проблематики досліджено ключові аспекти ефективності адміністративно-правової охорони.

Невпинний розвиток суспільних відносин в адміністративному праві, удосконалення сучасних технологій, а також формування інформаційного суспільства, не могли не вплинути на стан ефективності сучасної адміністративно-правової охорони. Автор констатує, що ефективність адміністративно-правової охорони є невіддільним елементом теорії та практики такої охорони.

Ефективність адміністративно-правової охорони – це уміння публічної адміністрації на основі норм адміністративного права якісно та своєчасно відновлювати порушені права, свободи й законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб, публічний інтерес держави та суспільства.

**Ключові слова:** відповідальність, адміністративно-правова охорона, загроза, законодавство, національна безпека, суспільні відносини, адміністративно-правовий захист, публічна адміністрація, адміністративно-правові відносини.

## EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION: THEORETICAL ASPECTS

**Yeshchuk Olha Mykhailivna,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor at the Department of  
Administrative and Commercial Law  
and Law Enforcement Activities  
(Kherson State University, Kherson,  
Ukraine)

In the article, the key aspects of the effectiveness of administrative and legal protection are researched on the basis of current legislation and opinions on this issue of scholars in the field of administrative law.

The author notes that administrative-legal protection is an institution of administrative law consisting of uniform rules of administrative law whose legal effect is directed at the prevention of offenses (crime prevention) and the restoration of violated rights, freedoms and legal interests of individuals and juridical persons carried out for using administrative tools - forms of administrative activity of public administration, administrative coercion and administrative enforcement.

The steady development of social relations in administrative law, the improvement of modern technologies, as well as the formation of an information society, could not but affect



the state of efficiency of modern administrative and legal protection. The author states that the effectiveness of administrative and legal protection is an integral part of the theory and practice of such protection.

Effectiveness of administrative and legal protection is the ability of public administration based on the norms of administrative law to qualitatively and timely restore violated rights, freedoms and legitimate interests of non-authorized individuals and legal entities, public interest of the state and society.

Four levels of effectiveness of administrative and legal protection have been formed: sufficient, when the tasks of the public administration in restoration of violated rights of non-authorized persons are generally fulfilled in the normative-legal acts; insufficient, characterized by frequent cases of non-renewal of violated rights and freedoms of man and citizen, but not characterized by systematic; crisis, when there are systematic violations of rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, they do not receive from the state through the indirect activity of the public administration of protection, and dissatisfaction of citizens acquires a significant social weighty protest; is ineffective when the violated rights and freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities are practically not restored, and the law-enforcement system is full of corruption, while the norms of administrative-legal protection change their humane and fair essence and themselves become factors of the destabilization of social relations.

**Key words:** responsibility, administrative and legal protection, threat, legislation, national security, public relations, administrative and legal protection, public administration, administrative-legal relations, administration.

**Постановка проблеми.** Людська цивілізація розвивається в глобалізованому та урбанізованому світі в умовах інформаційного суспільства. Наша держава Україна не може бути осторонь цих світових процесів, вона обрала вектором свого розвитку прямування до європейської спільноти, європейських цінностей, а також прагне стати правовою державою з громадянським суспільством. Ці гуманістичні ідеали змушують державу створити нові умови для розвитку багатьох аспектів суспільного життя, особливо в правовому полі нашої держави. Адміністративне право як одна з фундаментальних галузей публічного права має сприяти цим прогресивним процесам. Ефективної адміністративно-правової охорони потребують життя, честь, гідність громадян, здоров'я, громадський порядок, державний кордон, природа, флора і фауна, культурна спадщина тощо (ось лише невеликий перелік цінностей, які потребують створення належних умов у цьому напрямку).

**Аналіз останніх досліджень.** Багато вчених з різних галузей права розглядали у своїх працях ті чи інші аспекти правової охорони взагалі, а також адміністративно-правової охорони зокрема. Також, деякою мірою, їх цікавили питання ефективності адміністративно-правової охорони. Але вони, як правило, зазначали про необхідність реформування правової бази, створення нових засобів щодо адміністративно-правової охорони саме своєї суспільної цінності (право власності – В. Галуцько, право інтелектуальної власності – Є. Юркова, право на підприємницьку діяльність – С. Сідак, атмосферне повітря – С. Ворушило, тваринний світ – В. Книш, громадський порядок – М. Лошицький, В. Цикалевич, право на комп'ютерні програми – Р. Саунін та інші, цей перелік можна ще досить довго продовжувати). Проте дієва теорія адміністративно-правової охорони, її новітня модель, сучасне концептуальне бачення до цього часу так і не отримали свого наукового втілення.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** В статті на основі чинного законодавства та думок на цю проблематику вчених в галузі адміністративного права буде досліджено ключові аспекти ефективності адміністративно-правової охорони.



**Виклад основного матеріалу.** Адміністративно-правова охорона має бути ефективною. Через те, що публічна адміністрація в переважній кількості утримується шляхом бюджетних коштів, відповідно громадяни мають право питати з держави, як вони витрачаються, як її органи та посадові особи відновлюють порушенні права, свободи та законні інтереси людини та громадянина. Адже реалізація права означає його дійсність і ефективність. Ці два фундаментальні аспекти імперативно вимагають існування точності, виняткового професіоналізму діяльності публічної адміністрації, з одного боку, і одночасно досконалих юридичних стандартів, що ведуть до повного уникнення нерівності для однорідних суб'єктів права [1].

Тим самим, на наше глибоке переконання, ефективність адміністративно-правової охорони є невіддільним елементом теорії та практики такої охорони.

Слід відзначити, що адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, що складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на запобігання правопорушенням (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються за допомогою адміністративного інструментарію – форм адміністративної діяльності публічної адміністрації, засобів адміністративного примусу та адміністративних процедур.

Слово «ефективність» походить від латинського слова «effectus» (виконання, дія), що означало «результат, наслідок причин, дій», можна стверджувати, що ефективний – це той, що дає ефект, приводить до потрібних результатів, звідси ефективність – це результативність. Таким чином, критерій ефективності – це мірило результативності цілеспрямованої [2]. Згідно з тлумачним словником української мови «ефективний» – це той, який призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект [3].

Класик західної правової думки Е. Алотт (анг. A. Allo) у своїй праці «Ефективність законів» сформував відповідну теорію. Він стверджує, що закон на практиці має вирішувати своє перше завдання – забезпечувати ефективність. Це він обґрунтовує такими чинниками: правова система є цілеспрямованою системою, яка існує в суспільстві. Закони приймаються тими, хто має владу чи вплив в суспільстві. Метою законів є регулювання або формування поведінки членів суспільства шляхом визначення, що дозволено або заборонено, і шляхом надання їм можливості через встановлення інститутів та процесів. Тому саму ефективність функціонування суспільства слід розглядати через ефективність законів (конкретних положень правової системи), наскільки вона реалізує свої цілі, тобто виконує їх [4].

Інший західний учений А. Макфарлейн вважає, що ефективність права має у своїй основі питання ефективності захисту права економічної власності. Похідним від цього є ефективна правова охорона працівників. Першим критерієм ефективності є наявність самого закону, який захищає певне право правовими нормами. При цьому вчений звертає увагу, що в корумпованих державах громадяни бояться і ненавидять закон, оскільки вони, як правило, не захищають, а порушують їх права [5].

Професор конституційного й адміністративного права з Нідерландів В. Воєрманс вважає, що в сучасному суспільстві ліберальної демократії суспільні відносини все більше контролюються законом. Це посилення схильності до закону збігається з подіями, в яких правова держава та формування права більше не виникають лише в межах національної держави. Він вважає, що в наші дні ми живемо в багаторівневих юрисдикціях. Значна частина права встановлюється установами Європейського Союзу, Радою Європи. Закон також усе більше закріплюється в конвенціях та угодах. Це все результат навмисних і обґрунтованих кроків, прийнятих у кожному окремому випадку. Проте кінцевий результат цієї висхідної залежності від права в поєднанні

зі збільшенням законів, формуванням законодавства та управлінням недержавними джерелами викликає напругу та породжує фундаментальні питання.

Учений звертає увагу на програму «Легітимізація та ефективність у сфері права та управління у світі різнорівневих юрисдикцій» (далі – LELG) Насправді вона не є новою програмою, а продовженням попередньої програми досліджень з додаванням певних акцентів. Програма LELG здійснювалася в рамках підпрограми Trias Europea (2003-2015 рр.) Дослідницької програми «Забезпечення верховенства права у світі багаторівневих юрисдикцій» (далі – MLJ). Trias Europea розглянув інституційні відносини та баланс між офіційними повноваженнями у відносинах між Нідерландами та Європейським Союзом (далі – ЄС) та інституціями ЄС. В останні роки (2009-2014 рр.) це дослідження продемонструвало, як проблеми в ЄС усе частіше вирішувалися чи зникають з використанням закону та, зокрема, транснаціонального права. Програма Trias Europea ілюструвала не тільки благословення посиленого ставлення до закону, але також виявило помилки, прогалини та дилеми в побудові багаторівневих юрисдикцій [6].

На думку професора В. Завальнюка, проблема ефективності права залишається актуальною для будь-якої держави на планеті, поки існує законодавство і його норми, а суспільне життя регламентується шляхом видання правових актів і контролю за їх реалізацією. Безперечно, абсолютна ефективність усіх наявних у державі правових норм є соціальним та правовим ідеалом, досягнення якого навряд чи є можливим у доступному для огляду майбутньому. Однак складність досягнення такого ідеалу підкреслює необхідність наукового осмислення і пошуку шляхів його реалізації в окремо взятому суспільстві в конкретний історичний період. Особливо це важливо в умовах різких соціальних змін, переломних і кризових явищ, які останніми десятиліттями переживає українська держава.

Ефективність правового регулювання є одним з найбільш значущих показників у праві. На жаль, останніми роками вчені-юристи нечасто звертаються до питань ефективності права. Тим часом неефективне регулювання в принципі позбавлене сенсу: потрібно всіма способами намагатися і на рівні правотворчості, і на рівні правореалізації сприяти виробленню дієвих, ефективних механізмів правового впливу. Масштабні катастрофічні події минулого століття довели реальність шкоди, що завдається людині внаслідок тотального контролю з боку влади, спроби держави регулювати не тільки соціальну поведінку, а й внутрішнє, духовне життя людини. Завдану шкоду ілюструє те, що ефективність права може мати й антиправовий характер і навіть суперечити головній меті самого права – реалізації принципів справедливості та гуманізму в суспільному житті [7].

Вітчизняні вчені в галузі соціології права слушно зазначають, що проблема ефективності є ключовою проблемою функціонування будь-якого соціального інституту. Право в цьому сенсі не є винятком. Від рівня соціальної ефективності залежить його життєздатність і функціональна повноцінність. У своїй загальній формі ефективність як соціальне явище відбиває співвідношення між людською діяльністю та її наслідками. Слід наголосити на основоположній ролі в кожному політично і соціально розвиненому суспільстві природного права (право на життя, свободу, безпеку, власність тощо). Воно є відбиттям природних принципів і норм взаємин між людьми, а також між людьми та державою. Ці принципи та норми у своїй основі незмінні й абсолютні, вони існують незалежно від держави й водночас охороняються нею. Саме вони є підґрунтям юридичних норм і виконують стосовно них функцію об'єктивних вимог, яким вони мають відповідати. Оскільки природне право пов'язане з природними, а також з основоположними соціальними якостями людини й виступає як фундаментальна

риса її життєвого процесу, то поняття «ефективність» до нього непридатне, як непридатне воно, наприклад, до таких понять, як «життя» або «здоров'я» [8].

На слушну думку Н. Резван, закон виконує функцію порядку і соціальної інтеграції. З цієї точки зору дієвість та ефективність закону значною мірою залежить від ступеня подібності, яка існує між етико-культурною моделлю, про яку йдеться як традиційну (ідеали, цінності, почуття, соціальні бажання). При посиленні на дійсність і ефективність закону дебати зосереджені на два напрямки. З одного боку, ціла судова система з усіма установами призначена для забезпечення виконання закону. З іншого боку, законодавча інституційна демократична система забезпечує виконання законів, необхідних для функціонування соціальної, економічної сфери життя людей, що живуть разом у суспільстві, характеризує порядок, безпеку, стабільність. У спектрі законодавчої системи виникають інші недоліки, які значно ускладнюють ефективність і викликають недовіру до закону, а саме: неунітарне судочинство та недоліки у процесі прийняття рішень, недосконалі правові стандарти чи навіть їх відсутність, неясність законних інтересів, політичний тиск, що впливає на неупередженість і справедливість [1].

Ефективність адміністративно-правового регулювання характеризується такими рисами: ефективність норм адміністративного права – це співвідношення між завданнями та фактичним результатом дії адміністративно-правових норм щодо забезпечення публічних прав та свобод людини та громадянина; до чинників, які забезпечують ефективність адміністративно-правового регулювання, належать такі: відповідність норм адміністративного права рівню соціально-економічного розвитку суспільства, економічним умовам, реальним потребам суспільства; рівень досконалості законодавства; рівень правової культури громадян; рівень правосвідомості суб'єктів правозастосовної діяльності; відповідно до теорії природного права можна виділити чотири рівні ефективності норм адміністративного права – достатній, коли закладені в нормативно-правових актах завдання виконуються; недостатній; кризовий, неефективний, коли права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб постійно нехтуються, а корупція наповнює все суспільство, при цьому норми адміністративного права змінюють свою гуманну і справедливу сутність, не впливають на стан забезпечення прав та свобод людини та громадянина або, навпаки, є чинником його порушення; провідним чинником ефективності адміністративно-правових норм і практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації є виявлення громадської думки громадян з цих питань; ефективність адміністративного законодавства полягає у з'ясуванні співвідношення фактичного результату дії законодавства й тих соціальних цілей, для досягнення яких це законодавство було прийнято.

Важливе значення мають також чотири рівні ефективності адміністративно-правової охорони: достатній, коли закладені в нормативно-правових актах завдання публічної адміністрації щодо відновлення порушених прав невіддільних осіб загалом виконуються; недостатній, що характеризується частими випадками невідновлення порушених прав та свобод людини та громадянина, але такими, що не характеризуються системністю; кризовий, коли виникають системні порушення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, вони не отримують від держави через опосередковану діяльність публічної адміністрації захисту, а незадоволеність громадян набуває значного соціального вагомого протесту; неефективний, коли порушені права і свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб практично не відновлюються, а корупція наповнює правоохоронну систему, при цьому норми адміністративно-правової охорони змінюють свою гуманну і справедливу сутність та самі стають чинниками дестабілізації суспільних відносин.

**Висновки.** Таким чином, у своїй загальній формі ефективність адміністративно-правової охорони як соціальне явище відбиває співвідношення між метою діяльності публічної адміністрації в цій сфері та результатами, досягнутими щодо відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, об'єктивно ефективність адміністративно-правової охорони є оцінювальною категорією адміністративного права.

Ефективність адміністративно-правової охорони має два рівні: перший – ефективність норм адміністративного права, які врегульовують суспільні відносини в аналізованій сфері, ефективність охоронного законодавства; другий рівень – ефективність адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо реального відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. При цьому перший рівень має абстрактний характер і завжди має перевірятися на практиці другим рівнем як відносно об'єктивним критерієм істини.

Слід підсумувати, що ефективність адміністративно-правової охорони – це уміння публічної адміністрації на основі норм адміністративного права якісно та своєчасно відновлювати порушені права, свободи й законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб, публічний інтерес держави та суспільства.

### Список використаних джерел:

1. Răzvan N. The validity and effectiveness of law. Series VII : Social Sciences Law. Vol. 8 (57) No. 1. 2015. URL: [http://webbut.unitbv.ro/bulletin/Series%20VII/BULETIN%20I%20PDF/20\\_Bujdoiu-RN.pdf](http://webbut.unitbv.ro/bulletin/Series%20VII/BULETIN%20I%20PDF/20_Bujdoiu-RN.pdf).
2. Варданянц Г. Ефективність права. *Соціологічна теорія права*. 2007. URL: <http://socio.125mb.com/effektivnost-prava-17415.html>.
3. Яременко В., Сліпушко О. Новий словник української мови в 3-х т. Київ : Аконті, 2008. 928 с.
4. Allot A. The Effectiveness of Laws. *Valparaiso University Law Review*. 1981. URL: <http://scholar.valpo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1579&context=vulr>.
5. Macfarlane A. What makes Law Effective?. *Times Higher Education Supplement*. 2005. URL: [http://www.alanmacfarlane.com/TEXTS/law\\_effective.pdf](http://www.alanmacfarlane.com/TEXTS/law_effective.pdf).
6. Voermans W. The Legitimacy and Effectiveness of Law & Governance in a World of Multilevel Jurisdictions. 2003. URL: [http://media.leidenuniv.nl/legacy/english-version-onderzoeksprogramma-legitimiteit-en-effectiviteit-van-recht-en-bestuur-november-2014-\(2\)-\(3\).pdf](http://media.leidenuniv.nl/legacy/english-version-onderzoeksprogramma-legitimiteit-en-effectiviteit-van-recht-en-bestuur-november-2014-(2)-(3).pdf).
7. Завальнюк В.В. Ефективність права : антропологічний та євроінтеграційний аспекти. *LEX PORTUS*. 2017. № 1(3). С. 39-49.
8. Герасіна Л. Методологічні засади вивчення соціальної ефективності права. *Соціологія права*. 2003. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/sotsiologiya/505-panova/10900--4----41-----.html>.



УДК 342.9

## ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

**Золотарьова Наталія Іванівна,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри поліцейського права  
(Національна академія внутрішніх  
справ, м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано процесуальні дії різних суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення. Ми можемо дійти висновку, що ця складова адміністративного процесу не зводиться тільки до процесуальної діяльності уповноважених на розгляд і вирішення справ органів чи посадових осіб. В процесі провадження активну участь в межах прав, визначених в процесуальних нормах, беруть: особа, щодо якої розглядається справа, та її представник, потерпілий і його представник, свідок, експерт і спеціаліст. Наголошено, що провадження в справах про адміністративні правопорушення можна визначити як процес реалізації прав і обов'язків його учасників, а також повноважень органу, що відповідно до закону розглядає та вирішує ці справи, застосовує санкції, які визначені в Кодексі України про адміністративні правопорушення. З'ясовано, що особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища зумовлені передовсім відносинами, які регулюються екологічним правом та охороняються нормами адміністративно-деліктного права. Зроблено висновок, що адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища – це їхня процесуальна діяльність з реалізації повноважень цих органів як суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення, що посягають на екологічні відносини, щодо дослідження доказів, опитування свідків, аналізування висновків експерта, показань спеціаліста, кваліфікації проступків, визначення винуватості особи, що притягується до відповідальності, адекватності вибраної санкції шкоді, яка заподіяна проступком, прийняття постанови про притягнення до відповідальності правопорушника та відповідних заходів щодо її виконання.

**Ключові слова:** правопорушник, екологічні відносини, санкція, процесуальна діяльність.

## THEORETICAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT BODIES IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

**Zolotareva Natalia Ivanovna,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor at the Department of Police Law  
(National Academy of Internal Affairs,  
Kyiv, Ukraine)

Analyzed the procedural actions of various subjects of proceedings in cases of administrative violations, we can conclude that this component of the administrative process is not limited to the procedural activity of authorized representatives for the consideration and resolution of cases of bodies or officials. In the process of proceedings, active participation

in the limits of the rights defined in the procedural rules is taken by: the person concerned by the case and his representative, the victim and his representative, witness, expert and specialist. It was emphasized that the proceedings in administrative offenses cases can be defined as the process of realization of the rights and obligations of its participants, as well as powers of the body which, in accordance with the law, considers and resolves these cases, applies the sanctions specified in the Code of Ukraine on Administrative Offenses. It was clarified that the administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies in the field of environmental protection is determined primarily by relations regulated by environmental law and protected by the rules of administrative and tort law. It is concluded that the administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies in the field of environmental protection is their procedural activity in the exercise of the powers of these bodies as subjects of proceedings in administrative offenses that encroach on environmental relations, on the investigation of evidence, the questioning of witnesses, analysis of conclusions of an expert, expert testimony, qualification of misconduct, determination of the blame for the person being prosecuted, adequacy of the chosen sanction to damage caused offense, adoption of the resolution on the prosecution of the offender and the relevant measures for its implementation.

**Key words:** offender, ecological relations, sanction, procedural activity.

Під адміністративною юрисдикцією автори «Юридичної енциклопедії» розуміють правоохоронну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які уповноважені державою розглядати та вирішувати справи про адміністративні правопорушення. Адміністративно-юрисдикційні повноваження вказаних органів та їхніх посадових осіб визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення [1].

Поняття адміністративної юрисдикції визначалось ще в радянський період. Так, А.П. Шергін ще в 1979 році у своїй монографії «Адміністративна юрисдикція» писав, що адміністративна юрисдикція являє собою частину виконавчо-розпорядчої діяльності, причому її відособлену частину, яка за своїм характером є підзаконною, правозастосовною, правоохоронною. Разом з тим ця діяльність – один з видів юрисдикції, якій притаманні всі ознаки цього способу правої охорони (наявність правопорушення, спору; змагальна процедура розгляду справи; обов'язковість прийняття юрисдикційного акту). Кожна з названих ознак стосовно до адміністративної юрисдикції має свій, специфічний зміст, що відрізняє розглянуту діяльність від інших видів юрисдикції [2, с. 34–35].

А.П. Шергін визначав адміністративну юрисдикцію як вид правоохоронної діяльності органів державного управління й інших компетентних органів, що охоплює розгляд справ про адміністративні правопорушення й ухвалення рішення щодо них у встановлених законом формах і порядку [2, с. 45].

Термін «адміністративна юрисдикція» широко застосовував у своїх дослідженнях відомий спеціаліст адміністративного права Л.В. Коваль. Особливо це проявилось в його монографії «Адміністративно-деліктне відношення», де він досліджував порядок провадження у справах про адміністративні проступки. Органи, які уповноважені вирішувати справи про адміністративні правопорушення, він називав органами адміністративної юрисдикції: «Постанова в справі, яка ухвалюється органами адміністративної юрисдикції, або підтверджує наявність матеріально-правового відношення між правопорушником і державою, або (у випадку припинення матеріалу за недоведеністю й тому подібному) указує на його відсутність. До цього процесуального акту наявна презумпція існування матеріаль-

ного відношення, на якій і заснована процесуальна діяльність». Характеризуючи діяльність адміністративних комісій при виконкомах місцевих рад, він зазначав: «Адміністративно-юрисдикційна діяльність членів комісії забезпечується такими ж процесуальними гарантіями, як і відповідна діяльність народних суддів, наприклад, вони беруть участь не тільки в оцінці фактів, але й у винесенні рішення» [3, с. 52, 45]. Підтверджував термін «адміністративна юрисдикція» в значенні розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення у своїх роботах М.Я. Масленников: «Здійснення адміністративної юрисдикції пов'язується винятково з реалізацією адміністративно-правових норм, забезпечених санкціями. Іншими словами, як і всяка юрисдикційна діяльність, адміністративна юрисдикція тісно пов'язана з виникаючими правовими конфліктами. У сфері адміністративної юрисдикції адміністративно-правові санкції застосовуються лише відносно громадян (фізичних і посадових осіб), що визнаються у встановленому адміністративно-процесуальними нормами порядку винними у вчиненні адміністративних деліктів, тобто в порушенні приписів адміністративно-правових норм [4, с. 21].

С.Т. Гончарук одним із суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності визнавав органи внутрішніх справ (зараз органи Національної поліції). Причому, цей вид органів він вважає одним з основних в переліку органів, що здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність. Він зауважував, що «ніякий інший орган адміністративної юрисдикції не наділений таким великим обсягом юрисдикційних повноважень» [5, с. 131–133].

У навчальному посібнику «Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ» Д.П. Калаянов дав наступне визначення цього виду діяльності: «це врегульований нормами адміністративного права (адміністративного законодавства) спеціальний різновид адміністративної діяльності, що полягає у виявленні протиправних діянь, у зборі й оцінці матеріалів (а також доказів), кваліфікації адміністративних правопорушень, а також здійсненні адміністративного провадження в справах про адміністративні правопорушення» [6, с. 5].

В.К. Колпаков уточнює розглядуване вище поняття. Він пише, що за певного підходу «адміністративна юрисдикція» – це компетентність (юридично оформлене право) уповноважених органів (посадових осіб) здійснювати свої функції щодо визначених об'єктів сфери публічного управління. Адміністративно-деліктну юрисдикцію він розглядає як частину адміністративної юрисдикції. Під нею він розуміє «компетентність (юридично оформлене право) уповноважених органів (посадових осіб) приймати рішення в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення [7, с. 384].

Останнє визначення адміністративно-деліктної юрисдикції є правильним тільки з одного боку. Адже, крім прийняття рішення, орган адміністративної юрисдикції, або посадова особа уповноважуються також виконувати інші процесуальні дії, в тому числі на дослідження доказів, опитування свідків, вивчення висновків експерта тощо.

Безумовно, що всі приведені вище визначення адміністративної юрисдикції та адміністративно-юрисдикційної діяльності не можуть претендувати на повну досконалість, однак вони свідчать про те, що в юридичній літературі є певні теоретичні напрацювання щодо цього виду діяльності правоохоронних органів.

Якщо загалом відносно адміністративної юрисдикції розгляд справ про адміністративні правопорушення можна характеризувати адміністративно-деліктною адміністративною юрисдикцією, то відносно адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів акцент на розгляд адміністративних деліктів у самій назві цього феномена робити, на наш погляд, не варто. Адже і так зрозуміло, що правоохоронні органи за своїм призначенням є органами боротьби з правопорушеннями, яка містить і провадження в справах про адміністративні проступки.

У визначенні адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, що дається Д.П. Каляяновим, звертається увага не тільки на здійснення адміністративного провадження в справах про адміністративні правопорушення, але й включаються збір та оцінка матеріалів і доказів. Можливо, це було б доцільно підкреслювати при визначенні самого провадження в таких справах, адже провадженням охоплюються ці дії органів адміністративної юрисдикції.

Не варто у визначенні поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність» зазначати, що це спеціальний вид адміністративної діяльності, адже будь-який вид адміністративної діяльності, наприклад, надання адміністративних послуг, розгляд і вирішення петицій громадян посадовими особами органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування є спеціальним.

Дехто з вчених ототожнює поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність» і «провадження в справах про адміністративні правопорушення». Навряд чи доцільно розглядати ці два юридичних явища як ідентичні. Застосовуючи порівняльний метод для вивчення цих двох понять, зазначимо наступне.

Поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення в навчальній та монографічній літературі розглядається як розгляд справ про адміністративні правопорушення уповноваженими на те органами, дії уповноважених суб'єктів по застосуванню адміністративної відповідальності за допущений чи передбачуваний адміністративний проступок [8, с. 265; 225, с. 492–494; 9, с. 5–17].

Безумовно, що автори, які визначали поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення, показали основи цієї діяльності. І якщо брати за основу визначення, що даються в різних юридичних літературних джерелах, можна було б поставити знак рівності між провадженням в даній категорії справ і адміністративно-юрисдикційною діяльністю. Але в цьому випадку ми зустрілися з неповнотою визначення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Аналізуючи процесуальні дії різних суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення, ми можемо прийти до висновку, що ця складова адміністративного процесу не зводиться тільки до процесуальної діяльності уповноважених на розгляд і вирішення справ органів чи посадових осіб. В процесі провадження активну участь в межах прав, визначених в процесуальних нормах, беруть: особа, щодо якої розглядається справа, та її представник, потерпілий і його представник, свідок, експерт і спеціаліст.

Відтак, провадження в справах про адміністративні правопорушення можна визначити як процес реалізації прав і обов'язків його учасників, а також повноважень органу, що відповідно до закону розглядає і вирішує ці справи, застосовує санкції, які визначені в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів має розглядатися як їхня процесуальна діяльність з реалізації повноважень цих органів як суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення. Цебто, якщо розглядати провадження в справах про адміністративні правопорушення як цілісне явище, тоді адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів буде виглядати частиною цього явища, що зводиться до повноважень цих органів в провадженні.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища має свої особливості, що зумовлені передовсім відносинами, які регулюються екологічним правом та охороняються нормами адміністративно-деліктного права:

– адміністративні правопорушення посягають на визначене в правових нормах матеріального права положення щодо якого виникають, розвиваються та припиняються правовідносини у сфері екології;



- розглядають адміністративні проступки, що посягають на навколишнє природне середовище, правоохоронні органи, щодо яких передбачені повноваження адміністративної юрисдикції, що розповсюджується на відповідні справи;
- як правило, вказані вище правоохоронні органи у своїй структурі мають посадових осіб, таких, які складають протоколи про адміністративні правопорушення, і таких, які розглядають справи про адміністративні правопорушення;
- ці посадові особи мають спеціальний правовий статус та на них розповсюджуються норми Закону України від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІІ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [10];
- правоохоронні органи, що здійснюють адміністративну юрисдикційну діяльність, вживають заходи щодо виконання правопорушниками постанов про адміністративні стягнення з метою поновлення права держави на об'єкти екологічної сфери.

Таким чином, адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища – це їхня процесуальна діяльність з реалізації повноважень цих органів як суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення, що посягають на екологічні відносини, щодо дослідження доказів, опитування свідків, аналізування висновків експерта, показань спеціаліста, кваліфікації проступків, визначення винуватості особи, що притягується до відповідальності, адекватності вибраної санкції шкоді, яка заподіяна проступком, прийняття постанови про притягнення до відповідальності правопорушника та відповідних заходів щодо її виконання.

### Список використаних джерел:

1. Педько Ю.С. Юрисдикція. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / голова редкол. Ю.С. Шемшученко. Київ, 2004. Т. 6. Т-Я. С. 490.
2. Шергин А.П. Административная юрисдикция. Москва : Юрид. лит., 1979. 144 с.
3. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение : монографія. Киев : Вища школа, 1979. 230 с.
4. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. *Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях*. Воронеж : Воронеж. ун-т, 1990. 210 с.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина. / за заг. ред. І.П. Голосніченка та Я.Ю. Кондратьєва. Київ : УАВС, 1995. 178 с.
6. Калаянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины : учеб. пособие. Одеса : АО БАХВА, 2000. 128 с.
7. Колшаков В.К. Административно-деликтный правовой феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 528 с.
8. Адміністративне право України : підручник / під ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юрид. літ., 2003. 894 с.
9. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : монографія. Київ : Алерта, 2007. 184 с.
10. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. N 11. Ст. 50.

УДК 342.9

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

**Іваниця Андрій Володимирович,**  
кандидат юридичних наук,  
начальник відділу кадрового  
забезпечення  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ,  
м. Дніпро, Україна)

Наукову статтю присвячено дослідженню змісту та особливостей служби у правоохоронних органах, зокрема Національній поліції України. Визначаються головні характеристики служби в правоохоронних органах. Досліджується новітня концепція служби в правоохоронних органах, яка базується на гуманістичних та моральних орієнтирах демократичної держави та націлена на забезпечення надійного захисту особистості, суспільства, держави від злочинних посягань та інших протиправних діянь і разом з тим на якісне, високопрофесійне обслуговування населення. Наголошено, що до особливостей державної служби в правоохоронних органах відносяться наступні чинники: прийняття під час вступу на службу присяги; наявність у співробітників спеціальних звань і форменого одягу; право на зберігання, носіння та застосування вогнепальної зброї та спеціальних засобів захисту; обмеження в політичних, соціально-економічних, особистих правах; особливий порядок прийому й звільнення зі служби та інше. З'ясовано, що виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має гарантувати сталість і стабільність державних службових відносин, добробут суспільства й силу держави, бездоганність та ефективність управлінської діяльності, її незалежність від можливих політичних змін. Визначено, що служба в органах Національної поліції – це різновид державної служби, що відбувається в спеціалізованому органі виконавчої влади та здійснюється уповноваженими суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності. Вона має всі риси та принципи державної служби. Наголошено, що центральний елемент адміністративно-правового статусу офіцера поліції – це система прав і службових обов'язків. Зроблено висновок, що державна служба – це один з основних видів діяльності держави, яка пов'язана з регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою. Державна служба має бути однією з таких професій, для якої неодмінними є професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців.

**Ключові слова:** державна служба, правоохоронні органи, Національна поліція України, виконавчий орган, правова держава, правопорядок, концепція.

**CIVIL SERVICE IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE**

**Ivanytsia Andrii Volodymyrovych,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Head of the Department  
of Human Resourcing  
(Dnipropetrovsk State University  
of Internal Affairs, Dnipro, Ukraine)

The scientific article is devoted to the study of the content and features of the service in law enforcement agencies, in particular the National Police of Ukraine. The main characteristics of the service in law enforcement agencies are determined. The new concept of service in

law enforcement bodies is being investigated, which is based on the humanistic and moral benchmarks of a democratic state and aims to provide reliable protection of the individual, society, state from criminal encroachments and other unlawful acts, and at the same time on high-quality, high-quality service of the population. It is emphasized that the following factors influence the peculiarities of the civil service in law-enforcement bodies: acceptance at the time of admission to service; availability of special ranks and uniforms among employees; the right to the storage, wearing and use of firearms and special means of protection; restrictions on political, socio-economic, personal rights; a special procedure for admission and dismissal from the service, and so on. It has been determined that the fulfillment of state tasks and functions by state officials on a professional basis should guarantee the stability and stability of state service relations, the welfare of society and the power of the state, the impeccability and efficiency of management activity, its independence from possible political changes. It is determined that the service in the bodies of the National Police is a kind of civil service that takes place in a specialized executive body and is carried out by authorized agents in order to fulfill the functions of the state in practical legal activity. It has all the features and principles of civil service. It is emphasized that the central element of the administrative-legal status of a policeman is a system of rights and official duties. It is concluded that the civil service is one of the main activities of the state related to the regulation of all aspects of the work of civil servants and the formation of the personnel capacity of the state administration. The public service should be one of these professions, for which professional skills, skills and knowledge, beliefs, special education of employees are indispensable.

**Key words:** government service, law enforcement authorities, National police of Ukraine, executive branch, legal state, law and order, conception.

**Постановка проблеми.** Правоохоронні органи України постійно займали та займають важливе місце в системі державної влади, таким чином впливаючи на громадсько-політичну ситуацію в Україні. На сьогодні вказана державна структура знаходиться на устах владних структур, політичних сил та громадськості. Все це пояснюється, такими чинниками як функціонально-цільове призначення сил правопорядку, наявність у них широкого кола повноважень щодо застосування комплексу заходів для конструювання систем громадської та особистої безпеки.

**Аналіз сучасних досліджень і публікацій.** Особливості служби в правоохоронних органах привертала увагу таких відомих дослідників та науковців, як В.А. Владимиров, О.В. Зайчук, М.С. Кельман, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, М. І. Мельник, Л.А. Морозова, О.Ф. Скакун, Н.Т. Шестаєв, Н.М. Онищенко, М.І. Хавронюк та інші.

**Метою статті** є розкрити змістовний аспект правових принципів організації та діяльності публічної служби стосовно служби в правоохоронних органах.

**Виклад основного матеріалу.** Державна служба є особливим видом служби, особливим видом суспільно корисної діяльності. З 1 січня 2014 р. набуває чинності Закон України «Про державну службу», який прийнято 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, у якому визначено таке поняття державної служби: державна служба – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації [1, с. 36].

Революція гідності зумовила помітну зміну пріоритетів державної політики, в тому числі щодо значення Міністерства внутрішніх справ України. Рух України до правової держави зумовив перегляд соціального покликання правоохоронних органів, головним завданням яких є не безпека правлячого режиму, а забезпечення дійового правового захисту людини, її прав і свобод. У зв'язку з цим головними моментами нової концепції служби в органах внутрішніх справ стало наступне: посилення демократичних засад служби; комплексний підхід до регламентації служби; забезпечення по-

єднання централізованих та децентралізованих засад у розв'язанні кадрових питань; усунення надмірної бюрократизації службових відносин; націленість на повноцінне забезпечення правового та соціального захисту співробітників.

Державна служба в правоохоронних органах здійснюється в системі виконавчих органів України, які займаються організаційно-управлінською, виконавчо-розпорядчою діяльністю. Така діяльність реалізується на основі законів і забезпечує безпосередню, повсякденну організацію виконання внутрішніх та зовнішніх функцій держави [2].

Правоохоронні органи являються елементом системи виконавчої влади, тобто сформоване в державно-розпорядчому порядку відомство, яке наділене власною компетенцією. Вони мають свою специфіку в організаційному і структурному оформленні, як загальні риси системи виконавчої влади, так і особливі функції, що забезпечують механізм реалізації конкретно регламентованих правом повноважень у сфері охорони правопорядку.

Під час здійснення службової діяльності співробітники поліції вступають в особливі відносини, зміст яких пов'язаний із системою повноважень, відповідальності, правових засобів, форм і методів реалізації покладених на відомство завдань щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони правопорядку, створення гарантій громадської безпеки, боротьби зі злочинністю [3].

Сучасне законодавство щодо забезпечення громадської безпеки наділяє осіб, залучених до цього процесу, владними повноваженнями, які мають не галузевий, а публічний характер. Особливістю професійного статусу співробітників поліції є те, що вони в межах своєї компетенції наділені правом висувати вимоги й приймати рішення, обов'язкові для виконання громадянами або підприємствами, організаціями, установами незалежно від їх відомчої належності та форм власності. Діяльність службовців правоохоронних органів базується на взаєминах з особами, які не перебувають у їх службовому підпорядкуванні. Отже, службовці правоохоронних органів мають авторитетні повноваження, що належать до невизначеного широкого кола осіб. При цьому вказані вище повноваження здійснюються у всьому суспільстві, а держави – в межах відведеної частини правоохоронної діяльності.

Розглядаючи з позиції формування організаційних основ державного апарату, то державна служба в правоохоронних органах з позиції формування організаційних основ державного апарату, це діяльність держави щодо формування професійного кадрового ядра з метою виконання завдань щодо реалізації правоохоронних функцій. Система правоохоронних органів при цьому організується з метою виконання та забезпечення виконання обов'язків держави, зокрема покладених на неї Конституцією України.

Якщо ми розглянемо з позиції практичного здійснення завдань і функцій держави, то побачимо, що служба правоохоронних органах є одним із видів платної суспільно корисної діяльності. При цьому вона безпосередньо не стосується ні вироблення матеріальних, ні вироблення духовних цінностей, тому що правоохоронні органи розкривають своєрідний механізм у державно-правовій системі, здатний переводити правові настанови на поведінку людей, то професійна робота співробітників цих органів безпосередньо пов'язана з державним управлінням як діяльністю з підтримки встановленої системи норм і правил суспільного життя, упорядкування суспільних відносин. Прямий зміст цієї діяльності полягає у впливі на людину, особистість з метою створення умов для її правомірної поведінки, а також припинення неправомірних дій; при цьому вплив цей – безпосередній, а людина – конкретна.

Сучасна концепція служби в органах внутрішніх справ, базуючись на гуманістичних і моральних орієнтирах демократичної держави, націлює на забезпечення надійного захисту особистості, суспільства і держави від злочинних посягань та інших



протиправних діянь, і до того ж на якісне, високопрофесійне обслуговування населення. Розвиток системи Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України багато в чому пов'язується з тим, якою мірою в цій професійній діяльності будуть поєднуватися як соціальні, так і правові компоненти.

Що стосується призначення служби в правоохоронних органах, то слід зауважити, що до ідеї їх перетворення в структуру з надання соціальних послуг відомчі фахівці ставляться досить неоднозначно.

Служба в правоохоронних органах характеризується загальними ознаками, які властиві державній службі загалом. А саме:

1) державна служба в правоохоронних органах – це особливий вид предметної діяльності людини, яка реалізується в інтересах забезпечення життєдіяльності суспільства;

2) межі, форми й методи здійснення діяльності визначаються державою;

3) державна служба в правоохоронних органах – це професійна діяльність, що вимагає певної підготовки, професійних знань, умінь і навичок. Наприклад, особи, які прийняті на службу до правоохоронних органів, обов'язково проходять спеціальне професійне навчання чи перепідготовку;

4) діяльність передбачає заміщення службовцем державної посади державної служби відповідно до штатного розпису державного органу, яка визначає його правовий статус;

5) у межах діяльності проходить реалізація компетенції правоохоронних органів;

6) діяльність полягає у виконанні повноважень державного органу, специфічних посадових обов'язків за дорученням держави та від її імені теж;

7) служба в правоохоронних органах здійснюється за грошову винагороду, тобто оплата праці є встановленою для цієї категорії публічної служби;

8) взаємини співробітників будуються на основі характерних для державної служби відносин влади й підпорядкування;

9) держава встановлює правовий стан співробітників, порядок проходження служби.

Кожна професійна діяльність має свою специфіку, особливості виконуваних завдань і реалізованих державних функцій, що обумовлює особливості правового статусу різних категорій службовців, системи службових взаємин, порядку їх виникнення, розвитку та припинення. Тому законодавець для деяких видів державної служби встановлює своєрідні правила її проходження, спеціальні права й обов'язки службовців, обмеження по службі, порядок атестації, види відповідальності тощо.

Що стосується державної служби в правоохоронних органах, то остання має чимало особливостей, на підставі яких вона виділяється в особливий вид державної служби. До таких особливостей відносяться наступні чинники:

- прийняття під час вступу на службу присяги;
- наявність у співробітників спеціальних звань і форменого одягу;
- право на зберігання, носіння та застосування вогнепальної зброї та спеціальних засобів захисту;
- обмеження в політичних, соціально-економічних, особистих правах;
- особливий порядок приймання та звільнення на/зі служби та інше.

Під час державної служби в правоохоронних органах здійснюється велика кількість завдань. Попри те, що кожен вид державної служби реалізує загальне для цього інституту призначення, спеціальні органи державної влади мають свої галузеві завдання. Крім цього, кожен правоохоронний орган повинен виконувати визначені тільки для нього певні завдання, що встановлюються відповідними нормативно-правовими ак-

тами. Ці завдання являють собою цілі, які досягаються державним органом під час своєї діяльності.

У своїй діяльності правоохоронні органи вирішують завдання, які не ставляться перед іншими державними органами. Наприклад, у ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» завданнями поліції як однієї з провідних підсистем МВС України являється:

- надання поліцейських послуг з метою забезпечення державної безпеки та порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави, протидії злочинності;
- надання в межах, які визначені законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин чи внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [4].

Специфічна особливість правоохоронних органів України полягає в тому, що покладені на них завдання виходять за межі галузевої специфіки, це, наприклад, видача паспортів, прописка та виписка громадян; видача віз і реєстрація іноземців та осіб без громадянства; реєстрація автотранспортних засобів, що визначає всі сторони правового статусу системи, її компетенції, функції, форми та методи їх реалізації.

Державну службу в правоохоронних органах варто розглядати як нормативно встановлений і структурно оформлений механізм професійного забезпечення реалізації правоохоронних функцій держави. Інститут такої служби складається з правових норм, що собою встановлюють багато різноманітних державно-службових відносин, які виникають у зв'язку з функціонуванням співробітників даної структури. У свою чергу, він регламентує організацію й діяльність усіх співробітників, які на професійній основі виконують завдання та функції, покладені на МВС України. Слід зазначити, що на теперішній час сформована доволі ціла система правового регулювання в цій сфері.

Звертаючи увагу на той чинник, що відбувається багато скандалів і фактів корупції в системі МВС України в українському суспільстві після Революції гідності прийшла думка про необхідність реформування органів правопорядку країни. 4 квітня 2015 р. Кабінет Міністрів України розглянув та ухвалив чотири законопроекти щодо реформи МВС України: «Про органи внутрішніх справ», «Про Національну поліцію», «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 2 липня 2015 р.

Верховна Рада України проголосувала за прийняття Закону України «Про Національну поліцію», який визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції [4].

2 вересня 2015 р. Кабінет Міністрів України постановою створив Національну поліцію України – центральний орган виконавчої влади, яка підпорядковується МВС України [5].

Після створення Національної поліції як окремого органу МВС України стало виконувати функцію політичного управління, політичної координації та певною мірою господарського забезпечення цього органу. Тобто МВС України перетворилося з міністерства міліції на цивільний орган. Відбулося фактичне розділення Національної поліції та МВС України.

Незалежно від професійних та особистих якостей, рівня фізичної підготовки та стану здоров'я на службу в поліції не можуть бути прийняті особи у випадках, визначених частиною другою ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію», а також особи, які

відмовляються від взяття на себе зобов'язань дотримуватися обмежень та/або від складання Присяги поліцейського, яка визначена законом, особи, які звільнені або мали бути звільнені з посад на підставі Закону України «Про очищення влади» [4].

Згідно зі ст. 50 Закону України «Про Національну поліцію» добір кадрів у цей орган відбувається після перевірки кандидата на службу в поліції. Громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліцію, з метою визначення стану їхнього здоров'я зобов'язані пройти медичні обстеження, а також перевірку рівня фізичної підготовки, психофізіологічне обстеження, обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності в порядку, визначеному МВС України. Громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліції, за їхньою згодою проходять тестування на поліграфі. Відповідно до порядку, встановленого законом, щодо осіб, які претендують на службу в поліції, проводиться спеціальна перевірка, порядок проведення якої визначається законом та іншими нормативно-правовими актами [4].

Відповідно до ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію» служба в поліції – це державна служба особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських із виконання покладених на поліцію повноважень. Час проходження служби в поліції зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби. Рішення з питань проходження служби оформлюються письмовими наказами стосовно особового складу на підставі відповідних документів, перелік та форму яких установлює МВС України. Видавати накази стосовно особового складу можуть керівники органів, підрозділів, закладів і установ поліції відповідно до повноважень, визначених законом, іншими нормативно-правовими актами та номенклатурою посад, яка затверджена МВС України. Порядок підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції встановлює МВС України.

Поліцейські, у тому числі слухачі та курсанти вищих навчальних закладів з особливими умовами, які здійснюють підготовку поліцейських, а також особи, які перебувають на військовому обліку військовозобов'язаних, на час служби в поліції знімаються з такого обліку і перебувають у кадрах поліції [4].

Постають суперечності з чинним Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., який набув чинності 1 травня 2016 р. Він у свою чергу, перероблює перелік підсистем державної служби, які можна зарахувати до спеціальної. Так, ст. 3 визначає сферу дії закону: дія цього закону поширюється на державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністрацій, органів прокуратури, органів військового управління, закордонних дипломатичних установ України, державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені ст. 91 цього закону, інших державних органів. Дія цього закону не поширюється на службовців Національного банку України, суддів, прокурорів, військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, які утворені відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом [6].

У ст. 60 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що проходження служби в поліції регулюється цим законом та іншими нормативно-правовими актами [4].

Центральний елемент адміністративно-правового статусу поліцейського – це система прав і службових обов'язків. Закон України «Про державну службу» зафіксував загальні права та обов'язки державного службовця, які безпосередньо стосуються поліцейських. При цьому до правового статусу поліцейського як державного службовця входять обов'язки держави в цілому. А обов'язок держави – це визнання, дотримання,

захист прав і свобод людини та громадянина являється одночасно й обов'язком поліцейських [7, с. 47].

Особливі права та обов'язки поліцейського, діяльність якого нерідко пов'язана з обмеженням прав і свобод громадян, детально конкретизуються в спеціальних нормативних актах. До статусних прав належать наступні права: перевірка в громадян і посадових осіб документів; затримання й утримання під вартою окремих категорій осіб; особистий огляд; безперешкодне входження в приміщення і на територію, що належить фізичним і юридичним особам; використання в службових цілях транспортних засобів і засобів зв'язку громадян, юридичних осіб; застосування фізичної сили, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, слідує зі ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію» [4].

Однією з істотних ознак правового статусу поліцейського є те, що реалізація його прав і обов'язків не пов'язана з часом і місцем безпосередньої службової діяльності. Характерно, що під службовою діяльністю розуміється не тільки виконання посадових обов'язків та наказів і розпоряджень керівника, але й інші дії щодо захисту життя, здоров'я та гідності особи, охорони громадського порядку та громадської безпеки.

Під час виконання службових обов'язків поліцейський перебуває під захистом держави. За протиправні дії або бездіяльність при виконанні службових обов'язків, несумлінне виконання службових обов'язків він несе відповідальність відповідно до чинного законодавства [8, с. 151].

Важливою гарантією правового статусу є заборона на використання наданих співробітнику прав для виконання обов'язків, які не закріплені за ним законом. Загалом статус поліцейських, гарантії та процедури його реалізації, механізм проходження служби мають досить розгорнуту регламентацію. Питання побудови державно-службових відносин, які не зафіксовані в спеціальних інструкціях про службу, вирішуються на основі норм трудового права.

Державно-службові відносини, які виникають у зв'язку з діяльністю Національної поліції, інших складових частин системи МВС України посідають окреме місце в системі публічної служби України, адже положення цих органів у державному апараті передбачає формування законодавчої бази спеціалізованого характеру [9, с. 48].

З огляду на повноваження, якими наділені правоохоронні органи, питання публічної служби в системі МВС України повинні регламентуватися перш за все рамковим законом про публічну службу, у якому повинні бути зафіксовані наступні елементи: поняття публічної служби в цих органах, її завдання, принципи та підвиди; поняття посади, класифікація посад і кваліфікаційні вимоги до них; правовий статус службовця; питання реалізації прав, дисциплінарної відповідальності, правового і соціального захисту, інші питання, які стосуються державних службових відносин у системі МВС України [10, с. 95–99].

**Висновок.** На підставі викладеного слід зробити загальний висновок, що державна служба – це один з основних видів діяльності держави, яка пов'язана з регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою. Державна служба має бути однією з таких професій, для якої неодмінними є професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців.

Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має гарантувати сталість і стабільність державних службових відносин, добробут суспільства й силу держави, бездоганність та ефективність управлінської діяльності, її незалежність від можливих політичних змін.

А тому служба в органах Національної поліції – це різновид державної служби, що відбувається в спеціалізованому органі виконавчої влади та здійснюється уповно-



важеними суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності. Вона має всі риси та принципи державної служби.

Таким чином, хотілося б підкреслити, що нові державно-службові відносини в органах Національної поліції формуються в непростих умовах, коли наявна невідповідність професійних можливостей поліцейських сучасним вимогам до їх діяльності, коли ця державна структура переживає гострий дефіцит довіри населення. Унаслідок наявної традиційної інерції, попри декларовані Конституцією України державні пріоритети в галузі захисту цивільних прав та свобод, органи Національної поліції, як і раніше, сприймаються населенням України як репресивно-каральні й лише потім як державні структури, покликані забезпечувати соціальні цінності.

### Список використаних джерел:

1. Ковбасюк Ю.В., Оболенський О.Ю., Серьогін С.М. Державна служба : підручник : у 2 т. *Національна академія державного управління при Президентіві України*. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
2. Державна служба : навч. посіб. / за ред. С.М. Серьогіна, Д.І. Дзвінчука. Івано-Франківськ : Івано-Франків. техн. Ун-т нафти і газу, 2012. 542 с.
3. Коваленко В.В. Курс адміністративного права : підручник. URL: [pidruchniki.ws/1896080148173/pravo/](http://pidruchniki.ws/1896080148173/pravo/)
4. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page2>
5. Уряд приймає рішення щодо створення ЦОБВ Національна поліція. URL: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248450495&cat\\_id=244274130](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248450495&cat_id=244274130)
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>
7. Братков С. Адміністративна діяльність поліції як вид публічної служби: призначення і напрями. *Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції*. Київ : ВД «Дакор», 2018. 494 с.
8. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник. Київ : Видавництво «Центр учбової літератури», 2016. 196 с.
9. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник. Київ : Видавництво «Центр учбової літератури», 2016. 196 с.
10. Ботвінов Р.Г. Публічна служба в Національній поліції України : нормативно-правова колізія. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2 (33). 100 с.

УДК 342.922 (422)

## ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Кириченко Юлія Миколаївна,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент, доцент кафедри правового  
забезпечення господарської діяльності  
факультету № 6 (Харківський  
національний університет  
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

У статті проаналізовано позиції науковців щодо визначення структури адміністративно-правового статусу органів державного управління. Увага приділяється тому, що в законодавстві сутнісна характеристика категорії «правовий статус» виявляється через нормативно закріпленій і гарантований державою комплекс суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, передбачений для того чи іншого суб'єкта права. Підкреслюється, що структурними елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як складної юридично-теоретичної конструкції є: мета їх утворення та функціонування, завдання, функції, суб'єкти влади, повноваження, гарантії діяльності та юридичної відповідальності. Такі елементи структури адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є достатніми та необхідними для характеристики його змістовної складової. Визначальною рисою названих елементів є урегульованість нормами адміністративного права, їх самостійність (кожний з них має своє власне призначення), відносна стабільність у часі, взаємозв'язок і взаємозалежність один від одного.

Під адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування будемо розуміти їх правове положення у системі місцевого управління справами місцевого значення, що визначається за допомогою закріплення у чинному адміністративному законодавстві мети їх створення, територіальних меж діяльності кожного окремого органу, їх взаємовідносин між собою, а також із членами територіальної громади, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями та їхніми посадовими особами, завдань, функцій, предметів відання, повноважень, гарантії діяльності та відповідальності, що дозволяє їм бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, адміністративно-правовий статус, структурні елементи, завдання, функції, повноваження, гарантії, юридична відповідальність.

### THE CONCEPT AND STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS

**Kirichenko Yuliia Mykolaivna,**  
Candidate of Juridical Sciences, Associate  
Professor, Senior Lecturer at the Department  
of Legal Support for Economic Activity of  
Faculty № 6 (Kharkiv National University  
of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

The article analyzes the positions of scientists in determining the structure of the administrative and legal status of public administration bodies. The attention is drawn to the fact that in the lawmaking the essential characteristic of the category "legal status" is manifested through a normatively secured and guaranteed state of the complex of

subjective rights and legal obligations, provided for a particular subject of law. It is stressed that the structural elements of the administrative and legal status of local self-government bodies as a complex legal and theoretical construction are: the purpose of their formation and functioning, tasks, functions, subjects of authority, powers, guarantees of activity and legal responsibility. Such elements of the structure of the administrative and legal status of local self-government bodies are sufficient and necessary to characterize its content component. The decisive feature of these elements is the settlement of administrative law norms, their independence (each of them has its own purpose), relative stability over time, interconnection and interdependence of each other.

Under the administrative and legal status of local self-government bodies, it is proposed to understand their legal status in the system of local governance in matters of local importance, which is determined by means of consolidation in the current administrative legislation of the purpose of their creation, territorial boundaries of the activity of each separate body, their interrelations with each other, as well as with members the territorial community, state authorities, enterprises, institutions, organizations and their officials, tasks, functions, subjects I powers and guarantees of responsibility, which allows them to be a full member of the administrative and legal relations.

**Key words:** local self-government bodies, administrative-legal status, structural elements, tasks, functions, powers, guarantees, legal liability.

**Постановка проблеми.** З часу проголошення незалежності України проводиться посилення роботи щодо вдосконалення діяльності системи органів місцевого самоврядування. Про це свідчить безупинний нормотворчий процес парламенту та уряду щодо розроблення та впровадження напрямів та механізмів для формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. Спостерігаючи нинішню активізацію реформаційних процесів шляхом прийняття широкого переліку нормативно-правових актів, які направлені на гармонізацію норм національного законодавства з міжнародним, зокрема щодо проведення політики децентралізації, вважаємо, що проблемні питання, пов'язані з особливостями адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування потребують глибшого вивчення та свого вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Безперечно, у різні часові періоди ученими-адміністративістами на сторінках наукових досліджень розглядалися питання визначення поняття адміністративно-правового статусу, його структурних елементів для окремих суб'єктів адміністративних правовідносин. Зокрема, плідна наукова робота у цьому напрямі була проведена такими науковцями, як: В.Б. Авер'яновим, Ю.П. Битяком, А.С. Васильєвим, Е.Ф. Демським, С.Д. Дубенком, Р.А. Калюжним, В.К. Колпаковим, В.В. Кравченком, С.В. Ківаловим, Т.А. Коломоєць, Н.Р. Нижник, Н.М. Оніщенком, П.М. Рабіновичем, В.М. Шаповалом, В.К. Шкарупюю та багатьма іншими. Разом із тим, нинішнє нормативне закріплення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування має свою специфіку й ще далеко від досконалості, тим самим потребує комплексного дослідження та доопрацювання.

**Мета статті** полягає у визначенні адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та його структурних елементів.

**Виклад основного матеріалу.** Для того, щоб вирішити поставлене завдання у статті, у першу чергу, необхідно визначити зміст дефініції «адміністративно-право-

вий статус». У наукових колах спроби щодо формулювання, більш менш, загально-прийнятого тлумачення цьому терміну тривають до сих пір, спираючись на ту обставину, що інтерпретацій його визначення нараховується чимала кількість. Всебічний аналіз сутності цієї категорії вимагає для початку дослідження родової теоретико-методологічної дефініції – «правовий статус», яка отримало широкого розроблення у працях учених-правознавців саме у 70-80-х роках минулого століття. До цього часу вітчизняна юридична думка розглядала термін «правовий статус» лише щодо конкретної фізичної особи та ототожнювала із правоздатністю. Аргументом на користь такої позиції виступало те, що названі категорії виникають і припиняються у суб'єкта права одночасно [1, с. 386]. Вкидається також в очі, що дослідники, використовуючи юридичну категорію «правовий статус», як такої, що визначає стандарти можливої та необхідної поведінки суб'єкта права [2], для її позначення застосовують такі синонімічні поняття, як саме: «правове положення», «правове становище», «правовий стан».

В.І. Новосолов роз'яснює, що поняття «правовий статус» і «правове становище» є синонімами, тому спроби використовувати ці терміни, які відрізняються за змістом та значенням, неприпустимі. Суб'єкт права може виступати в різних якостях, саме тому є необхідність у термінологічному зображенні цих особливостей [3, с. 23]. Ю.М. Тодика, вказує, що «ці поняття ідентичні, а спроби їх розмежування виглядають штучними. Статус – це і є положення, стан кого-небудь або чого-небудь. Етимологічно і по суті вони збігаються» [4, с. 151]. Не вбачає суттєвої різниці між «правовим статусом» і «правовим становищем» і провідний теоретик права М.І. Матузов на сторінках своєї фундаментальної праці «Правовая система и личность» (мовою оригіналу) [5, с. 52].

Водночас у законотворчості сутнісна характеристика категорії «правовий статус» виявляється через нормативно закріплений й гарантований державою комплекс суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, передбачений для того чи іншого суб'єкта права. Про факт того, що ця категорія упевнено увійшла у вітчизняну нормативно-правову базу свідчать навіть назви окремих законодавчих актів (Закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти», «Про правовий статус українських іноземців» тощо).

У наукових колах адміністративістів під адміністративно-правовим статусом розуміють: а) правове становище особистості в її відносинах із суб'єктами виконавчої влади, яке врегульоване нормами державного та адміністративного права [6, с. 50]; б) комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом права нормами адміністративного права, які реалізуються даною особою, як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [7, с. 194]. Отже, завдяки адміністративно-правовому статусу визначаються межі діяльності суб'єкта права щодо інших фізичних чи юридичних осіб і держави, окреслюється його місце в системі суб'єктів адміністративного права.

Серед провідних фахівців з адміністративного права також немає порозуміння стосовно визначення структури адміністративно-правового статусу. Вона виокремлюється або досить вузько, або широко. Так, О.В. Петришин, окрім прав та обов'язків (повноважень) суб'єкта адміністративного права, до елементів його статусу зараховує юридичну відповідальність [8, с. 41]. Інші дослідники додають до цього переліку правообмеження та гарантії діяльності [9, с. 420], економічне забезпечення [10, с. 54].

А.А. Дьомін привертає на себе увагу своєю точкою зору, розглядаючи адміністративно-правовий статус через його складові частини як сукупності прав та обов'язків, що визначають юридичне становище особи або органу публічної адміністрації. На його думку, структуру адміністративно-правового статусу утворюють правоздатність, дієздатність, права, обов'язки, громадянство; по-друге, зміст статусу, який охоплює



відносини владного характеру та адміністративні правовідносини; по-третє, механізм регулювання статусу включає такі елементи, як принципи правового статусу, гарантії прав, способи їх захисту та реалізації, відповідальність [11, с. 11].

А.М. Подоляка пропонує такі структурні елементи адміністративно-правового статусу керівника як посадової особи органу виконавчої влади: права, обов'язки, особливості юридичної відповідальності, які обумовлюються специфікою повноважень керівника органу виконавчої влади, становищем посади керівника у системі управління [12, с. 10]. Зустрічається і науковий погляд на структурний зміст адміністративно-правового статусу державного службовця як поєднання його правосуб'єктності, обов'язків, прав, компетенції, юридичної відповідальності [13, с. 11].

Окремі дослідники з адміністративного права, пропонують певні елементи його структури поєднувати у такі блоки: 1) цільовий, який визначає норми про цілі, завдання і функції, принципи діяльності; 2) організаційно-структурний, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенцію як сукупність владних повноважень і підпорядкованості [14, с. 85]. Такий підхід знайшов схвальну оцінку серед значної кількості сучасних адміністративістів. Його застосування є прийнятним і відносно встановлення структури адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування.

Проаналізувавши значну кількість наукової літератури адміністративно-правового спрямування, маємо підстави констатувати, що у класичному вигляді склад адміністративно-правового статусу, що поєднує права, обов'язки та відповідальність, більше характерний для фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права. Відносно до юридичних осіб, у тому числі й до органів місцевого самоврядування, їх адміністративно-правовий статус у переважній більшості випадків розкривається за допомогою таких елементів, як: функції, завдання, повноваження, гарантії діяльності та юридична відповідальність. Як справедливо з цього приводу зазначає В.Б. Авер'янов, адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування характеризується тим, що названі органи: по-перше, відділені від держави; по-друге, не входять до системи органів державної влади; по-третє, можуть наділятися делегованими державними повноваженнями; по-четверте, наділені державними контрольними повноваженнями; по-п'яте, приймають нормативні й інші акти управління у формі рішень [15, с. 103–114].

У статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» роз'яснено, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади й приймати від її імені рішення позначається законодавцем як представницький орган місцевого самоврядування [16]. Органами місцевого самоврядування, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, які визначені законом, є безпосередньо виконавчі органи рад [16]. Спираючись як на конституційні норми, так і базового закону про місцеве самоврядування, помічаємо, що районні й обласні ради виконавчих органів не мають, а створюють лише власний виконавчий апарат, структурні підрозділи якого представлені відділами та управліннями.

Характерно, що з прийняттям у 2014-2015 роках нових законодавчих актів («Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII, «Про

добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року №157-VII, «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII) деяких змін зазнала і ст. 5 профільного закону. Так, на цей час систему місцевого самоврядування утворюють такі її елементи, як: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [16]. Крім того, у ч. 2 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначено, що у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради, які утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, що одночасно є і головою її виконавчого комітету [16]. Відповідно до ст. 52 вищезазначеного закону, виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради може розглядати та розв'язувати всі питання, віднесені законом до відання виконавчих органів ради. Як бачимо, законодавець не визначає обов'язковим елементом системи місцевого самоврядування районні в місті ради, оскільки розв'язання питання про їх утворення або не утворення безпосередньо залежить від рішення територіальної громади міста з районним поділом чи міської ради. Те ж саме можна сказати й про утворення органів самоорганізації населення, яке залежить як від ініціативи самих жителів, так і від рішення на їх формування сільської, селищної, міської ради, районної в місті ради.

Отже, органами місцевого самоврядування є: а) сільські, селищні, міські ради, районні та обласні ради – представницькі органи місцевого самоврядування; б) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (виконавчі комітети, управління, відділи) – виконавчі органи місцевого самоврядування. Всі вони, являючись суб'єктами публічного управління, що наділені відповідними владними повноваженнями, які здійснюються відповідно до мети їх утворення та діяльності, а також завдань та функцій, органи місцевого самоврядування здійснюють діяльність у вигляді керівництва економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною галуззю на певній адміністративно-територіальній ділянці й несуть за неї юридичну відповідальність. Їх участь в адміністративно-правових відносинах обумовлена наявністю у них делегованих повноважень наданих органами державної влади, що виступають як основний юридичний засіб, за допомогою якого органи місцевого самоврядування здійснюють функції місцевого самоврядування. Невипадково В.Б. Авер'янов підкреслює, що адміністративна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування, як передумова набуття ними адміністративно-правового статусу, виявляється при здійсненні ними функцій, які виконуються на підставі делегованих їм повноважень [7, с. 243].

Слід акцентувати увагу на тому, що відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України окремі повноваження органів виконавчої влади надаються органам місцевого самоврядування, до складу яких входять сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради (ст. 140 Конституції) [17]. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад належать їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, які створюються цими радами [16]. Отже, делегованими повноваженнями мають наділятися як ради, так і їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, які створюються цими радами.

Таким чином, як суб'єкти публічного управління, що наділені адміністративно-правовим статусом, органи місцевого самоврядування мають право: приймати рішення, які є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній

території юридичними особами, а також фізичними особами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній адміністративно-територіальній одиниці; видавати нормативно-правові акти, здійснювати дозвільно-реєстраційні, контрольні, правозабезпечувальні та організаційні повноваження; здійснювати інші юридично значущі дії, які на них покладені законотворцем, в інтересах та від імені відповідних територіальних громад.

**Висновки.** Таким чином, структурними елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як складної юридично-теоретичної конструкції є: мета їх утворення та функціонування, завдання, функції, предмети відання, повноваження, гарантії діяльності та юридичної відповідальності. На наш погляд, саме такі елементи структури адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є достатніми та необхідними для характеристики його змістовної складової. Визначальною рисою названих елементів є врегульованість нормами адміністративного права, їх самостійність (кожний з них має своє власне призначення), відносна стабільність у часі, взаємозв'язок і взаємозалежність один від одного.

Під адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування будемо розуміти їх правове положення у системі місцевого управління справами місцевого значення, що визначається за допомогою закріплення у чинному адміністративному законодавстві мети їх створення, територіальних меж діяльності кожного окремого органу, їх взаємовідносин між собою, а також із членами територіальної громади, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями та їхніми посадовими особами, завдань, функцій, предметів відання, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності, що дозволяє їм бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин.

### Список використаних джерел:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. Харків : Консум, 2001. 664 с.
2. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. *Академічний курс* : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. URL: [http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk\\_tdp/part2/402.htm](http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/402.htm) (дата звернення: 03.11.2018).
3. Правовое положение граждан в государственном управлении : учебное пособие. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1976. 217 с.
4. Тодыка Ю.Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. Киев : ІнЮре, 2004. 367 с.
5. Матузов Н.И. Правовая система и личность: науч. изд-е. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та. 1987. 293 с.
6. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права. *Советское государство и право*. 1986. № 2. С. 23–27.
7. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. *Академічний курс* : у двох томах. Том 1 : Загальна частина: підручник / ред. колегія: Авер'янов В.Б. (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2007. 592 с.
8. Петришин О.В. Статус службової особи : природа, структура, спеціалізація. Київ : УНКВО, 1990. 76 с.
9. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. Москва : Изд. НОРМА, 2001. 304 с.
10. Государственная служба : теория и организация : курс лекцій / под общ. ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова. Ростов-на-Дону : Феникс, 1998. 634 с.
11. Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации : учебное пособие. Москва : Книгодел, 2010. 272 с.

12. Подоляка А.М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 19 с.

13. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Київський нац. ун-т внутр. справ 12.00.07. Київ, 2008. 17 с.

14. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. Москва: БЕК, 1996. 368 с.

15. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.11.2018).

17. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.11.2018).

УДК 342.863 : 341.24

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Кобко Євген Васильович,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного  
права і процесу (Національна академія  
внутрішніх справ, м. Київ, Україна)

Розглянуто питання міжнародної та національної безпеки в контексті системного відбиття принципів її реалізації. Концепція національної безпеки розвивається динамічно. Хоча й існує певна різниця у розумінні терміну «національна безпека» в різних країнах, у більшості національних планів закріплено, що вона полягає у захисті націй та громадян. Цілісна концепція «національної безпеки» має міжнародно визнаний зміст.

Розглянуто питання міжнародного виміру національної безпеки її стандарти. Визначено та надано низку теоретичних висновків вдосконалення державної політики у цій сфері. Ці стандарти визначені у міжнародних договорах про права людини та в інших міжнародних документах, визнаних державами під егідою ООН, Ради Європи та ОБСЄ. Для цього дослідження важливо враховувати реальний вплив глобалізації на державу, право, безпеку та права людини.

На основі міжнародних стандартів держави розробляють національні плани та стратегії. Ці плани та стратегії визначають зміст національної безпеки, джерела загроз, а також окреслюють значення співробітництва на міжнародному, національному та субнаціональному рівнях у сфері управління ризиками, які пов'язані з безпекою. Усі національні плани використовують термін «національна безпека» як центральне поняття. Національне безпекове законодавство встановлює способи, за яких кожна держава протидіє загрозам своїй безпеці, її цінностям та самому існуванню.



Основною метою більшості міжнародних актів є сприяння стандартизації законодавства про національну безпеку держав. Але, світ ще не є місцем, де глобально скоординовані дії держав створили всесвітню мережу правових засобів протидії загрозам національній безпеці.

Інтеграція в євроатлантичний регіон з метою набуття членства в Організації Північно-Атлантичного договору визначена як один з пріоритетів національних інтересів України.

**Ключові слова:** безпека, національна безпека, міжнародна безпека, зовнішня політика, глобалізація, міжнародне співробітництво.

## INTERNATIONAL LEGAL BASIS FOR PROVISION OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

**Kobko Yevgeny Vasilyevich,**  
Ph.D in Law, Docent,  
Associate Professor at the Department  
of Administrative Law and Procedure  
(The National Academy of Internal  
Affairs, Kyiv, Ukraine)

The issues of international and national safety are considered in the context of system display of principles of its realization. National security is a dynamic, evolving concept. Although there is some variation across countries, the meaning of term “national security” is quite similar across national plans and it refers to protecting nations and citizens. The term “national security” represents a coherent concept that has an internationally understood meaning.

The issue of international dimension of national security and its standards is considered. Have been determined and analyzed and the number of the theoretical conclusions as to the investigated sphere of the state policy improvement have been formulated. These standards are those as defined in international human rights treaties and in other international instruments agreed by states under the auspices of the United Nations, the Council of Europe and the OSCE. For this research it is important to consider the actual impact of globalization on the state, law, security and human rights.

Based on international standards, states develop national plans and strategies. These plans and strategies define national security, identify sources of threat and provide blueprints for assignment of roles and cooperation at the international, national and sub-national levels in managing security related risks. All of the plans reviewed use the term “national security” as the central concept. National security law establishes the way that each state handles threats to its government, its values, and its very existence.

The main objective of most international instruments is to promote the standardization of national security legislation. But, the world is not yet a place where globally coordinated action will produce a world-wide web of legal means of counteracting threats to national security.

Integration into Euro-Atlantic area with the aim of acquiring membership in North-Atlantic Treaty Organization was determined as one of the priorities of the national interests of Ukraine.

**Key words:** security, national security, international security, foreign policy, globalization, international cooperation.

На сьогодні жодна держава світу не спроможна виключно самостійно розв'язувати свої безпекові проблеми та гарантувати власну територіальну цілісність і суверенітет

без підтримки міжнародної спільноти. Навіть потенційні «наддержави» не можуть попередити та протидіяти тероризму, екстремізму, радикалізму, ядерним загрозам та іншим глобальним викликам. Якщо ж мова йде про менш потужні держави, то міжнародний захист стає інколи чи не єдиною гарантією збереження національної безпеки.

Сучасна система міжнародної та національної безпеки України є невіддільними, взаємопов'язаними та нерозривно пов'язаними явищами. Міжнародні безпекова ситуація в XXI ст. демонструє значущість посилення механізмів забезпечення національної безпеки України. Сучасні загрози міжнародному правопорядку зумовлюють потребу України орієнтуватися навіть на ті загрози, що неприйнятні для її ментальних, політичних, географічних характеристик.

Проблематика правового забезпечення національної безпеки відбита в роботах таких дослідників, як Ю. Битяк, Ю. Барабаш, Р. Ботвінов, А. Гриценко, А. Дацюк, А. Єзеров, С. Здіорук, Є. Ковальов, Ю. Ковбасюк, О. Користін, О. Литвиненко, Н. Нижник, Г. Новицький, С. Погребняк, В. Пилипчук, Г. Ситник, С. Чумаченко та інші. Міжнародно-правові засади забезпечення національної та міжнародної безпеки в межах своїх наукових досліджень аналізували такі науковці, як М. Баймуратов, О. Веденьєва, С. Гришак, А. Георгіца, В. Денисов, О. Запорожець, В. Колесник, В. Куницький, В. Ліпкан, Ю. Максименко, Н. Пархоменко, К. Полетіло, В. Ткаченко, О. Топчій, С. Толстов, М. Черкес, Т. Чехович та інші. Водночас, в Україні досі бракує комплексних досліджень присвячених систематизації в узагальненні міжнародних засад забезпечення національної безпеки.

Метою наукової статті є аналіз, узагальнення та систематизація міжнародних актів у сфері забезпечення національної безпеки для приведення сучасного безпекового законодавства України до вимог міжнародної спільноти.

Не викликає сумнівів пріоритетність міжнародних стандартів у сфері забезпечення національної та міжнародної безпеки. Врахування міжнародних стандартів у безпековій та оборонній сферах є важливим чинником визнання Українського суспільства цивілізованим членом міжнародної спільноти. Міжнародні акти є складовою системи нормативно-правових актів, що закріплюють засади національної безпеки. Системний аналіз міжнародних стандартів у сфері забезпечення національної безпеки та оборони заслуговує комплексного вивчення.

Сучасна міжнародна та національна безпека означена активізацією взаємозалежності держав, що дає змогу констатувати тенденції до інтеграційних процесів, прагнення до цілісності та єдності всього світу. Зміна характеру цих феноменів зумовлює перегляд їх правового регулювання. Міжнародна та національна безпека еволюціонують під впливом багатьох чинників, що особливо помітно в епоху глобалізаційних процесів [1, с. 126]. Навіть ефективна правова та інституційна основа забезпечення національної безпеки держави не видається дієвою в умовах зовнішніх військових викликів і агресії. Міжнародна спільнота стає на захист і підтримку тих держав світу, які визнають і беззаперечно дотримуються міжнародних правових стандартів у сфері міжнародної та державної безпеки, прав людини, шанує цілісність і недоторканість суверенних держав світу.

Сьогодні змінилась вагомість ООН та ставлення до організації держав-членів. Розвиток конфліктів та агресивні дії та наміри керівництва окремих держав свідчать про те, що ООН не є дієвим механізмом захисту держав-членів від воєнних загроз. Зі збільшенням політичного впливу та розширенням НАТО суттєво змінилась воєнно-силова конфігурація в Європі. Конфлікти, що спалахнули в державах в дев'яностих роках минулого століття жевріють і нині. Неконтрольоване переміщення мігрантів з мусульманських країн створило серйозну загрозу для національної безпеки не тільки

України, але й насамперед країн Європейського континенту [2, с. 18]. Криза дієвості міжнародних інститутів із забезпечення колективної безпеки (НАТО, ЄС, ОБСЄ), розв'язання спорів та запобігання конфліктам, недієздатність міжнародного права у цій сфері, невизначений «транзитний» стан України є найбільшою загрозою національній безпеці [3, с. 15]. В таких умовах актуалізується необхідність вироблення та використання єдиного стандартизованого підходу до розв'язання основних безпекових проблем у світі. Глобалізаційні процеси стимулюють цей процес.

Концепція забезпечення національної безпеки динамічно розвивається у всьому світі. Хоча в різних державах підходи до змістовного наповнення терміну «національна безпека» суттєво диференційовані, у більшості національних безпекових планів, вона стосується захисту націй та громадян.

Національна безпека має міжнародно визнане значення. Вона є своєрідною сферою існування людини, нації, держави, культури, традицій, звичаїв, ресурсів, що не лише міцно пов'язує людей між собою, а і єднає їх з історичною спадщиною та навколишнім середовищем [4, с. 10]. Насамперед варто зазначити, що національна безпека будь-якої держави пов'язана із забезпеченням прав людини.

Національна безпекова політика, в першу чергу, спрямована на забезпечення прав, свобод та інтересів суспільства та особистості. Основні стандарти забезпечення національної безпеки передбачені в міжнародних актах у сфері прав людини: Загальній декларації прав людини від 1948 р., Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 1950 р., Міжнародному пакті про громадянські та політичні права від 1966 р., Пакті про соціально-економічні та культурні права від 1966 р. та інших.

Зазначені міжнародні акти закріплюють концептуальні засади для подальшого формування спеціальних міжнародних стандартів у різних сферах. Стандарти визначені у міжнародних договорах про права людини та в інших міжнародних документах, отримали подальший розвиток і у міжнародних безпекових актах, розроблених під егідою Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, ОБСЄ, Європейського Союзу, МАГАТЕ та інших.

Важливо акцентувати, що міжнародна безпека на сьогодні зазнає таких викликів і загроз: 1) внутрішньодержавні конфлікти та громадянські війни; 2) міждержавні конфлікти; 3) поширення зброї масового знищення та звичайних озброєнь; 4) організована злочинність; 5) тероризм та екстремізм; 6) глобальні конфлікти за доступ до обмежених ресурсів тощо. На особливу увагу міжнародної спільноти заслуговують такі загрози: міжнародний тероризм, екологічні проблеми, ядерна небезпека, етнічні та релігійні конфлікти, діяльність тоталітарних сект, неконтрольована міграція, організована злочинність [5]. На міжнародному рівні відсутній єдиний універсальний документ, який би встановлював стандарти забезпечення міжнародної та національної безпеки в умовах різних викликів та загроз. Натомість, розроблена складна мережа міжнародних актів, що мають власний предмет правового регулювання, орієнтований на потенційні та реальні загрози.

Міжнародні акти, що закріплюють стандарти у сфері забезпечення національної та міжнародної безпеки можна поділити на види за різними критеріями: суб'єктами прийняття, об'єктами правового регулювання, характером регулювання, формою об'єктивації, зовнішньою формою тощо. У виборі раціонального підходу до характеристики системи міжнародних стандартів у сфері забезпечення національної безпеки інтерес представляє критерій їх поділу саме за суб'єктами прийняття, оскільки саме існування таких актів є досягненням зазначених міжнародних організацій. Саме завдяки їм була розроблена концепція колективної безпеки, визначено основні глобальні загрози та утворена стандартизована система протидії.

У сучасному міжнародному праві розрізняють універсальну та регіональну системи колективної безпеки. Універсальну систему колективної безпеки створено в рамках ООН, її головним завданням є підтримання та зміцнення міжнародного миру й безпеки на основі спільних дій держав [6, с. 278]. Україна знаходиться в системі як універсальної, так і європейської регіональної колективної безпеки, але не користується повним обсягом гарантій останньої, на відміну від держав-членів Європейського Союзу.

Елементи концепції колективної безпеки включають систему загальноприйнятих принципів і норм міжнародного права, закріплених у статуті ООН, систему колективних засобів для попередження та відвернення загроз, систему колективних дій із роззброєння [1, с. 133]. Міжнародні стандарти, що визначають зміст міжнародної безпеки, не тільки закріплюють джерела загроз, а й окреслюють співпрацю на міжнародному, регіональному та національному рівнях в управлінні ризиками, пов'язаними з безпекою. Основною їх метою є сприяння стандартизації законодавства про національну безпеку держав-учасниць міжнародних організацій, утворення мережі глобальної юридичної та фактичної координації.

Відповідно до Статуту ООН від 1945 р., ціллю **Організації Об'єднаних Націй** є підтримка міжнародного миру і безпеки. Для цього ООН здійснює колективні заходи із запобігання та усунення загрози миру і придушення актів агресії, розвиває дружні відносини між націями на основі поваги принципу рівноправності та самовизначення народів, здійснює міжнародне співробітництво у розв'язанні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру [7]. Принагідно зазначимо, що саме в Статуті ООН принцип незастосування сили чи погрози сили знайшов широке практичне забезпечення та охорону. Саме статут ООН має риси універсального акту у сфері забезпечення міжнародного миру і безпеки.

Міжнародні акти ООН, які прийняті Генеральною Асамблеєю ООН, диференційовані відповідно до напрямів протидії сучасним загрозам міжнародної безпеки: тероризм, піратство, використання ядерної зброї, екстремізм тощо. Основними з них є:

- у сфері забезпечення миру і безпеки: Конвенція про запобігання злочину геноциду та покарання за нього від 1948 р.; Декларація про право народів на мир від 1984 р. та інші;
- у сфері протидії тероризму: Міжнародна конвенція ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму від 1999 р., Резолюція 58/81 від 2003 р. та Резолюція № 59/46 від 2004 р. «Заходи з ліквідації міжнародного тероризму»; Декларація про заходи ліквідації міжнародного тероризму від 1994 р.; Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом від 1997 р., Міжнародна конвенція про боротьбу із захопленням заручників від 1979 р. та інші;
- у сфері забезпечення ядерної безпеки: Конвенція про ядерну безпеку від 1994 р.; Міжнародна конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму від 2005 р. та інші;
- у сфері захисту авіації та судноплавства: Конвенція про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства від 1988 р.; Конвенція про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації від 1971 р. та Конвенція про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден від 1970 р. та інші;
- у сфері протидії екстремізму: Резолюції № 68/127 «Світ проти насильства та екстремізму» від 2013 р.

Окремо слід акцентувати увагу на Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3314 (XXIX) від 1974 р., що є одним з дієвих правових інструментів запобігання злочинам проти миру, гарантування міжнародної безпеки та правопорядку.

Рада Безпеки ООН у своїх численних резолюціях деталізує та уточнює рекомендації міжнародних актів щодо забезпечення міжнародної та національної безпеки.



Серед них: Резолюція № 1373 від 2001 р., Резолюція № 1887 від 2009 р., Резолюція № 2077 від 2012 р., Резолюція № 2020 від 2011 р., Резолюція № 1950 від 2010 р., Резолюція № 1897 від 2009 р., Резолюція № 1851 від 2008 р., Резолюція № 1846 від 2008 р., Резолюція № 30/15 «Права людини та попередження насильницького екстремізму та боротьба з ним» від 2015 р. та багато інших. Резолюції Ради Безпеки ООН ухвалюються для вирішення поточних та потенційних безпекових проблем, введення санкції та обмежувальні заходи тощо.

На основі зазначених міжнародних актів держави-члени ООН розробляють власні плани забезпечення національної безпеки та стратегічні документи. Ці плани та стратегії визначають зміст національної безпеки, джерела загроз, а також окреслюють значення співробітництва на міжнародному, національному та субнаціональному рівнях у сфері управління ризиками, пов'язаними з безпекою. Хоча й існує певна різниця у розумінні терміну «національна безпека» в різних країнах, у більшості національних планів закріплено, що вона полягає у захисті націй та громадян. Усі національні плани використовують термін «національна безпека» як центральне поняття.

Не втрачають актуальності правові акти **Ліги Націй**, як першої міжнародної організації, що присвятила свою діяльність забезпеченню миру і безпеки у світі та розробила низку ключових міжнародних стандартів. Вони закріплені в таких документах, як: Брюссельська декларація про закони і звичаї війни від 1874 року, Правила ведення повітряної війни від 1923 р.; Протокол про заборону застосування на війні задушливих, отруйних або інших подібних газів та бактеріологічних засобів від 1925 р. та ін. Закономірно, що деякі з них вже не відповідають сучасним реаліям, але саме в них були запроваджені гуманістичні засади ведення війни та забезпечення національної та міжнародної безпеки на засадах мінімальних людських жертв та страждань.

Пріоритетом безпекової політики України та основним орієнтиром зовнішньої є інтеграція до **Європейського Союзу**. Визначальним фактором, гарантом національного суверенітету й протидії зовнішнім загрозам для країн-членів ЄС залишається воєнно-політичний блок НАТО, до складу якого входять майже всі держави Євросоюзу [11].

Основні зусилля Міністерства оборони України під час багатостороннього співробітництва спрямовані на досягнення Україною критеріїв, необхідних для набуття членства в Європейському Союзі та НАТО, а також на забезпечення рівноправного взаємовигідного співробітництва з іншими зацікавленими партнерами у воєнно-політичній, військовій та військово-технічній сферах [8, с. 124]. Не зважаючи на те, що Україна тільки має наміри стати учасником Європейської та Північноатлантичної концепції спільної безпеки, а міжнародні акти, прийняті зазначеними організаціями не стали частиною національного законодавства, Україна поділяє і визнає їх цінність.

В ст. 1 Північноатлантичного договору від 1949 р. закріплено принцип мирного вирішення міжнародних спорів, мирними засобами та таким чином, щоб не ставити під загрозу міжнародний мир, безпеку та справедливість, а також утримуватись у міжнародних відносинах від погроз силою чи застосування сили у будь-який спосіб [9]. В договорі сторони затвердили своє прагнення жити у мирі з усіма народами, захищати свободу, демократію, верховенство права в Північноатлантичному регіоні. Також, за ініціативи НАТО були прийняті такі ключові безпекові документи, як: Декларація Празького саміту від 2002 р. та План дій щодо боротьби з тероризмом від 2002 р.; Римська декларація Ради НАТО про мир та співробітництво від 1991 р.; Рамковий документ «Партнерство заради миру» від 1994 р. та інші.

Взаємодія України з НАТО здійснюється на основі Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 1997 р., в якій

передбачено, що сторони базуватимуть свої відносини на принципах та зобов'язаннях, згідно з міжнародним правом та міжнародними механізмами, включаючи Статут ООН, Хельсінкський Прикінцевий акт та наступні документи ОБСЄ [10]. В умовах гібридної війни, яка розгорнута проти Української держави міжнародні акти ОБСЄ набувають нового значення.

Організація безпеки та співробітництва в Європі ініціювала ухвалення і підписання низки документів, присвячених збереженню безпекового середовища в усій Європі. До таких відносяться: Паризька хартія для нової Європи від 1990 р., Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки від 1994 р., Декларація лісабонського саміту від 1996 р., Хартія Європейської безпеки від 1999 р., Стратегія ОБСЄ з протидії загрозам безпеці та стабільності в XXI столітті від 2003 р. та багато інших. Зазначені акти є складовою правового підґрунтя концепції спільної безпеки в регіоні.

Концепція спільної європейської безпеки стала ефективною відповіддю країн-членів ЄС на глобальні та регіональні загрози. Європейська стратегія безпеки «Безпечна Європа у кращому світі» від 2003 р. визначає, що загальною метою зовнішньої політики та політики безпеки ЄС є: захист загальних цінностей, фундаментальних інтересів та незалежності ЄС; підвищення рівня захищеності країн-членів Союзу всіма можливими засобами; збереженні миру та зміцнення міжнародної безпеки; сприяння міжнародній співпраці; розвиток і зміцнення принципів демократій та правових засад, шанобливе ставлення й повага до основних прав та свобод людини [12, с. 178; 13]. Інтеграція України до ЄС є важливою в контексті входження до створеної безпекової системи в регіоні.

Таким чином, на основі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки та узагальнення:

1. Сьогодні головною і такою, що потребує оперативного вирішення, є проблема забезпечення міжнародної безпеки. Сучасні можливості озброєння, його нарощування, тенденції нарощування ядерного потенціалу не дозволяють жодній державі світу відчувати себе у безпеці. Національна безпекова політика, в першу чергу, спрямована на забезпечення прав, свобод та інтересів суспільства та особистості. Основоположені стандарти забезпечення національної безпеки передбачені в міжнародних актах у сфері прав людини, що закріплюють концептуальні засади для подальшого формування спеціальних міжнародних стандартів у різних сферах. Стандарти, визначені у міжнародних договорах про права людини отримали подальший розвиток у міжнародних безпекових актах, розроблених під егідою Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, ОБСЄ, Європейського Союзу та інших.

2. На міжнародному рівні відсутній єдиний універсальний документ, який би встановлював стандарти забезпечення міжнародної та національної безпеки в умовах різних викликів та загроз. Натомість, розроблена складна мережа міжнародних актів, що мають власний предмет правового регулювання, який орієнтований на потенційні та реальні загрози.

3. Основною метою більшості міжнародних актів у досліджуваній сфері є сприяння стандартизації законодавства про національну безпеку держав-учасниць міжнародних організацій, утворення мережі глобальної юридичної та фактичної координації. Проте, різні за властивостями національні правові системи обумовлюють різницю в практичних результатах виконання одних і тих же міжнародних вимог. Тому, міжнародна платформа протидії безпековим викликам, де б глобально скоординовані дії різних держав утворювали всесвітню мережу, ще не отримала бажаної реалізації.

### Список використаних джерел:

1. Тітко Е.В. Національна та міжнародна безпека в контексті захисту прав людини в умовах сьогодення. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 2 (12). С. 126–139.
2. Погібко О.І. Военна доктрина України – нормативно-правове підґрунтя законодавчого забезпечення оборони держави. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 17–24. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv\\_2015](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2015)
3. Левик Б.С. Розвиток концепції національної безпеки і оборони України в програмних документах українських політичних партій в період 1992-2009 рр. (воєнно-історичний аспект): автореф. ... дис. канд. істор. наук. Львів, 2010. 19 с.
4. Ліпкан В.А. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях : словник. Вид. 2-ге, доповн. і переробл. Київ : Текст, 2008. 400 с.
5. Українська людина в європейському світі: виміри ідентичності / за ред. Т.С. Смовженко, З.Е. Скринник. Київ : УБС НБУ, 2015. 609 с.
6. Чехович Т.В. Забезпечення міжнародної безпеки міжнародно-правовими засобами. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 277–283.
7. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду : Міжнародний документ від 26 червня 1945 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010)
8. Біла книга–2017. Збройні Сили України. *Міністерство оборони України; Генеральний штаб Збройних Сил України*. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2018. 152 с.
9. Північноатлантичний договір : Міжнародний документ від 04 квітня 1949 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950\\_008](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_008)
10. Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного : Міжнародний документ від 09 липня 1997 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_002](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002)
11. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало, В.О. Паливода, С.В. Дрьомов, С.В. Сьомін. Київ : НІСД, 2015. 58 с.
12. Сухенко І.М., Тарнавська І.О. Стратегія безпеки ЄС у європейському медіа-контексті. *Держава та регіони*. 2013. № 1 (13). С.178–181.
13. Treaty on European Union. *Official Journal*. 1992. URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/119M/htm/11992M.html>.

УДК 342.9

## НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

**Коваленко Андрей Васильевич**,  
кандидат юридических наук,  
доцент, докторант  
(Национальная академия  
внутренних дел, г. Киев, Украина)

Статья посвящена рассмотрению правовой категории управления деятельностью полиции в сфере противодействия преступности.

В статье отражены современные теоретические наработки украинских и зарубежных ученых относительно понятия, системы, структуры управления органами полиции и самого объекта управления, учтены основные концепции и положения современного уровня развития деятельности органов полиции, современный подход к созданию целостной, эффективной и гибкой системы управления органами полиции, выработки оптимальной модели принятия и реализации управленческих решений.

Автором рассмотрены также определение понятия «управление в органах Национальной полиции», «система управления», «субъекты управления органами полиции Украины», «правовое обеспечение управления органами полиции», «процесс управления органами Национальной полиции Украины».

Также в рамках данной статьи рассмотрены составные элементы системы управления, а именно субъекты, объекты, совокупность прямых и обратных связей между ними.

Автор охарактеризовал основные признаки правового обеспечения управления органами полиции. Проанализирована правовая основа деятельности Национальной полиции.

**Ключевые слова:** управление, субъект управления, Национальная полиция Украины, правовое обеспечение управления органами полиции.

## THE SCIENTIFIC BASIS FOR THE MANAGEMENT OF THE POLICE IN THE FIELD OF CRIME PREVENTION

**Kovalenko Andrey Vasil'evich**,  
Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor, Doctoral Student  
(National Academy of Internal Affairs,  
Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the consideration of the legal category of police management in the field of crime prevention.

The article reflects the modern theoretical developments of Ukrainian and foreign scientists regarding the concept, system, structure of management of the police and the object of management, takes into account the basic concepts and provisions of the current level of development of the police, a modern approach to creating a coherent, effective and flexible system of police management, development of an optimal model for making and implementing management decisions.

The author also examined the definitions of “management in the National Police”, “management system”, “subjects of the management of the police of Ukraine”, “legal



support of the management of the police”, “process of management of the National Police of Ukraine”.

Also in this article, the elements of the management system are considered, namely, subjects, objects, and a set of direct and inverse connections between them.

The author described the main features of the legal support of the management of the police. There is the legal basis of the National Police analyzed.

**Key words:** management, subject of management, the National Police of Ukraine, legal support of the management of the police.

Современный этап реформирования правоохранительных органов обуславливает необходимость создания эффективной государственной политики в правоохранительной сфере, обновление существующих механизмов управления правоохранительными органами, в частности органами полиции. Одной из важнейших предпосылок эффективности управления органами полиции является обеспечение комплексного и согласованного правового обеспечения управления органами полиции (то есть разработка соответствующей нормативно-правовой базы). Именно на уровне нормативно-правовых актов должны создаваться приоритетные направления управления органами полиции, определяться круг субъектов, ответственных за ее реализацию, закрепляться пути взаимодействия органов и подразделений полиции, очерчиваться проблемные вопросы, связанные с процессом управления органами полиции, и предлагаться пути их решения. Так, значительная социальная роль управления органами полиции и особое место, которое этот процесс занимает в государственном механизме, обуславливают актуальность формирования целостной нормативно-правовой базы, в которой должны быть определены все необходимые механизмы реализации органами полиции правоохранительной функции государства [1, с. 166].

Трудов ученых, которые рассматривали бы вопрос научных основ управления деятельностью полиции в сфере противодействия преступности, пока не хватает, однако некоторые из них были использованы в рамках данной статьи, в частности труды таких ученых, как А. Бандурка, О. Безпалова, А. Васина, Л. Гордиенко, А. Джафарова, М. Добкин, В. Липкан, А. Мельник, А. Оболенский, В. Сокурченко и другие.

К целям данной статьи можно отнести определение понятий «управление в органах Национальной полиции», «система управления», «субъекты управления органами полиции Украины», «правовое обеспечение управления органами полиции», «процесс управления органами Национальной полиции Украины», рассмотрение составных элементов системы управления деятельностью полиции, а также характеристику основных признаков правового обеспечения управления органами полиции.

Процессы управления бывают там, где происходит совместная деятельность людей для достижения определенных целей. В самом общем виде управление можно определить как комплекс необходимых средств воздействия на группу, общество или его отдельные звенья с целью их упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития. В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо) [2, с. 16].

Управление в органах Национальной полиции – разновидность государственного управления, которое должно обеспечивать взаимодействие систем, подразделений и служб органов Национальной полиции как единого целого с целью выполнения поставленных перед ними задач в сферах: 1) обеспечения общественной безопасности и порядка; 2) охраны прав и свобод человека, а также интересов общества и государства; 3) противодействия преступности; 4) предоставления в пределах, определенных законом, услуг по помощи лицам, которые из личных, экономических,

социальных причин или вследствие чрезвычайных ситуаций нуждаются в такой помощи [2, с. 20].

Система управления – совокупность управляющей (субъектов управления) и управляемой (объекты управления) систем, которые взаимодействуют через каналы прямой и обратной связи и функционируют в определенной среде [2, с. 25].

Составными элементами системы управления являются: субъекты, объекты, совокупность прямых и обратных связей между ними.

Субъект управления – это структурно очерченные сообщества людей с органами управления, которые формируются ими и руководящим составом (на персональном уровне), что наделен управленческими функциями, который осуществляет управленческую деятельность.

Объект управления – это то, на что направлен сознательное, планомерное, организованное, систематическое воздействие субъекта управления. Целью такого воздействия является направление объекта по пути определенного развития, предоставление ему состояния упорядоченности, качественного определения, соответствия определенным требованиям или признакам. Объект управления можно рассматривать в двух аспектах: *поэлементно-структурном* – как совокупность людей (персонально), производственных, отраслевых образований и групп; *функциональном* – как деятельность, поведение индивидов и конкретных групп людей.

Субъект и объект управления, их отдельные компоненты вступают во взаимоотношения по вопросам организации всех сторон жизнедеятельности учреждения или предприятия. Между ними существуют постоянные прямые и обратные связи. Прямые связи сверху вниз идут от органов, управляющих в виде приказов, распоряжений, инструкций. Обратные связи от объекта управления действуют в виде донесений, отчетов, аналитических материалов, информации о выполнении управленческих решений.

Переходя непосредственно к рассмотрению вопроса управления деятельностью полиции, нужно отметить, что правовую основу деятельности Национальной полиции Украины можно определить как совокупность правовых норм, которые закрепляются в национальных и международных нормативно-правовых актах и регулируют общественные отношения, возникающие в процессе её деятельности по обеспечению охраны прав и свобод человека, противодействия преступности, поддержания публичной безопасности и порядка в сфере ее внутренне-организационной деятельности и в процессе взаимодействия с другими органами государственной власти, местного самоуправления и общественностью по вопросам предоставления полицейских услуг.

В соответствии со статьей 3 Закона Украины «О Национальной полиции» правовой основой ее деятельности является Конституция Украины [3], международные договоры Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, другие законы Украины, акты Президента Украины и постановления Верховной Рады Украины, акты Кабинета Министров Украины, а также акты Министерства внутренних дел Украины, другие нормативно-правовые акты [4].

В любой управленческой системе, в том числе и той, что касается органов Национальной полиции, существуют три обязательных элемента: объект, которым в данном случае выступают полицейские органы государства; субъект, то есть уполномоченный специальный участник общественных отношений, имеющий властные полномочия в отношении объекта; а также содержание управленческих отношений – это совокупность прав и обязанностей участников, возникающих по поводу управленческой деятельности.

В общем виде субъектом управления признается управленческая организационная структура (орган, подразделение органа, трудовой коллектив, служащий, общественная организация и так далее), которая включена в определенную систему, подсистему управления и обладает специальной компетенцией и необходимыми ресурсами, которая осуществляет целенаправленную деятельность по обеспечению выполнения социально-экономических задач данной системы или подсистемы [5].

В.А. Липкан в работе «Теория управления в органах внутренних дел» субъектом управления определяет органическую структурно-функциональную составляющую социальной системы управления, которой является индивид (конкретное лицо) или группа людей (коллегиальный орган управления), наделенные властными полномочиями (в широком, социологическом смысле) принимать управленческое решение, осуществлять волевое, интеллектуальное и моральное влияние на других. К индивидуальным субъектам управления, по его мнению, можно отнести руководителя, менеджера, чиновника, предпринимателя; к коллективным – государственные и частные структуры, общественные организации [6]. Итак, учитывая природу и специфику субъектов управления, в научной литературе разграничивают государственное управление (субъект управленческого воздействия – государство), общественное управление (субъект управленческого воздействия – общество и его структуры), менеджмент (субъект управленческого действия – предприниматель, владелец) [7, с. 28].

Итак, главным признаком (чертой) субъекта управления является наличие у него властных полномочий по принятию управленческих решений, обязательных для исполнения. Соответственно, объект управления обязан подчиняться властной воли субъекта управления и в обязательном порядке выполнять его решения.

Основываясь на вышеизложенном, под субъектами управления органами полиции Украины следует понимать систему органов и должностных лиц, которые наделены соответствующей компетенцией и государственно-властными полномочиями по принятию и реализации обязательных управленческих решений относительно органов и подразделений Национальной полиции Украины с целью урегулирования общественных отношений в сферах обеспечения охраны прав и свобод человека, противодействия преступности, поддержание публичной безопасности и порядка в стране.

Итак, основываясь на узком смысле государственного управления как деятельности, осуществляемой в сфере исполнительной власти, можем привести следующую систему субъектов управления органами полиции: 1) Государственный уровень: Кабинет Министров Украины, Министерство внутренних дел, Центральный орган Национальной полиции; 2) Региональный уровень: аппарат межрегиональных и территориальных органов полиции; 3) Локальный уровень: аппарат отделов и отделений Национальной полиции Украины [2, с. 93].

Правовое обеспечение управления органами полиции – это специфический вид правового воздействия правовых форм и средств, которые в своей совокупности составляют механизм правового регулирования управления органами полиции, на деятельность соответствующих субъектов с целью обеспечения их нормального функционирования и эффективного выполнения возложенных на них обязанностей в сфере поддержания законности и правопорядка, охраны и защиты прав и свобод граждан, противодействия преступности во всех ее проявлениях.

В механизме правового обеспечения управления органами полиции можно выделить две составляющие: статическую и динамическую. Статическая составляющая включает в себя правовые нормы, регламентирующие специфику управления органами полиции. Другие же элементы правового механизма управления органами полиции (институциональная составляющая, принципы, формы и методы, правоотно-

шения и ресурсная составляющая) выступают динамичной составляющей. Механизм правового регулирования управления органами полиции – это динамика, обеспечение реального функционирования всего статического единства элементов.

Эффективность всего правового механизма управления органами полиции зависит от грамотного сочетания статической и динамической составляющей. Конечно же, и статическая, и динамическая составляющие правового механизма управления органами полиции являются равноценными по своему значению и роли в самом механизме. Однако, без должным образом отлаженной статической составляющей, эффективность всего механизма будет минимальной: статическая составляющая обеспечивает надлежащее функционирование динамической составляющей [8].

Неотъемлемой составляющей механизма правового регулирования управления органами полиции является правовое обеспечение, то есть статическая составляющая.

Содержание правового обеспечения управления органами полиции заключается в формировании необходимой правовой базы, которая бы создавала необходимые условия для функционирования всей системы органов полиции, всесторонне регламентировала особенности распределения функций между отдельными органами и подразделениями, а также специфику выполнения ими возложенных на них обязанностей [2, с. 113].

Деятельность по управлению органами полиции, как и любая другая деятельность, должна регламентироваться соответствующими нормативно-правовыми актами, то есть порядок и особенности ее осуществления должны быть четко определены на законодательном уровне.

Основными признаками правового обеспечения управления органами полиции являются: тесная связь с государством (именно государство в лице его соответствующих органов разрабатывает и принимает необходимые нормативно-правовые акты, нормы которых регулируют различные аспекты управления органами полиции); целесообразность (конкретные правовые акты принимаются на основе насущных проблем современности, той ситуации, которая сложилась в государстве, существующих угроз должному управлению органами полиции, необходимости повышения эффективности деятельности соответствующих субъектов); комплексный характер и системность (правовое обеспечение управления органами полиции характеризуется сложной структурой; вариации нормативно-правовых актов зависят от субъекта, который их принимает, целей, которые ставятся перед конкретным нормативно-правовым актом, и ожидаемых результатов, а также использованного при этом юридического инструментария); властное влияние на общественные отношения с целью их упорядочения; сочетание нормативно-правового и индивидуального регулирования; адресность и выборочный характер воздействия (происходит определенная персонафикация административно-правовых норм); процессуальный характер реализации (в соответствующих административно-правовых нормах содержится определенный правовой алгоритм осуществления задач, возложенных на субъектов управления); продолжительность во времени и стадийность (сначала принимаются законы, нормы которых регламентируют наиболее важные моменты, затем с целью детализации норм, содержащихся в законах, принимаются подзаконные нормативно-правовые акты, которые конкретизируют и детализируют законы); целенаправленный, организованный и результативный характер; упорядоченность (нормы, содержащиеся в нормативно-правовых актах, регулирующих особенности управления органами полиции, представляют собой не простую совокупность, а упорядоченную систему, которой присуща внутренняя согласованность и наличие взаимосвязей); нормативность (данный признак является характерным только для нормативно-правовых актов и не касается актов индивидуального действия) [2, с. 115–116].



Существующая сегодня система правового обеспечения управления органами полиции не является безупречной. Безусловно, все недостатки правового обеспечения управления органами полиции осуществляют непосредственное влияние на весь процесс выполнения органами полиции возложенных на них обязанностей, а это, в свою очередь, негативно отражается на уровне охраны и защиты прав и свобод граждан, состоянии законности и правопорядка в государстве. В связи с этим не вызывает никаких сомнений необходимость дальнейшего совершенствования системы правовых актов, нормами которых упорядочивается весь процесс управления органами полиции, определяются ключевые направления деятельности субъектов управления органами полиции, основные формы и методы их деятельности. Итак, важное значение приобретает выработка и реализация системных мер в направлении повышения эффективности правового обеспечения управления органами полиции.

Процесс управления – это совместная деятельность объединенных в определенную систему субъектов и объектов управления, направленная на достижение поставленных целей управления, путей реализации предусмотренных законом и другими нормативными документами функций и применения соответствующих методов и принципов управления. Общий процесс управления охватывает все стадии управления: внутренние процессы внутри органа управления, в отдельных структурных подразделениях, на отдельных рабочих местах, внешнюю деятельность, разработку и принятие управленческих решений и их документальное оформление, организацию их выполнения и контроль за работой исполнителей и так далее.

Теория управления исследует следующие характеристики: содержание, организацию и технологию процесса управления. Содержание процесса управления раскрывает суть того, что происходит в процессе управления, роль субъекта и объекта управления, взаимосвязь существует между ними, какие проблемы оперативно-служебной деятельности должен решить непосредственно процесс управления, которое организационное, технологическое и материально техническое и кадровое обеспечение процесса управления.

Содержание процесса управления можно рассматривать по отдельным составляющим: методологическое содержание включает подготовку и принятие управленческих решений, а также организацию их выполнения; функциональное содержание выражается через реализацию функций управления, таких как: прогнозирование, планирование, организации, координация, корректировка, учет и контроль; экономическое содержание проявляется через определение экономических потребностей, материально-технических ресурсов, их распределения и использования; социальное содержание определяется ролью исполнителей, других участников процесса управления, мотивацией их деятельности, социально-психологическим обеспечением; организационно-правовое содержание предусматривает осуществление процесса управления через определенные организационные формы и на правовой основе путем применения распределения обязанностей, регламентирование, нормирование, обучение, инструктирование, ответственности, дисциплины и законности; информационное содержание предусматривает информационно-аналитическое обеспечение процесса управления; идеологическое содержание раскрывает, во имя каких целей, для достижения какой цели осуществляется процесс управления, его идеология.

Процесс управления органами Национальной полиции Украины представляет собой единую систему взаимосвязанных и в определенном порядке выполняемых действий, которые могут рассматриваться как элементы или стадии процесса управления.

Процесс управления определяет динамику реализации целей управления с помощью системы действий, операций, меняются, развиваются и совершенствуются. В процессе управления проявляются цели и обуславливаются ими задачи и функции органа Национальной полиции. Этот процесс характеризуется непрерывностью, цикличностью, осуществляется одновременно в разных направлениях.

Анализ содержания, психологической и организационной стороны управления показывает, что процесс управления – это деятельность объединенных в определенную организационную структуру субъектов управления (руководителей, специалистов), которая направлена на решение практических проблем и достижения поставленных перед системой управления целей путем реализации необходимых видов деятельности, основанных на определенных принципах управления, с применением соответствующих методов управления.

### **Список использованных источников:**

1. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування: монографія. Харків : Золота миля, 2012. 567 с.
2. Управління органами Національної поліції України : підручник / О.М. Бандурка, О.І. Беспалова, О.В. Джафарова та ін. ; передм. В.В. Сокурєнка / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка ; *МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ*. Харків : Стильна типографія, 2017. 580 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141
4. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
5. Суб'єкт управління. *Словopedia: Економічна енциклопедія*. URL: <http://slovpedia.org.ua/38/53409/384611.html>
6. Теорія управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / за ред. В.А. Ліпкана. Київ, 2007. 884 с. URL: [http://semestr.com.ua/book\\_378.html](http://semestr.com.ua/book_378.html)
7. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. Київ, Знання-Прес, 2003. 343 с.
8. Беспалова О.І. Загальна характеристика адміністративно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. *Електронний науковий фаховий журнал «Порівняльно-аналітичне право»*. 2015. № 2. С. 170–174. URL: [http://www.pap.in.ua/2\\_2015/52.pdf](http://www.pap.in.ua/2_2015/52.pdf)

УДК [342.95:342.7-053](477)

## КОМПЕТЕНЦІЯ ОКРЕМИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРАГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ

**Коломоєць Наталія Володимирівна,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права  
і процесу факультету № 3  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

В статті розкриваються основні повноваження уповноважених підрозділів органів Національної поліції України щодо захисту прав дітей. Обґрунтована необхідність проведення аналізу норм чинного законодавства, яке регламентує діяльність спеціально уповноважених підрозділів органів Національної поліції України. На підставі дослідження діяльності ювенальної превенції Нацполіції, приймальників-розподільників для дітей, дільничних офіцерів поліції, а також працівників патрульної служби, визначено, що на працівників підрозділів ювенальної превенції Нацполіції покладено досить широкі повноваження у сфері забезпечення та захисту прав, свобод та законних інтересів дитини. Наголошено, що з метою проведення ознайомлювальних, попереджувальних і виховних бесід з дітьми та їх батьками, законними представниками, членами сім'ї з метою усунення причин і умов, які сприяли вчиненню адміністративного чи кримінального правопорушення дитиною працівники підрозділів ювенальної превенції Нацполіції ведуть постійну роз'яснювальну роботу серед батьків та дітей, організують інформаційні зустрічі у навчальних закладах, виступають на радіо та телебаченні, забезпечують проведення особистого приймання громадян. Зроблено висновки: компетенція підрозділів ювенальної превенції має удосконалюватися відповідно до вимог міжнародних стандартів роботи з неповнолітніми; вироблений та процесуально закріплений механізм реалізації правових норм має супроводжувати кожне положення, яке регламентує діяльність уповноважених суб'єктів адміністративно-правового захисту прав дитини; мають бути нівельовані будь-які прояви дублювання компетенції між уповноваженими підрозділами органів Нацполіції; постійна взаємодія та узгодженість дій мають супроводжувати роботу уповноважених суб'єктів органів Національної поліції; належне кадрове забезпечення та постійне підвищення кваліфікації співробітників мають бути ключовими напрямками роботи Департаменту кадрової роботи Національної поліції України.

**Ключові слова:** права дитини, захист, уповноважені підрозділи, Національна поліція.

## COMPETENCE OF CERTAIN UNITS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE ON PROTECTING CHILDREN RIGHTS

**Kolomoiets Nataliia Volodymyrivna,**  
PhD in Law,  
Assistant Professor at the Administrative Law  
and Procedure Department of the Faculty №. 3  
(Kharkiv National University of Internal  
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

The article reveals the main powers of the authorized departments of the National Police of Ukraine to protect the rights of children. The necessity of analyzing the norms of the current legislation, which regulates the activity of specially authorized units of the bodies of

the National Police of Ukraine, is substantiated. Based on the investigation of the activity of the juvenile prevention of the National Police, the district police officers, and patrol officers, it was determined that the staff of the units of the juvenile prevention department of the National Police were given quite wide powers in the field of protection and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of the child. It was emphasized that in order to conduct educational, preventive and educational discussions with children and their parents, legal representatives, family members in order to eliminate the causes and conditions that contributed to the commission of an administrative or criminal offense by the child, employees of the juvenile prevention units of the National Police conduct a constant explanatory work among parents and children; organize informational meetings in educational institutions; act on radio and television; provide personal reception of citizens. Conclusions are made: the competence of juvenile preventive units should be improved in accordance with the requirements of international standards for working with minors; A well-developed and procedurally established mechanism for the implementation of legal norms must be accompanied by every provision regulating the activities of authorized legal entities for the protection of the rights of the child; Any duplication of competencies between the authorized departments of the National Police is to be offset; constant interaction and coherence of action must be accompanied by the work of authorized agents of the National Police; Appropriate staffing and continuous improvement of staff qualifications should be the key areas of work of the Department of Personnel Work of the National Police of Ukraine.

**Key words:** children rights, protection, authorized divisions, the National Police.

**Постановка проблеми.** Основні напрямки діяльності спеціально уповноважених підрозділів органів Національної поліції України у сфері адміністративно-правового захисту прав дитини мають здійснюватися в рамках чітко визначеної компетенції, основу якої становлять права та обов'язки цих підрозділів. Розглядати їх потрібно у нерозривній єдності із забезпеченням прав дитини, оскільки за таких обставин можна побачити, так би мовити, слабкі місця організації діяльності органів Національної поліції та недоліки чинного законодавства у сфері правозастосування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Захист прав дитини неодноразово ставав предметом досліджень багатьох науковців. У цьому напрямку працювали: Л. Миськів, І. Бандурка, К. Левченко, А. Сазонова, В. Кірюхін, В. Закопирін, Н. Лесько, С. Бойко, О. Юнусова та ряд інших. Та, пори наявні роботи, актуальність питання пов'язаного із визначенням компетенції уповноважених суб'єктів адміністративно-правового захисту прав дитини обумовлюється постійними змінами в нормах чинного законодавства.

Відтак, **метою статті є** необхідність проведення аналізу норм чинного законодавства, яке регламентує діяльність спеціально уповноважених підрозділів органів Національної поліції України та на основі цього сформулювати пропозиції щодо удосконалення основних напрямів їх роботи.

**Виклад основного матеріалу.** Підрозділи ювенальної превенції органів Нацполіції наділені досить широкими повноваженнями при роботі з неповнолітніми особами. Але оскільки вони є відносно новими інституційними утвореннями в структурі правоохоронної системи, то в їх роботі поступово починають проявлятися певні суперечності, неточності й колізії. Та попри зазначене, необхідність їх створення була очевидною.

Так, відповідно до Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України від 19 грудня 2017 р. № 1044 основними повноваженнями підрозділів ювенальної превенції є:



– планування і реалізація профілактичних заходів у дитячому середовищі щодо попередження негативних явищ серед дітей. Превенція антигромадських проявів серед неповнолітніх є досить непростим завданням не лише для працівників органів Національної поліції, а й для всіх суб'єктів адміністративно-правового захисту прав дитини. Підрозділи ювенальної превенції Національної поліції України хоч і є спеціально-уповноваженими суб'єктами, все одно повинні постійно працювати у взаємодії з іншими органами та установами у цьому напрямку;

– контроль за дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності вимог законодавства щодо заборони продажу неповнолітнім особам алкогольних, слабоалкогольних напоїв і тютюнових виробів, а також щодо дотримання обмежень перебування дітей у нічний час у закладах, в яких провадиться діяльність у сфері розваг, та закладах громадського харчування. Так, відповідно до закону України «Про державне регулювання виробництва та обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» [3] та постанови Кабінету Міністрів України від 30 липня 1996 р. № 854 «Про затвердження Правил роздрібної торгівлі алкогольними напоями» [9], забороняється продаж пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових та тютюнових виробів: 1) особами, які не досягли 18 років; 2) особам, які не досягли 18 років. З метою забезпечення реалізації цих положень органи Національної поліції мають право застосовувати поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, визначені Законом України «Про Національну поліцію»;

– вжиття заходів для запобігання та припинення стосовно дитини будь-яких протиправних діянь. Працівники підрозділів ювенальної превенції Нацполіції з цією метою уповноважені застосовувати заходи профілактики та примусу як до неповнолітніх осіб, наприклад у випадку булінгу, так і до інших категорій осіб, які мають на меті завдати шкоду дитині фізичного, морального чи матеріального характеру;

– притягнення до адміністративної відповідальності дітей віком від 16 до 18 років, які вчинили адміністративні правопорушення, а також батьків або осіб, що їх замінюють, які не виконують передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей. Певна річ, що працівники підрозділів ювенальної превенції не уповноважені застосовувати заходи адміністративної відповідальності стосовно неповнолітніх осіб, оскільки це виключна компетенція органів суду [1]. Проте вони зобов'язані припинити протиправну поведінку та забезпечити процесуальне оформлення усіх матеріалів справи;

– внесення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності обов'язкових для розгляду подань про необхідність усунення причин та умов, що призводять до вчинення дітьми адміністративних і кримінальних правопорушень. Такі подання готуються представниками ювенальної превенції Нацполіції відповідно до Конституції України, Законів України «Про Національну поліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», а також інших нормативно-правових актів. Навіть більше, такі дії поліцейського забезпечуються відповідними гарантіями їх професійної діяльності, оскільки законні вимоги поліцейського є обов'язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами;

– участь у профілактичних заходах щодо запобігання дитячій бездоглядності та правопорушенням серед дітей. Зазвичай такі заходи проходять у взаємодії з іншими суб'єктами адміністративно-правового захисту прав дитини та відбиваються у відповідних профілактичних «програмах», «стратегіях», «планах заходів», які формуються на певний термін;

– сприяння у межах компетенції веденню обліку дітей шкільного віку відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 року № 684 «Про затвердження Порядку

ведення обліку дітей шкільного віку та учнів». З цією метою підрозділи ювенальної превенції з дотриманням вимог Законів України «Про інформацію» і «Про захист персональних даних» мають право: 1. для забезпечення реалізації прав дітей дошкільного віку на здобуття дошкільної освіти отримувати від місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування інформацію про кількість дітей дошкільного віку, а також від закладів освіти – інформацію про кількість їх вихованців; 2. для забезпечення реалізації прав дітей шкільного віку на здобуття загальної середньої освіти отримувати від служб у справах дітей, спеціальних установ та закладів, які здійснюють їх соціальний захист і профілактику правопорушень, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та закладів освіти дані про дітей шкільного віку; 3. використовувати для створення та оновлення реєстру отримані дані про дітей шкільного віку, в тому числі дані, отримані з інших реєстрів або баз даних [8];

– затримування і тримання не більше 8 годин у спеціально відведених для цього приміщеннях дітей, які залишилися без нагляду, на період до передання їх батькам, законним представникам або до влаштування їх до закладів відповідно до законодавства. При цьому поліція зобов'язана окремо тримати неповнолітніх і дорослих, чоловіків і жінок, хворих на інфекційні захворювання і здорових, тих, хто був раніше засуджений, і тих, хто не має судимості тощо [5];

– проведення ознайомлювальних, попереджувальних і виховних бесід з дітьми та їх батьками, законними представниками, членами сім'ї з метою усунення причин і умов, які сприяли вчиненню адміністративного чи кримінального правопорушення дитиною. З цією метою працівники підрозділів ювенальної превенції Нацполіції ведуть постійну роз'яснювальну роботу серед батьків та дітей; організують інформаційні зустрічі у навчальних закладах; виступають на радіо та телебаченні; забезпечують проведення особистого прийому громадян тощо;

– відвідування дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах, за місцем їх проживання разом зі службою у справах дітей для з'ясування умов проживання. Відповідно до норм чинного законодавства складними життєвими обставинами є обставини, спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем, життєвими звичками та способом життя, внаслідок яких особа частково або повністю не має (не набула або втратила) здатності чи можливості самотійно піклуватися про особисте (сімейне) життя та брати участь у суспільному житті [11]. Працівники поліції у разі виявлення таких дітей мають вжити усіх необхідних заходів, визначених чинним законодавством;

– виклик дітей та їх батьків, інших законних представників під час провадження у справі про адміністративне правопорушення, учинене дитиною. Працівник підрозділу ювенальної превенції забезпечує виклик неповнолітнього правопорушника разом з його батьками чи особами, що їх замінюють для проведення процесуальних дій, необхідних для здійснення розгляду справи по суті та її вирішення;

– залучення дітей до участі в просвітницько-профілактичних чи корекційних програмах. Молодь залучаючись до спільної роботи з органами Національної поліції, популяризує правову субкультуру серед своїх однолітків, братів, сестер тощо, а це сприяє їх взаємодії з правоохоронними органами, подальшому правовому вихованню, нетерпимому їх ставленню до антисуспільних проявів тощо;

– інформування відповідних місцевих органів державної влади щодо батьків, інших законних представників, які не виконують обов'язки щодо виховання дітей, жорстоко з ними поводяться чи вчиняють стосовно дітей домашнє насильство. Органи Національної поліції зобов'язані протягом доби поінформувати службу у справах дітей районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчого органу міської, районної

у місті (у разі утворення) ради, сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади про таку виявлену дитину для організації її соціального захисту;

– ініціювання перед службами у справах дітей, відділами охорони здоров'я місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування питання про направлення дитини до відповідного закладу для надання необхідної медичної, психологічної допомоги. Поліцейські, які самостійно виявили факт загрози життю чи здоров'ю дитини або, яка потребує кваліфікованої медичної допомоги, не мають права самостійно вилучити таку дитину від батьків чи осіб, що їх замінюють та направляти її до відповідного закладу охорони здоров'я. У такому випадку працівники ювенальної превенції Нацполіції звертаються із клопотанням до служб у справах дітей, які уповноважені застосовувати відповідні заходи примусу до неповнолітньої особи з метою надання їй надалі необхідної медичної або психологічної допомоги;

– участь у судовому розгляді за участю неповнолітнього обвинуваченого відповідно до статей 496, 500 Кримінального процесуального кодексу України. Так, судовий розгляд справи стосовно неповнолітнього у разі вчинення ним кримінального проступку, здійснюється в судовому засіданні за участю прокурора, законного представника, захисника та представників служби у справах дітей і уповноваженого представника підрозділу ювенальної превенції Національної поліції, якщо вони з'явилися або були викликані в судове засідання, згідно із загальними правилами Кримінального процесуального кодексу України [2];

– вжиття заходів індивідуальної профілактики з дітьми, схильними до вчинення правопорушень. Поліцейські підрозділів ювенальної превенції здійснюють такі заходи індивідуальної профілактики з дітьми, які перебувають на профілактичному обліку в поліції: 1. проводять ознайомлювальні, попереджувальні та виховні бесіди з дитиною за місцем проживання, навчання або роботи не рідше одного разу на місяць; 2. проводять ознайомлювальні, попереджувальні бесіди з батьками дитини, її законними представниками, членами сім'ї з метою усунення причин і умов, які спонукали до вчинення адміністративного чи кримінального правопорушення; 3. складають план заходів з індивідуальної профілактики на основі вивчення матеріалів характеристик, індивідуально-психологічних особливостей дитини; 4. відвідують за місцем проживання дитину для з'ясування умов проживання, а також чинників, які можуть негативно впливати на неї та спонукати до вчинення адміністративних і кримінальних правопорушень; 5. вживають інших профілактичних заходів, передбачених законодавством [6];

– вжиття заходів щодо встановлення місцеперебування дитини, яка безвісти зникла. Поліцейський підрозділу ювенальної превенції у взаємодії з іншими уповноваженими органами та підрозділами Національної поліції України після отримання повідомлення про дитину, яка безвісти зникла, бере участь у проведенні першочергових заходів щодо встановлення її місцеперебування.

Таким чином, можемо говорити про те, що на працівників підрозділів ювенальної превенції Нацполіції покладено досить широкі повноваження у сфері забезпечення та захисту прав, свобод та законних інтересів дитини.

У приймальниках-розподільниках для дітей органів Національної поліції України уся повнота відповідальності за забезпечення та захист прав дитини покладається на їх керівників. Посадові ж особи приймальників-розподільників для дітей, у свою чергу, наділені наступними повноваженнями: 1. вони мають забезпечувати організацію роботи з виконання покладених завдань щодо проведення індивідуальної профілактичної та виховної роботи з метою недопущення вчинення дітьми злочинів та правопорушень у майбутньому; 2. у межах компетенції мають забезпечувати взаємодію з



органами державної влади, навчальними закладами та громадськими організаціями з питань проведення профілактичної та виховної роботи серед дітей, здійснення навчального процесу; 3. проводять з дітьми інформаційно-просвітницьку роботу щодо здорового способу життя, профілактики інфекційних захворювань, у тому числі тих, що передаються статевим шляхом; 4. за дорученням начальника здійснюють особистий прийом громадян, проводять перевірки за скаргами та заявами громадян; 5. у разі отримання інформації про вчинені правопорушення повідомляють органи поліції; 6. забезпечують дотримання дітьми розпорядку дня приймальників-розподільників для дітей, належні умови життя та здоров'я дітей, збереження матеріальних цінностей; 7. супроводжують дітей до місця їх влаштування; 8. забезпечують приймання-передавання чергування, про що роблять відмітку в журналі приймання-передавання чергувань приймальника-розподільника для дітей; 9. у разі наявності інформації про зберігання дітьми заборонених речей, визначених у Правилах внутрішнього розпорядку, проводять особистий огляд дітей, їх речей, посилок, передач, а також спальних та інших приміщень зі складанням протоколу особистого огляду дитини (приміщень приймальника-розподільника для дітей), про що доповідають начальнику приймальника-розподільника для дітей рапортом [10].

Проте не лише підрозділи ювенальної превенції та приймальники-розподільники для дітей забезпечують адміністративно-правовий захист прав дитини в рамках діяльності органів Національної поліції України та Міністерства внутрішніх справ в цілому. Варто, зокрема, відмітити роботу дільничних офіцерів поліції, а також працівників патрульної служби. Так, основними напрямками діяльності дільничного є: 1. здійснення профілактичної роботи, спрямованої на запобігання вчиненню кримінальних та інших правопорушень, зокрема серед неповнолітніх; 2. виявлення причин та умов, що призводять до вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття у межах компетенції заходів для їх усунення; 3. ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю дитини, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; 4. здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події за участі дитини; 5. ужиття заходів для запобігання вчиненню насильства в сім'ї та його припинення; 6. здійснення в межах, визначених Законом України «Про Національну поліцію», поліцейське піклування [4].

Дільничні офіцери поліції з метою виконання своїх обов'язків можуть вживати у взаємодії зі службою у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій заходів щодо встановлення особи дитини, місця її проживання, відомостей про батьків або осіб, які їх замінюють, інших родичів, місця їх проживання (перебування) у разі надходження повідомлення про дитину, яка залишилась без батьківського піклування. У разі виявлення дитини, розлученої із сім'єю, дільничний невідкладно повідомляє про такий факт територіальний орган державної міграційної служби та орган опіки та піклування за місцем виявлення дитини. А у разі безпосередньої загрози життю або здоров'ю дитини на підставі рішення районної, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчого органу міської, районної у місті ради служба у справах дітей разом з представниками закладу охорони здоров'я вживають заходів до відібрання дитини у батьків та тимчасово влаштовують її відповідно до чинного законодавства [4].

Патрульний же поліцейський у межах наданих йому повноважень: 1. забезпечує охорону прав і свобод дитини; 2. надає в межах визначених законом послуги з допомоги особам, в тому числі дітям, які з особистих, економічних, соціальних причин або



внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги; 3. Забезпечує своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; 4. провадить превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; 5. розглядає звернення громадян тощо [7].

**Висновки.** Таким чином, аналіз діяльності уповноважених органів Національної поліції дає нам підстави сформулювати такі висновки: 1. компетенція підрозділів ювенальної превенції має удосконалюватися відповідно до вимог міжнародних стандартів роботи з неповнолітніми; 2. вироблений та процесуально закріплений механізм реалізації правових норм має супроводжувати кожне положення, яке регламентує діяльність уповноважених суб'єктів адміністративно-правового захисту прав дитини; 3. мають бути нівельовані будь-які прояви дублювання компетенції між уповноваженими підрозділами органів Нацполіції; 4. постійна взаємодія та узгодженість дій мають супроводжувати роботу уповноважених суб'єктів органів Національної поліції; 5. належне кадрове забезпечення та постійне підвищення кваліфікації співробітників мають бути ключовими напрямками роботи Департаменту кадрової роботи Національної поліції України.

### Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
3. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів : Закон України від 19 грудня 1995 р. № 481/95-ВР. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481/95-%D0%B2%D1%80>.
4. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 р. № 650. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.
5. Про затвердження Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України : Наказ МВС України від 23 травня 2017 р. № 440. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0750-17>.
6. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2017 р. № 1044. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18>.
7. Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції : Наказ Національної поліції України від 06 листопада 2015 р. № 73 (у редакції наказу Національної поліції від 31 жовтня 2016 р. № 1114 «Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції»). *Офіційний веб-портал патрульної поліції.* URL: [http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya\\_DPP\\_zi\\_zminamy\\_vid\\_31\\_10\\_16.pdf](http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya_DPP_zi_zminamy_vid_31_10_16.pdf).
8. Про затвердження Порядку ведення обліку дітей шкільного віку та учнів : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 684. *База даних «Урядовий портал». Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.* URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250270773>.

9. Про затвердження Правил роздрібної торгівлі алкогольними напоями : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 липня 1996 р. № 854. *База даних «Законодавство України»*. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854-96-%D0%BF>.

10. Про організацію діяльності приймальників-розподільників для дітей органів Національної поліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України 3 липня 2017 р. № 560. *База даних «Законодавство України»*. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0926-17>.

11. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV. *База даних «Законодавство України»*. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.

УДК 342.922

## ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ ТА ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ

**Комірчий Павло Олексійович**,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант кафедри публічного  
управління та адміністрування  
(Національна академія внутрішніх  
справ, м. Київ, Україна)

Статтю присвячено спробі сформулювати універсальне визначення поняття «публічна служба в правоохоронній сфері», беручи до уваги сутнісний зміст правоохоронної функції держави, яку ця публічна служба реалізує. Особливу увагу приділено критичному аналізу наукових підходів до розуміння понять «правоохоронна функція держави», визначено їх переваги та недоліки. Наголошено на безумовному зв'язку правоохоронної функції держави з функціонуванням публічної служби в правоохоронній сфері також дозволяє її розглядати у концептуальному аспекті, а саме в якості особливого соціального і правового феномену, без належного функціонування якого неможливе існування сучасної держави, а також панування права у суспільстві та державі загалом. На основі з'ясованого сутнісного змісту правоохоронної функції держави та публічної служби в Україні здійснюється концептуалізація публічної служби в правоохоронній сфері як особливого соціально-правового явища. Найбільш повно ця публічна служба відбивається саме у діяльності державних службовців, котрі перебувають на службі в правоохоронних органах України – безпосередньо реалізуючи правоохоронну функцію держави. Зроблено висновок, що в інституціональному контексті публічна служба у правоохоронній сфері охоплює усіх публічних службовців, котрі, виконуючи свої посадові обов'язки, впливають на правоохоронну сферу, охороняючи правопорядок, права і свободи людини та громадянина. Визначено, що публічна служба у правоохоронній сфері України – це адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, що в практичній дійсності об'єктивується в особливій та безперервній, неупередженій професійній діяльності громадян України, котрі володіють належним рівнем службової правосуб'єктності, на посадах в правоохоронних органах України з приводу реалізації в інтересах держави та суспільства посадових

завдань щодо належного підтримання функціонування цих державних органів та виконання функцій цих органів на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

**Ключові слова:** правоохоронна функція держави, публічна служба в правоохоронній сфері, публічна служба, публічний службовець, функції держави.

## PUBLIC SERVICE IN THE LAW ENFORCEMENT SPHERE AND THE LAW ENFORCEMENT FUNCTION OF THE STATE

**Komirchy Pavlo Oleksiiovich,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor, Doctoral Student  
at the Department of Public Management  
and Administration (National Academy of  
Internal Affairs of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the attempt to formulate a universal definition of the concept "public service in the law-enforcement sphere", taking into account the substantive content of the law-enforcement function of the state, which this public service implements. Particular attention is paid to the critical analysis of scientific approaches to understanding the concepts of "law enforcement function of the state", their advantages and disadvantages are determined. The unconditional connection between the law-enforcement function of the state and the functioning of the public service in the law-enforcement sphere also emphasizes the conceptual aspect, namely, as a special social and legal phenomenon, without proper functioning of which the impossibility of the existence of a modern state, as well as the rule of law in society and the state as a whole. On the basis of the clarified substantive content of the law-enforcement function of the state and public service in Ukraine, the conceptualization of public service in the law-enforcement sphere is carried out as a special social-legal phenomenon. This public service is most fully reflected in the activities of civil servants who are serving in law enforcement agencies of Ukraine - directly implementing the law enforcement function of the state. It is concluded that in the institutional context public service in the law-enforcement sphere covers all public servants who, while performing their duties, influence the law-enforcement sphere, protecting the rule of law, human and citizens' rights and freedoms. It has been determined that public service in the law-enforcement sphere of Ukraine is an administrative-legal institution in the sub-sector of the public service, which in practice is objectified in the special and continuous, unbiased professional activity of Ukrainian citizens who have an appropriate level of official legal personality, in positions in law-enforcement the authorities of Ukraine concerning the implementation of official tasks in the interests of the state and society regarding the proper maintenance of the functioning of these state bodies and the fulfillment of the functions of these bodies on the pond, within the powers and in the manner envisaged by the Constitution and laws of Ukraine.

**Key words:** functions of the state, law-enforcement function of the state, public servant, public service in the law-enforcement area, public service.

**Постановка питання.** Фундаментальні зрушення в системі цілей та цінностей суспільного розвитку закономірним чином призводять до відповідних фундаментальних змін у структурі та характері загроз цьому розвитку. Не є виключенням з цього правила також й намагання сьогочасної України впровадити комплекс перетворень у сфері державного управління, які викликали до життя низку факторів протидії розгортанню новітнім ліберальним тенденціям. Українська вчена Ю.О. Світлична з

цього приводу констатує, що в нашій державі з 2014 року суттєво погіршилась криміногенна обстановка, яка є небезпечною не лише своїми актуальними загрозами, очевидними суспільно небезпечними наслідками, що фіксуються в поточному історичному моменті, але й «віддаленими деструктивними ефектами», котрі «поширюються на майбутні покоління, виражаються в широкому спектрі пов'язаних зі злочинністю фонових явищ», що є формами масової асоціальної поведінки. Поширення цієї поведінки в перспективі «закладає фундамент, окреслює контури майбутньої кримінальності суспільства, визначає її ресурс і людський резерв» [1, с. 7]. У цих умовах дійсності, як виявляється, правовий порядок в нашій державі, а відповідно й права людини та громадянина, нормальний перебіг суспільних відносин і процесів знаходяться під значним ризиком.

Окрім того, загострює цю проблему також й поширення корупції в нашій державі, адже, «найбільшу загрозу безпеці держави становлять корупційні прояви та посадові злочини, що вчинюються високопосадовцями органів законодавчої та виконавчої влади, суддями, працівниками прокуратури, правоохоронцями та податківцями, оскільки вони безпосередньо пов'язані з виконанням життєво важливих державних функцій та своїм існуванням дискредитують чинну систему влади» [2, с. 118]. Окрім того, корупція, являючись злочином, який ставить під сумнів встановлений правопорядок та соціальну цінність людини, досить часто є мотивом для вчинення інших злочинів (геноцидів, війн, воєнних конфліктів), що і підтверджує історія закордонних держав, доводячи тезу про те, що корупція є найбільш небезпечною зброєю [3, с. 60–61]. Окреслені проблеми актуалізують потребу активного, оптимального та ефективного протистояння держави цим явищам, виконуючи таким чином завдання та функції, які покладаються на державу її громадянами. Передусім, мова йде про правоохоронну функцію держави, яка реалізується публічною службою в правоохоронній сфері України.

**Аналіз наукової літератури та невирішені питання.** Українські та закордонні вчені та дослідники (наприклад, Й.І. Горінецький, Е.П. Григоніс, Р.І. Загідулін, Н.О. Карпова, О.Ф. Кобзар, П.В. Онопенко, О.В. Харченко, Ш.Х. Хафізода, Р.Я. Шай та інші) приділяють досить широку увагу з'ясуванню сутності правоохоронної функції держави, публічної служби, однак, попри це в наявній науковій літературі українських та закордонних вчених-адміністративістів спостерігається дефіцит комплексного критичного аналізу правової природи та ознак публічної служби у правоохоронній сфері. Більш того, практично відсутні є актуальні наукові дослідження та розвідки, в яких враховувались би останні зміни в адміністративному законодавстві України, яке сьогодні зазнає низки змін, обумовлених масштабним реформуванням законодавства нашої держави.

Додатково актуалізує це теоретичне питання практична сторона означеної проблеми. По-перше, у законодавстві відсутнє визначення поняття «публічна служба в правоохоронній сфері» чи синонімів цього терміну (наприклад, «державна правоохоронна служба», «публічна правоохоронна служба», «правоохоронна служба» і так далі). По-друге, до сьогодні триває адміністративна реформа інституту публічної служби та правоохоронної сфери, вдале звершення якої не може бути досягнутим без однозначного розуміння публічної служби у правоохоронній сфері. По-третє, слід мати на увазі, що публічна служба у правоохоронній сфері безпосередньо пов'язана зі забезпеченням публічної безпеки та порядку, що, як ми вже зазначали, вважається завданням, котре має пріоритетне значення в системі завдань, які ставляться перед державними органами нашої держави. Поряд із тим, як зазначає О.В. Батраченко, «високий рівень злочинності, низький рівень економічної стабільності та інші негативні фактори свідчать про те, що дана проблема вирішується державою неефективно»



[4, с. 13], що вказує на потребу з'ясування сутнісного змісту публічної служби у правоохоронній сфері України, на основі чого надалі можна буде сформулювати рекомендації щодо адміністративно-правового регулювання функціонування цієї служби в сьогочасних умовах. Вказане складає мету цієї наукової статті, котра дотягатиметься шляхом виконання наступних завдань: 1) критичний аналіз наукових підходів до розуміння поняття «правоохоронна функція держави»; 2) з'ясування особливості правоохоронної функції держави; 3) аналіз використаних вченими підходів до розуміння поняття «публічна служба в правоохоронній сфері» та близьких до нього понять; 4) концептуалізація поняття «публічна служба в правоохоронній сфері».

**Вклад основного матеріалу.** Аналіз наявної наукової літератури дозволяє стверджувати, що в наукових дослідженнях і розвідках вчених-адміністративістів використовуються різні підходи до осмислення поняття та концептуальної сутності поняття «правоохоронна функція держави». Наприклад, П.В. Онопенко вважає, що правоохоронна функція держави є однорідними, стійкими напрямками діяльності держави, спрямованими на задоволення охоронних правових потреб, котрі об'єктивно зумовлюють вказані напрямки діяльності держави [5, с. 9]. Подібної позиції дотримується також таджицька вчена Ш.Х. Хафіззода, котра вважає, що правоохоронна функція – це «система діяльності органів виконавчої влади, яка пов'язана із забезпеченням законних прав та інтересів громадян» [6, с. 135].

Досить вдалим вважаємо визначення правоохоронної функції держави, запропоноване О.Ф. Кобзарем. На думку українського вченого, вказана функція – це «нормативно врегульований пріоритетний напрям державної політики, що ґрунтується на загальних принципах права, реалізується за допомогою державно-владних методів переконання та примусу вповноваженими органами державної влади, забезпечує охорону конституційних прав і свобод людини та громадянина та правопорядку в цілому» [7, с. 11]. Разом із цим, найбільш комплексно вказане поняття, на нашу думку, розкриває В.В. Волоско, пропонуючи під поняттям «правоохоронна функція» розуміти «напрямок діяльності держави, що виражає її сутність на конкретному історичному етапі, спрямований на вирішення основних завдань, пов'язаних із забезпеченням охорони конституційного ладу, прав та свобод громадян, законності та правопорядку, усіх установлених та врегульованих правом суспільних відносин і здійснюється у відповідних формах та особливими методами» [8, с. 108].

З огляду на викладене, доходимо думки, що особливість правоохоронної функції полягає в тому, що вона визначає напрямок та характер діяльності правоохоронних органів, на що звертає увагу також й І.М. Ткаченко [9, с. 37]. На думку вчених, зазначене обумовлене тим, що правоохоронна функція від початку властива державі [10, с. 13–15], є невіддільною ознакою держави [11, с. 72]. Це є цілком закономірним, адже сутність держави, що є суспільним феноменом, являє собою багатогранний стрижень, котрий складається з безлічі взаємозалежних як внутрішніх, так і зовнішніх сторін, які наділяють державу якісною визначеністю універсальної керівної системи. Зокрема, С.П. Шатілов зазначає, що держава як соціальний інститут призначений втілювати в життя специфічні напрямки діяльності, що впливають з її суті, яка «вбачається і в одному з напрямків її діяльності – забезпеченні безпеки соціуму, інтереси якого вона виявляє». Річ у тому, що держава у своїй діяльності прагне до встановлення певного порядку, який дозволяє «забезпечити реалізацію інтересів представників різних соціальних груп або суспільства в цілому, зберегти непорушність соціальної системи, відбивати тенденції деструктивного, руйнівного характеру». У цьому сенсі «не може бути держави без певного порядку в ньому, а отже, простежується безпосередній зв'язок між сутністю держави та охороною права», що відбивається в правоохоронній

функції. Ця функція «складається з різнобічної роботи всього державного механізму, отже, вона носить комплексний, збірний характер та містить забезпечення правопорядку, попередження, виявлення та розслідування правопорушень, здійснення правосуддя, прокурорський нагляд, надання юридичної допомоги та інше» [12].

З огляду на вказане погодимось з О.В. Харченко, котрий вважає, що означена функція є самостійною функцією держави, яка «виникає одночасно з державою й здійснюється безперервно протягом всього її існування». У цьому сенсі правоохоронна функція схожа з військовою (оборонною) функцією держави: «військова функція, так само як і правоохоронна функція, загалом спрямована на охорону правопорядку, але не від внутрішніх, а від зовнішніх зазіхань». У свою чергу правоохоронна функція «здійснюється не лише всередині країни, а й на міжнародній арені у вигляді співробітництва з правоохоронними органами інших держав у сфері боротьби з міжнародною злочинністю, надання міжнародної правової допомоги у цивільних, кримінальних та інших юридичних справах» [13, с. 221].

Поряд із цим, критично аналізуючи позицію О.В. Харченко, звернемо увагу на те, що окремі правники (наприклад, В.В. Лазарев і С.В. Липень, О.Ф. Скакун) розглядають правоохоронну функцію як внутрішню функцію держави [14, с. 134], хоча правоохоронна сфера держави поширюється не лише на територію відповідної держави (власне на це й звертає увагу, приміром, О.В. Харченко та інші дослідники [дивись, наприклад: 15, с. 166–167]). Між тим, українська вчена М.В. Дзевелюк вказує на те, що розподіл функцій держави на внутрішні та зовнішні на сьогодні стає взагалі умовним: «відбувається стрімка глобалізація, коли практично всі країни пов'язані в розгалуженій мережі різноманітних взаємодій, які визначають і характер виробництва, і його обсяги, і стандарти реалізації, і, врешті, цінності та ідеали людей, діяльність сучасної держави набуває все більшого міжнародного характеру, а діяльність всередині країни значною мірою залежить від зовнішніх політичних та економічних обставин» [16, с. 71].

Окрім того, в спеціальних наукових дослідженнях окремі автори розглядають не правоохоронну функцію держави, а правоохоронні функції держави. Зокрема, П.В. Онопенко переконаний у тому, що ці функції можна поділити на: 1) внутрішні правоохоронні функції держави, котрі охоплюють функції охорони прав та свобод особи, забезпечення правопорядку; 2) зовнішні правоохоронні функції держави, що складаються з участі держави в охороні прав і свобод особи на міжнародній арені, а також участі в підтримці міжнародного правопорядку [5, с. 9–10]. Д.В. Пожарський у свою чергу вважає, що є правоохоронна функція, котра поділяється на певні підфункції (наприклад, такі підфункції: охорони конституційного ладу, охорони держави та її громадян, охорони та захисту прав і свобод особистості, охорони власності, охорони культури та духовності суспільства, охорони природи) [17, с. 10]. Утім, з вказаними позиціями не можна погодитись у повній мірі, адже так звані «внутрішні» та «зовнішні» правоохоронні функції держави, насправді, відбивають сфери поширення правоохоронної функції держави, не утворюючи таким чином певні функції (хоча, слід мати на увазі, що в абз. 6 ст. 1 вже нечинного Закону України «Про основи національної безпеки України» 2003 року законодавець використовує термін «правоохоронні функції», що, на нашу думку, не використано в контексті функцій держави). Не вбачається доцільність також і у дробленні правоохоронної функції на підфункції. Вказана обставина є досить важливою в межах питання, що нами досліджується, дозволяючи зрозуміти в повній мірі сфери реалізації правоохоронної функції, територіальні межі правоохоронної сфери, а, відтак, коло публічних службовців, яких можна віднести до службовців, котрі знаходяться на публічній службі в правоохоронній сфері України.

Уточнивши сутнісну характеристику правоохоронної функції держави, беручи до уваги поняття та сутність публічної служби як такої, можливим вбачається сформу-

лювати визначення поняття «публічна служба в правоохоронній сфері». Разом із цим, досягнення вказаного завдання вбачається можливим на підставі критичного аналізу наявних підходів до розуміння цього терміну. З цією метою спершу розглянемо «базовий підхід» до визначення вказаного поняття. В межах цього підходу, зокрема, провідний український вчений-трудолик К.Ю. Мельник під поняттям «правоохоронна служба» пропонує розуміти «вид державної служби, що являє собою професійну діяльність громадян України, які обіймають посади в правоохоронних органах, щодо практичного виконання завдань і функцій держави, спрямованих на захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань» [18, с. 5]. Подібним чином тлумачить вказаний термін український вчений у галузі публічного управління Р.Г. Ботвінов, зазначаючи, що вказаний вид служби – «це професійна службова діяльність громадян у правоохоронних органах, служба в установах, що здійснюють функції по забезпеченню безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини та громадянина» [19, с. 91, 95]. В.І. Шакур також вважає, що правоохоронна служба є державною службою, котра є «професійною службовою діяльністю громадян на посадах правоохоронної служби в державних органах, службах і установах, які здійснюють функції з забезпечення безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини та громадянина» [20, с. 8]. При цьому певною варіацією цього підходу є тлумачення сутності розглядуваного виду публічної служби, ґрунтуючись на принципі пояснення сутності одного явища, шляхом вказівки на протилежне явище. Зокрема, казахський вчений Е.Е. Дуйсенов під поняттям «правоохоронна служба» пропонує розуміти «особливий вид державно-службової діяльності, пов'язаної з властивою лише цьому виду специфікою, досить відмінною від служби у державних органах, котрі не володіють статусом правоохоронної та військової» [21, с. 34].

Аналізуючи наведені визначення розглядуваного поняття, можемо помітити, що вчені однаково розуміють публічну службу у правоохоронній сфері як окремий вид публічної служби, професійної діяльності громадян на посадах державного органу. При цьому вчені пов'язують цю службу виключно з державною службою. Розбіжність в означених визначеннях спостерігається в контексті уточнення цього органу: 1) вчені зазначають, що цим органом є правоохоронний орган, що не дозволяє в повній мірі з'ясувати сутність відповідного виду публічної служби з огляду на невизначеність поняття «правоохоронний орган»; 2) вчені зауважують, що цим органом є певний державний орган, що виконує особливі функції, однак, вчені у цьому контексті називають різні переліки відповідних функцій.

Також слід відзначити «інституційний підхід» до визначення поняття «публічна служба у правоохоронній сфері», який ґрунтується на розумінні цього виду публічної служби як адміністративно-правового інституту. Наприклад, Р.В. Нагорний, розглядаючи державну службу в правоохоронній сфері пропонує під нею розуміти «складну організаційну структуру, що є невіддільним елементом системи вищого порядку, а саме державної служби в цілому», тобто, є соціально-правовим явищем, що являє собою, «перш за все, адміністративно-правовий інститут підгалузі державної служби, що володіє ознаками комплексності та системності» [22, с. 5].

З огляду на викладене, доходимо думки, що *публічна служба у правоохоронній сфері України* – це адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, що в практичній дійсності об'єктивується в особливій та безперервній, неупередженій професійній діяльності громадян України, котрі володіють належним рівнем службової правосуб'єктності, на посадах в правоохоронних органах України з приводу реалізації в інтересах держави та суспільства посадових завдань щодо належного підтримання



функціонування цих державних органів та виконання функцій цих органів на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

**Висновки.** Таким чином, викладене дає підстави стверджувати, що в інституціональному контексті публічна служба у правоохоронній сфері охоплює усіх публічних службовців, котрі, виконуючи свої посадові обов'язки, впливають на правоохоронну сферу, охороняючи правопорядок, права і свободи людини та громадянина. Попри це, найбільш повно ця публічна служба відбивається саме у діяльності державних службовців, котрі перебувають на службі в правоохоронних органах України – безпосередньо реалізуючи правоохоронну функцію держави. Означений безумовний зв'язок правоохоронної функції держави з функціонуванням публічної служби в правоохоронній сфері також дозволяє її розглядати у концептуальному аспекті, а саме в якості особливого соціального і правового феномену, без належного функціонування якого неможливе існування сучасної держави, а також панування права у суспільстві та державі загалом.

### Список використаних джерел:

1. Світлична Ю.О. Фонові для злочинності явища як індикатор криміногенної обстановки в регіоні. *Фонові для злочинності явища : запобігання та протидія* : зб. тез доп. Всеукр. наук.практ. конф. (м. Харків, 27 квіт. 2018 р.). Харків : Вид-во Харків. нац. унту внутр. справ, 2018. С. 7–8.
2. Комірчий П.О. Окремі аспекти боротьби з корупцією та організованою злочинністю в умовах економічної кризи. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009. № 20. С. 117–121.
3. Гладкий В.В. Корупція як найбільш руйнівна зброя. *Вища освіта – студентська наука – сучасне суспільство: напрями розвитку*: матеріали II Міжнар. студ. наук.-практ. конф. (Київ, 20 квіт. 2018 р.). Київ : Вид-во МНТУ ім. академ. Ю. Бугая, 2018. С. 59–61.
4. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.
5. Онопенко П.В. Правоохоронні функції української держави : зміст і реалізація : дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2005. 204 с.
6. Хафиззода Ш.Х. Некоторые проблемы осуществления правоохранительной функции государства в сфере противодействия экстремизму и терроризму. *Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия «Общественные науки»*. 2017. № 4. С. 131–138.
7. Кобзар О.Ф. Підходи щодо визначення поняття правоохоронної функції держави. *Юридична наука*. 2015. № 9. С. 7–13.
8. Волоско В.В. Функції правоохоронних органів у демократичній державі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2008. № 2. С. 101–110.
9. Ткаченко І.М. Правоохоронна функція української держави та попереджувальна функція юридичної відповідальності : аспекти співвідношення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. Т. 1, № 12. С. 36–37.
10. Палій М.Б. Аксіологічний вимір правоохоронної діяльності як об'єкт філософсько-правового дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Львів, 2015. 211 с.
11. Дедурін Г.Г. Деформація правоохоронної функції держави у Німеччині внаслідок встановлення нацистської диктатури. *Правоохоронна функція держави : теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. круглого столу (м. Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2017. С. 72–74.



12. Шатилов С.П. Правоохранительная функция государства как теоретико-правовая категория. *Право и политика*. 2018. № 3. С. 43–55.
13. Харченко О.В. Правоохранительная функция как перманентная функция государства. *Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена*. 2009. № 99. С. 215–222.
14. Скакун О.Ф. *Теорія права і держави* : підручник; 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : Вид-во «Правова єдність», 2010. 525 с.
15. Передерій О.С. Пріоритети діяльності правоохоронної системи у світлі активізації європейської інтеграції України. *Правоохоронна функція держави : теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. круглого столу (м. Харків, 27 жовт. 2017 р.). Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2017. С. 165–168.
16. Дзевелюк М.В. Традиції та новації в розвитку функція сучасної держави : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2017. 209 с.
17. Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук : 12.00.01. Москва, 2015. 49 с.
18. Мельник К.Ю. Трудові правовідносини службовців правоохоронних органів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Одеса, 2011. 34 с.
19. Ботвінов Р.Г. Типологізація державної служби: термінологічна полеміка. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 35–36(9–10). С. 91–98.
20. Шакун В.І. Коли фінансування міліції набуває кримінологічних ознак. *Голос України*. 2003. № 175. С. 8.
21. Дуйсенов Э.Э. К вопросу о единстве системы государственной службы. *Құқық және мемлекет*. 2016. № 4(73). С. 32–35.
22. Нагорных Р.В. Системообразующие признаки государственной службы в правоохранительной сфере. *Вестник института : преступление, наказание, исправление*. 2018. № 1(41). С. 4–12.

УДК 347.963

## УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНОЇ КОМІСІЇ ПРОКУРОРІВ

**Костенко Сергій Костянтинович**,  
член Кваліфікаційно-дисциплінарної  
комісії прокурорів, аспірант кафедри  
правосуддя (Київський національний  
університет імені Тараса Шевченка,  
м. Київ, Україна)

Статтю присвячено проблемним питанням чинного законодавчого механізму формування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Автор зауважує, що створення у вітчизняній системі правосуддя нового органу за зразками так званої «євромоделі» прокурорських рад для адміністрування системи прокуратури – вищевказаної комісії, не є запорукою для досягнення вимог євростандартів із забезпечення найоптимальнішого балансу між незалежністю, ефективністю, прозорістю та відповідальністю прокурорів та прокуратури.

Сучасний стан наукових досліджень цієї проблематики вимагає, щоб в їх фокусі перебував порядок формування та особисті якості членів органів прокурорського врядування. Від розв'язання цих питань в першу чергу залежатиме здатність нових інституцій протистояти як зовнішнім, так і внутрішнім загрозам для незалежності прокурорів.

За результатами проведеного дослідження сформульовані пропозиції щодо внесення змін до законодавства, які стосуються створення більшості прокурорів у складі Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: формування складу делегатів на всеукраїнську конференцію прокурорів виходячи зі співвідношення їх кількості до кількості посад прокурорів в певному органі прокуратури, прокурорами якого обирається делегат; порядку висунення та обговорення кандидатів у члени Комісії, який має містити елементи демократичного виборчого процесу; виключення необґрунтованих законодавчих заборон щодо певних категорій осіб бути призначеними до складу Комісії та включення таких заборон, які дійсно є необхідними; врегулювання статусу зборів прокурорів органу прокуратури як форми прокурорського самоврядування; усунення політичної складової при призначенні членів Комісії за квотою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини шляхом через погодження кандидатур у профільному комітеті парламенту та введення прозорості процедури призначення.

**Ключові слова:** орган прокурорського врядування, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, всеукраїнська конференція прокурорів, прокурорський корпус, збори прокурорів органу прокуратури.

#### IMPROVING THE PROCEDURE FOR FORMING THE COMPOSITION OF THE QUALIFICATIONS AND DISCIPLINARY COMMISSION OF PUBLIC PROSECUTORS

**Kostenko Sergiy Kostyantynovych,**  
Member of the Qualifications and  
Disciplinary Commission of Public  
Prosecutors, Postgraduate Student at the  
Justice Department (Taras Shevchenko  
National University of Kyiv,  
Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to problematic issues of the current legislative mechanism of formation of the composition of the Qualifications and Disciplinary Commission of Public Prosecutors. The author notes that the creation in the domestic system of justice, based on examples of the so-called "Euromodel" of the prosecutor's councils, a new body for administering the prosecutor's office - the above-mentioned commission, is not a guarantee for meeting the requirements of European standards for ensuring the best balance between the independence, efficiency, transparency and accountability of prosecutors, and the prosecutor's office.

The current state of scientific research on this issue requires that their focus be on the order of formation and personal qualities of members of the prosecutorial governance. From the solution of these issues, the ability of the new institutions to withstand both external and internal threats to the independence of prosecutors will depend first and foremost.

According to the results of the study, proposals were made to amend the legislation concerning the creation of the majority of prosecutors as part of the Qualifications and Disciplinary Commission of Public Prosecutors; the procedure for the nomination and discussion of candidates for membership of the Commission, which should contain elements of a democratic election process; the exclusion of unreasonable legislative bans on

certain categories of persons to be appointed to the Commission and the inclusion of such prohibitions that are really necessary; Settlement of the status of the assembly of prosecutors of the prosecutor's office as a form of prosecutor's self-governance; the elimination of the political component in the appointment of members of the Commission under the quota of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on human rights through the approval of candidacies in the parliamentary profile committee and the introduction of a transparent procedure for appointment.

**Key words:** body of the prosecutor's governance, Qualifications and Disciplinary Commission of Public Prosecutors, All-Ukrainian Conference of Public Prosecutors, Prosecutor's Corps, assembly of prosecutors of the prosecutor's office.

Створення відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [1] (далі – Закон) Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі – Комісія) за зразком органів з аналогічною компетенцією в країнах-членах Ради Європи закономірно породило науковий та практичний інтерес до цього нового органу системи правосуддя та суб'єкту адміністрування системи прокуратури. Актуальність проблеми пояснюється тим, що Комісія покликана відігравати належну роль в державному механізмі стримувань та противаг з метою недопущення надмірної концентрації влади та зловживання нею, що досить тривалий історичний проміжок часу було характерно для діяльності вітчизняної прокуратури та її керівництва.

З урахуванням того, що Комісія є абсолютно новим органом для вітчизняної правової системи, дослідження порядку її формування досі не проводились. Певні дослідження з цього приводу здійснювались такими вченими як О.О. Долгий, І.М. Козьяков, О.М. Литвак, А.М. Мудров, І.В. Назаров, С.В. Подкопаєв, Ю.Є. Полянський, О.С. Проневич, О.М. Толочко. Метою цієї публікації є висвітлення проблемних питань чинного законодавчого врегулювання та практичної реалізації порядку формування складу Комісії та визначення шляхів його удосконалення.

Слід зазначити, що останні два десятиліття чиниться наукова дискусія щодо різних моделей та правових систем адміністрування системи правосуддя. Фокус зосереджено на здатності відмінних одне від одного законодавчих рішень гарантувати незалежність представників вказаної системи. Утворення для адміністрування системи прокуратури інституцій за зразками так званої «євромоделі» прокурорських рад не є запорукою для досягнення вимог євростандартів із забезпечення оптимального балансу між незалежністю, ефективністю, прозорістю та відповідальністю прокурорів та прокуратури. Водночас звертає на себе увагу відсутність у критиків цього варіанту інституційної реформи конкретних пропозицій щодо розв'язання проблеми іншим шляхом в посттоталітарних країнах.

І хоча дійсно готової ефективної моделі не існує і не може бути створено, призначення подібних інституцій сформульовано американськими вченими Н. Гарупа та Т. Гінсбургом щодо судових рад як «арени для зіткнення різних груп, які зацікавлені в ефективності судів». Ці вчені є авторами одного з наймасштабніших та цілісних емпіричних досліджень різних систем адміністрування судової влади у формі судових рад, яке відбиває інституційну структуру забезпечення незалежності та підзвітності суддів [2]. На нашу думку, предметом майбутніх наукових досліджень відповідних органів для прокурорів має стати те, наскільки наявні інституційні механізми здатні урівноважити в інтересах всього суспільства вищевказану зацікавленість різних груп в ефективності прокуратури.

З огляду на викладене, вважаємо, що в фокусі досліджень має перебувати порядок формування та особисті якості членів органів прокурорського врядування. Від розв'я-

зання цих питань в першу чергу залежатиме здатність цих нових інституцій протистояти як зовнішнім, так і внутрішнім загрозам для незалежності прокурорів.

До складу Комісії входять одинадцять членів, з яких: 1) п'ять прокурорів призначає всеукраїнська конференція прокурорів; 2) дві особи (вчених) призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; 3) одну особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України; 4) три особи призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури. (ч. 1 ст. 74).

Найбільш принциповою новелою для української прокуратури стало те, що частково повноваження з призначення членів органу, який відповідальний за формування прокурорського корпусу, отримали самі прокурори через органи прокурорського самоврядування. Водночас меншість прокурорів в складі Комісії пояснювалась побоюваннями закритості прокурорської системи та перехідним періодом, необхідним для адаптування прокурорів до нової моделі адміністрування.

Однак, з приводу меншості прокурорської квоти у складі Комісії вже надано негативну оцінку у Звіті за результатами 4-го раунду оцінювання щодо запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів в Україні, який складений експертами такого органу Ради Європи як Група держав по боротьбі з корупцією (далі – GRECO) та ухвалений 17-23 червня 2017 року [3]. GRECO занепокоєна (п. 216 Звіту), що чинне законодавство не забезпечує того, що більшість місць у Комісії матимуть прокурори. Це відрізняє ситуацію в Україні практично від усіх держав GRECO, які сформуvalи аналогічні органи. Забезпечення того, що більшість прокурорів в Комісії обиратимуться своїми колегами, є відповідним заходом, який допоможе їм повною мірою відстоювати свою легітимність та надійність, а також зміцнювати свою роль як гаранта незалежності та автономності прокурорів. В підсумку GRECO рекомендує внести зміни до положень щодо формування складу Комісії для забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами.

Закон визначає порядок скликання всеукраїнської конференції прокурорів: чергова всеукраїнська конференція прокурорів скликається Радою прокурорів України один раз на два роки. Позачергова всеукраїнська конференція прокурорів може бути скликана за рішенням Ради прокурорів України. Делегати всеукраїнської конференції прокурорів та особи, запрошені на неї, повідомляються про день проведення конференції та питання, що виносяться на її розгляд, не пізніше ніж за тридцять днів до початку конференції (ст. 68). Також, в Законі містяться норми щодо обрання делегатів на конференцію та порядку її проведення (статті 69, 70).

Встановлені наступні квоти щодо обрання делегатів на конференцію: 1) збори прокурорів Генеральної прокуратури України – шість прокурорів Генеральної прокуратури України; 2) збори прокурорів регіональних прокуратур – по три прокурори від кожної регіональної прокуратури; 3) збори прокурорів місцевих прокуратур – по два прокурори від кожної місцевої прокуратури.

В Україні існує 26 територіальних регіональних прокуратур та 4 військові на правах регіональних, які таким чином мають обрати 90 делегатів. Згідно з Додатком до Закону встановлений перелік і територіальна юрисдикція місцевих прокуратур та військових прокуратур (гарнізонів на правах місцевих). Загальна кількість цих прокуратур становить 208, проте територіальна юрисдикція частини місцевих прокуратур розповсюджується на тимчасово окуповану територію АР Крим та окремих районів Донецької та Луганської областей, тому вони не функціонують – 22 [4]. Отже, загальна кількість делегатів від місцевих прокуратур складає 372 прокурори або 79,4% всіх делегатів, регіональних



– 19,3 %, Генеральної прокуратури України – 1,3%. Водночас співвідношення кількості прокурорсько-слідчих працівників місцевих прокуратур, регіональних та Генеральної прокуратури України складає відповідно 55%, 33% та 12% (станом на 01.02.2019).

Таким чином, вибори делегатів прокурорського корпусу на всеукраїнську конференцію прокурорів через закріплені в Законі квоти не є інклюзивними, що не може не позначатись у ставленні прокурорів до легітимності органів, які сформовані таким чином. Оскільки співвідношення кількості прокурорів органів прокуратури різних рівнів не має законодавчого закріплення та може постійно змінюватись Генеральним прокурором України в межах встановленої Законом 15-тисячної кількості працівників прокуратури, вважаємо доцільним визначати кількість делегатів від кожного органу прокуратури співвідношенням штатної чисельності його прокурорів до загальної штатної чисельності прокурорів на час оголошення про проведення всеукраїнської конференції прокурорів, на яку вони мають обиратись, нормативно визначивши правила округлення до цілих чисел розрахункових показників.

Крім того, вважаємо слушною думку деяких дослідників [5, с. 155] про можливість закріплення при формуванні конференцією відповідних органів квот для спеціалізованих прокурорів. Проте, таке закріплення вважаємо за доцільне тільки у випадку приведення у Законі всіх прокурорів незалежно від спеціалізації до однакового статусу у питаннях призначень, кар'єри та дисциплінарної відповідальності, оскільки наразі компетенція Комісії не включає добору та розв'язання питань про переведення прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та військових прокурорів. Крім того, в питаннях дисциплінарної відповідальності останніх на них поширюється Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних сил України» [6] одночасно з дисциплінарною юрисдикцією Комісії, що робить неможливим їх притягнення до дисциплінарної відповідальності згідно з Законом, якщо вони вже притягнуті до цього виду відповідальності за Дисциплінарним статутом. Положення про неможливість бути двічі притягненим до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення передбачене ст. 61 Конституції України.

Згідно з Законом членом Комісії не може бути призначений народний депутат України, представник Кабінету Міністрів України, центрального чи місцевого органу виконавчої влади, науковий чи науково-педагогічний працівник Національної академії прокуратури України, іншого навчального закладу або наукової установи, що входять до сфери управління органів прокуратури, суддя, працівник правоохоронного органу чи органу державного нагляду (контролю), прокурор, який перебуває на адміністративній посаді, а також більше однієї особи з-поміж наукових та науково-педагогічних працівників одного і того ж навчального закладу чи наукової установи.

Ці положення мають бути доповнені заборонаю бути призначеними членами Комісії особам, які визнані судом недієздатними або обмежено дієздатними, особам, які мають судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку та особам, на яких протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Обмеження щодо можливості призначення до Комісії працівників органів, які формуються за політичним принципом, правоохоронних органів, органів державного нагляду (контролю) є цілком обґрунтованим з точки зору забезпечення незалежності Комісії. Проте, обмеження щодо призначення суддів, прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, наукових чи науково-педагогічних працівників Національної академії прокуратури України, іншого навчального закладу або наукової установи, що входять до сфери управління органів прокуратури, ми не вважаємо виправданими.

Прокурорський корпус через всеукраїнську конференцію прокурорів бере участь у формуванні складу такого органу суддівського врядування як Вища рада правосуддя. І хоча всеукраїнська конференція прокурорів може призначати до складу Комісії лише прокурорів і це відповідає європейській практиці формування подібних органів, щодо інших суб'єктів формування Комісії таких вимог немає і вводити недоцільно. Статус Комісії як органу системи правосуддя та зупинення повноважень судді на час роботи в Комісії виключають загрози для суддівської незалежності у разі такого призначення. Досвід суддів (суддів у відставці) в роботі Комісії безперечно позитивно позначився б на якості її роботи.

Аналогічним чином управлінський досвід прокурорів, які змогли побудувати кар'єру в органах прокуратури та займають адміністративні посади, а також знання та досвід викладачів Національної академії прокуратури України мали б стати в пригоді у розв'язанні всіх питань, які становлять компетенцію Комісії.

Заборони щодо обрання до складу Вищої ради правосуддя цієї категорії осіб немає. Неможливість призначення прокурорів, які займають адміністративні посади, до складу Комісії обґрунтовувалась необхідністю виключити «адміністративний тиск» відповідних посад на делегатів конференції та на незалежність відповідних членів Комісії, через їх можливі побоювання втратити відповідну посаду після завершення каденції. Вважаємо такі аргументи уможливленними та такими, які є намаганням розв'язати багатоаспектну проблему одним простим кроком без з'ясування її дійсних причин.

Як показує практика проведення попередніх всеукраїнських конференцій прокурорів «адміністративна проблема» первинно виникає на рівні зборів прокурорів відповідних органів прокуратури, які обирають делегатів. Серед делегатів всеукраїнських конференцій прокурорів, які проводились у квітні 2017 року та в грудні 2018 року, більш ніж половину становили прокурори, які займають адміністративні посади. Хоча серед загальної кількості прокурорсько-слідчих працівників прокурори, які займають адміністративні посади, складають 24% (станом на 01 лютого 2019). Наприклад, на конференцію, яка відбулася в грудні 2018 року, делегатами були обрані 30 прокурорів регіонів та їх заступників (21 та 9 відповідно), 137 керівників місцевих прокуратур та їх заступників (76 та 61 відповідно), 14 начальників управлінь, 37 начальників відділів регіональних прокуратур і їх заступників тощо.

Законодавчі обмеження для усунення адміністративного впливу могли б вважатись послідовними тільки у разі заборони обирати делегатами конференцій прокурорів, які займають адміністративні посади, та призначення членів Комісії тільки з-поміж делегатів, проте, враховуючи, що на зборах прокурорів з обрання делегатів голосування є таємним, можна припустити, що волевиявлення прокурорського корпусу з обрання делегатів конференцій відповідає реальному авторитету делегатів серед своїх колег, а отже є транспарентним.

Крім того, до суттєвого недоліку чинного Закону можна віднести те, що ним збори прокурорів органу прокуратури не віднесені до окремої форми прокурорського самоврядування та не врегульований порядок їх проведення, через що дійсно можливі зловживання з метою обрання певних делегатів.

На демократичність будь-яких виборів, крім забезпечення свободи волевиявлення, визначальний вплив має інформованість виборців про особистість кандидатів. Формування та робота всеукраїнської конференції прокурорів за квазіпарламентарним принципом вимагає, щоб певні елементи демократичного виборчого процесу були впроваджені законодавчо в інституті прокурорського самоврядування. Такими елементами можуть бути докладні інформації про кандидатів, в обсязі який кожний кандидат самостійно визначає, розміщені на офіційних веб-сайтах та в друкованих

виданнях органів прокуратури, виготовлення та розповсюдження інформаційних бюлетенів, виступи делегатів на конференції та можливість постановки їм питань делегатами, тощо. З цих же міркувань, вважаємо доцільним передбачити в Законі, що кандидатами в члени Комісії можуть бути тільки делегати конференції, як це встановлено при обранні членів Вищої ради правосуддя (ч. 2 ст. 12 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»). Також, вважаємо необхідною уніфікацію процедурних питань формування Комісії з тими, які застосовуються при формуванні органів суддівського врядування.

Порядок призначення до складу Комісії двох членів з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ визначений Законом (ст. 75). Участь науковців в Комісії можна тільки вітати, як і участь осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність – адвокатів, хоча їх обрання з'їздом адвокатів України слід передбачити у профільному законі (ст. 54 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»). Водночас не є вдалим формулювання Закону, що відповідні конференції та з'їзди «призначають» членів Комісії, хоча встановлені виборчі процедури.

Саме про призначення членів Комісії обґрунтовано зазначено в Законі щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, як і те, що такі призначення віднесені до повноважень цієї посадової особи, яка за відповідним Законом [7]<sup>1</sup> має високий ступінь незалежності від будь-якої гілки влади. Водночас погодження призначень профільним комітетом парламенту має бути виключене із Закону, оскільки прямо суперечить європейським стандартам, які допускають часткове формування органів врядування в системі правосуддя парламентом (а не його органами) і до того ж рекомендують це робити кваліфікованою більшістю для унеможливлення контролю певної політичної сили за роботою обраних таким чином осіб. Квота Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо призначення 3 з 11 членів Комісії видається завеликою та нічим не обґрунтованою, і саме шляхом її зменшення на 1 особу можуть бути виконані рекомендації GRECO щодо забезпечення більшості в комісії прокурорів, обраних прокурорами. Крім того, вимагає законодавчого врегулювання процедура призначення, яка має бути конкурсною та публічною, як це передбачено при заповненні Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини його квоти у складі Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ст. 95 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»).

Узагальнюючи викладене, вважаємо необхідними законодавчі зміни щодо формування складу Комісії, які полягають у наступному:

1) збільшення в складі Комісії кількості прокурорів, які обираються всеукраїнською конференцією прокурорів, до 6 членів шляхом зменшення до 2 осіб кількості членів, яких призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;

2) визначення кількості делегатів від окремого органу прокуратури здійснювати на основі співвідношення штатної чисельності його прокурорів до загальної штатної чисельності прокурорів на час оголошення про проведення всеукраїнської конференції прокурорів, на яку вони мають обиратись, нормативно визначивши правила округлення до цілих чисел розрахункових показників;

3) виключення заборони обрання (призначення) до складу Комісії суддів, прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, наукових чи науково-педагогічних працівників Національної академії прокуратури України, іншого навчального закладу або наукової установи, що входять до сфери управління органів прокуратури. Доповнити Закон заборонаю бути призначеними членами Комісії особам, які визна-

<sup>1</sup> Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.

ні судом недієздатними або обмежено дієздатними, особам, які мають судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку та особам, на яких протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією;

4) визначити збори прокурорів органу прокуратури як окрему форму прокурорського самоврядування та врегулювати порядок проведення зборів і всі інші питання їх статусу в Законі;

5) передбачити на рівні Закону елементи демократичного виборчого процесу при обранні делегатів всеукраїнської конференції прокурорів та при висуненні та розгляді на конференції кандидатур до складу Комісії, як то: докладна інформація про кандидатів (в якому обов'язі кожний кандидат самостійно визначає), яка розміщена на офіційних веб-сайтах та в друкованих виданнях органів прокуратури; виготовлення та розповсюдження інформаційних бюлетенів; виступи делегатів на конференції та можливість постановки їм питань делегатами тощо. Закріпити в Законі, що кандидатами в члени Комісії можуть бути тільки делегати конференції, або кандидатури, висунення яких підтримало не менше 20% делегатів, а також уніфікувати інші процедурні питання скликання та проведення всеукраїнської конференції прокурорів з тими, які застосовуються при формуванні органів суддівського самоврядування та врядування;

6) виключити норму щодо необхідності при призначенні членів Комісії Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини здійснювати погодження з комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури. Крім того, передбачити, що таке призначення відбувається за результатами публічного конкурсу.

### Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
2. Garoupa N., Ginsburg T. Guarding the Guardians : Judicial Councils and Judicial Independence. 2009. URL: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=law\\_and\\_economics](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=law_and_economics).
3. Звіт за результатами 4-го раунду оцінювання щодо запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO), ухвалений на 76-му пленарному засіданні GRECO. Страсбург, 17-23 червня 2017 року. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>.
4. Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/structure\\_pu.html](https://www.gp.gov.ua/ua/structure_pu.html).
5. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Одеса. 2016. 195 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/7643>.
6. Про Дисциплінарний статут Збройних сил України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14>.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.



УДК 342.951:[349.3-624](477)

## ДЕЯКІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**Кропивницький Микола Олександрович**,  
аспірант кафедри адміністративного  
та інформаційного права  
інституту права та психології  
(Національний університет «Львівська  
політехніка», м. Львів, Україна)

Україні як країні, що досі здійснює перехід від командно-адміністративної до ринкової системи, притаманна модель фінансування соціального забезпечення населення, яка має ознаки транзитивної й характеризується гібридним підходом до державного управління, а саме зрощуванням командних і ринкових методів для вирішення кон'юнктурних завдань, високим ступенем залежності від різних груп зовнішніх фінансових і політичних чинників, перешлетінням державного апарату й фінансово-промислових груп. Критерієм трансформації такої моделі є зростання добробуту та якості життя більшості населення з подальшою стабілізацією цієї тенденції насамперед через удосконалення фінансування соціального забезпечення шляхом знаходження компромісів у ланцюгу «можливості-інтереси-цілі-результат». Системний аналіз законодавчих новацій із 1991 р. дає змогу дійти висновку, що, незважаючи на стратегічність загальної парадигми переходу від адміністративно-командної, директивно-планової системи, в якій держава мала монопольну роль у всіх соціальних процесах, до ринкової системи господарювання, ідеологія та пережитки соціального забезпечення радянського періоду досі співіснують із елементами європейської (континентальної) моделі соціального забезпечення населення. Тому основними напрямками вдосконалення фінансування соціального забезпечення населення України вказуються насамперед модернізація системи соціального страхування з метою підвищення ефективності управління; вдосконалення механізму призначення страхових виплат; забезпечення фінансової стабільності фондів соціального страхування; вжиття заходів щодо посилення адресності надання пільг, тобто запровадження механізмів надання пільг окремим категоріям громадян за соціальною ознакою з урахуванням їхніх доходів.

**Ключові слова:** соціальне забезпечення, фінансування соціального забезпечення, бюджетне фінансування, соціальні послуги, метод соціального бюджетування.

## KEY DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF FUNDING OF SOCIAL SECURITY OF UKRAINE'S POPULATION: ADMINISTRATIVE LAW ASPECT

**Kropyvnytskyi Mykola Oleksandrovych**,  
Postgraduate Student at the Department of  
Administrative and Information Law  
of Institute of Law and Psychology (National  
University "Lvivska Polytehnika", Lviv, Ukraine)

Ukraine still carries an inter-system transition from command to market system thence its model of funding of social security of population has signs of transitivity and is characterized by a hybrid approach to public administration, namely the merging of administrative and market methods in solving short-term objectives as well as the interweaving of the state

apparatus and business groups. The research problem for this study is to determine the growth of welfare and quality of life of the majority of population as an integral criterion of model's transformation primarily through the improvement of social security funding by finding multicriteria compromises in the conceptual chain "opportunities-interests-goals-results". The author examines various aspects of legislative innovations since 1991 and concludes that despite the change of common paradigm from command in which the state had a monopoly role of the imperial demiurge of all social processes to market the ideology and rudiments of the social security of the Soviet period still coexist with the elements of European (continental) model of social security of population. This paper is an attempt to present the distinctive directions of improvement of funding of social security such as the modernization of social insurance system in order to increase the efficiency of management; the improvement of the mechanism of insurance payments; ensuring financial stability of social security funds; taking measures to strengthen targeting of social benefits, i.e. introduction of mechanisms for granting benefits to certain categories of citizens on a social basis (taking their income into account). The findings in this paper can be used for the theoretical framework of Social Security Law and Administrative Law. This may be of particular relevance with the practice of funding of social security of Ukraine's population.

**Key words:** social security, funding of social security, budget funding, social services, social budgeting method.

Осмилення феномена соціального забезпечення, питань відпрацювання належного механізму його реалізації в рамках сучасного суспільства, безумовно, потребує відповідного теоретичного підґрунтя. Поза сумнівом, рівень розвитку економіки держави й стан фінансування соціального забезпечення її населення перебувають у тісному логічному взаємозв'язку. Тому вагомим науковим завданням з погляду реалізації конституційного положення про Україну як соціальну державу є аналіз параметрів фінансування соціального забезпечення населення України, зокрема юридичних. При цьому пріоритетним бачиться розгляд основних напрямів удосконалення фінансування соціального забезпечення. Натепер в українській правовій науці відсутні комплексні дослідження вказаної проблематики, окремі ж питання вдосконалення чинної нормативно-правової бази фінансування соціального забезпечення населення України досліджували А.І. Берлач, Л.К. Воронова, О.П. Гетьманець, Н.Л. Губерська, А.Т. Ковальчук, М.П. Кучерявенко, Л.С. Лях, В.А. Мальцева, А.О. Монаєнко, С.О. Ніщимна, О.П. Орлюк, О.О. Семчик, В.Д. Чернадчук та ін.

Метою статті є визначення на основі ґрунтовного аналізу нормативно-правової бази й теоретичних напрацювань у сфері наук адміністративного права та соціального забезпечення основних напрямів удосконалення фінансування соціального забезпечення населення України.

Уже очевидним став факт відсутності цілісного й послідовного підходу до управління бюджетними коштами з урахуванням сучасних стратегічних викликів, що постають перед країною [1, с. 41], і вичерпаності можливості вирішення соціальних проблем через механізми державного бюджету [2]. Комплексне соціальне забезпечення потребує чималих бюджетних коштів і супровідного контролю й оцінювання ефективності їх використання, відповідно, в науковому середовищі точиться дискусія щодо оптимальних механізмів фінансування соціального забезпечення, зокрема визначення обсягу фінансування цієї системи (у відсотках ВВП та на одну особу населення); секторного розподілу коштів на її фінансування. Окремі дослідники доводять ефективність бюджетного фінансування системи соціального забезпечення, інші обґрунтовують доцільність використання тільки системи соціального й приватного

страхування, надаючи перевагу забезпеченню відповідних соціальних послуг приватним установам [3, с. 17]. В умовах недостатності державних коштів доцільно було б, зокрема, розширити залучення альтернативних джерел фінансування соціальної сфери, у тому числі приватного інвестування або фінансування за рахунок коштів громадських організацій [4, с. 574–575].

Неузгодженість державної політики соціального забезпечення населення з політикою щодо праці, податків, сім'ї, демографії тощо не дає змоги суттєво змінити матеріальний і соціальний статус нужденних осіб і сімей, більше того, значна кількість домогосподарств, які фактично не є бідними, отримують соціальні трансферти за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів. У сфері соціального забезпечення населення головним завданням держави має бути не декларативне проголошення допомоги соціально вразливим верствам населення, а стимулювання й забезпечення активної й ініціативної діяльності всіх громадян [1, с. 42], перехід від політики встановлення системи державного захисту до політики, спрямованої на зростання індивідуальних доходів населення [5, с. 462], оскільки, за слушним спостереженням О.Б. Снісаренка, «упродовж тривалого часу головний акцент робиться на підвищення соціальних трансфертів <...>, що неминуче руйнує мотивацію активної поведінки на ринку праці. Через це соціальні трансферти називають непродуктивними видатками» [6, с. 13], особливо в контексті законодавчо закріпленого завдання перед Урядом України щодо «посилення рівня соціального захисту та модернізації систем соціального захисту, зокрема щодо якості, доступності та фінансової стабільності, а також скорочення бідності й посилення соціальної єдності» [7].

В умовах сьогодення вирізняють такі проблеми у фінансуванні галузей соціальної сфери: 1) недостатнє розмежування повноважень і видатків між рівнями влади щодо надання послуг соціальної сфери; 2) відсутність у місцевих бюджетів необхідної фінансової бази для надання послуг установами соціальної сфери; 3) неналежним чином використовується програмно-цільовий метод під час планування видатків на галузі та напрями соціальної сфери; 4) відсутність розгалуженої структури платних послуг, що надаються бюджетними установами в галузях соціальної сфери; 5) обмеженість доступу всіх громадян до гарантованого для них рівня соціальних послуг; 6) відсутність ефективного нормативно-правового забезпечення фінансування соціальної сфери; 7) наявність значної кількості пільг у разі отримання послуг соціальної сфери та безконтрольність їх надання (наприклад, багаторазові пільги – проїзд у міському електротранспорті); 8) відсутність мотивації в разі залучення приватного капіталу для фінансування галузей соціальної сфери. Кількість напрямів видатків як з державного, так і місцевого бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення, а також обсяги видатків вражають. Не можна не відмітити наявності серед них застарілих форм реалізації соціального захисту, що не властиві ринковим умовам господарювання та потребують реформування з метою економії бюджетних коштів і більш цільового їх використання для забезпечення гідного соціального захисту населення [8, с. 261, 267–268].

Проблемами нормативно-правового забезпечення системи соціального забезпечення вважають: 1) відсутність моделі систематизації соціального законотворення та суперечність чинного нормативно-правового забезпечення, яке включає щонайменше 170 Законів України, 400 Постанов Кабінету Міністрів України, 1100 відомчих і міжвідомчих наказів, що результують у несформованість системи «соціального права» [9, с. 10]. Часто йдеться про т. зв. подвійне правове регулювання правовідносин у сфері соціального забезпечення, коли відносини, що виникають із приводу надання певного виду соціального забезпечення конкретній особі, загалом регулюються за-

конами чи підзаконними нормативно-правовими актами, однак більш деталізовано такі правовідносини регламентуються договором між зобов'язаним і правоможним суб'єктом. Так, наприклад, відносини з приводу надання особі соціальної допомоги по безробіттю регулюються Законами України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про зайнятість населення» тощо. Водночас між Державною службою зайнятості України, яка виконує роль зобов'язаного суб'єкта, й особою, яка визнана безробітною, укладається договір, що є обов'язковим до виконання його сторонами й конкретизує законодавчі положення для сторін цих правовідносин. У разі порушення строку звернення до державної служби зайнятості, зазначеного в договорі між центром зайнятості й безробітним на професійне навчання, виплата допомоги за безробіттям скорочується [10]; 2) брак системності, наступності й неадекватність термінологічного апарату чинних нормативно-правових актів у сфері соціального забезпечення; 3) відсутність єдиного кодифікованого акта, що встановлював би концептуальні підходи до регулювання системи соціального забезпечення; 4) співіснування антагоністичних радянського (соціальне забезпечення, пільги, компенсаційні виплати) й новоєвропейського підходів до соціального забезпечення; 5) відсутність системи оцінювання впливу заходів соціального забезпечення на вирішення соціальних проблем; 6) відкриття простору для відходу від надання безпосередньої допомоги клієнтам, які її потребують [11, с. 21–22]. Погоджуємося з думкою С.М. Синчук про нагальність створення єдиної бази даних у сфері соціального забезпечення громадян, яка містила б інформацію про всіх осіб, які хоч раз зазнавали впливу соціального ризику будь-якого виду та одержували чи не одержували належний їм вид соціального забезпечення, а також застрахованих у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування шляхом: 1) обов'язкового повідомлення соціальними установниками факту соціального ризику через внесення інформації про вид соціального ризику; 2) обов'язкової реєстрації в цій базі даних усіх застрахованих осіб за законодавчо визначеними видами соціального страхування; 3) обов'язкової реєстрації кожного з видів соціально-забезпечувального надання (вид надання, термін надання, причини припинення, відтермінування надання тощо), щодо якого особа зверталася чи могла звернутися за призначенням. Створення такої бази забезпечило б налагодженість національної системи соціального забезпечення; ефективність і результативність виконання обов'язків щодо сприяння реалізації особою права на соціальне забезпечення; усунуло б необхідність передачі особових справ соціальних одержувачів у разі зміни їхнього місця проживання та збирання документів, необхідних для призначення соціально-забезпечувального надання; спростило б механізм документообігу, зменшило черги громадян; забезпечило б можливість проведення ефективного соціального моніторингу у сфері соціального забезпечення; забезпечило б можливість запровадження електронного документообігу між соціально-правоможним і соціально-зобов'язаним суб'єктом (подання заяви, документів, отримання рішення про призначення чи відмову в призначенні; дані про отримання соціальних виплат, соціальних послуг тощо) [12, с. 238–239].

З 2016 р. Кабінетом Міністрів України, Мінрегіоном і Мінфіном запроваджено надання з державного бюджету місцевим бюджетам субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, яка стала одним із дієвих механізмів для об'єднання територіальних громад (далі – ОТГ), підвищення рівня надання ними суспільних послуг. У 2016 р. на цю мету для 159 ОТГ (1,4 млн. жителів) спрямовано 1 млрд. грн., у 2017 році було передбачено спрямувати для 366 громад (3,1 млн. жителів) 1,5 млрд. грн. За рахунок цих коштів реалізовано 1328 проектів із будівництва, реконструкції, капітального ремонту доріг, мостів, переходів (31%), будівель закладів освіти



й охорони здоров'я (30%) та інших об'єктів у сфері культури, спорту, житлово-комунального господарства, що забезпечило підвищення якісного рівня умов проживання мешканців, навчання, транспортного й пішохідного сполучення, одержання адміністративних послуг. Водночас недосконалість нормативно-правового забезпечення процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади не сприяла належному й повному виконанню владних повноважень на місцях, оскільки на законодавчому рівні повноваження між місцевою виконавчою владою й ОТГ не розмежовані. Це створило ризики дублювання повноважень з надання населенню гарантованих державою послуг і передумови для виникнення непорозумінь між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різного рівня з надання цих послуг. На територіях районів, усі громади яких були об'єднані, продовжували утримуватися за рахунок коштів державного бюджету відповідні підрозділи районних державних адміністрацій з питань соціального захисту. З метою прискорення встановлення міжбюджетних відносин між державним бюджетом і бюджетами утворених територіальних громад і надання їм повноважень на отримання до місцевих бюджетів доходів і здійснення видатків на рівні міст обласного значення та районів перспективні плани формування територій громад коригувалися за фактом утворення громад, як наслідок, повноваження щодо отримання до місцевих бюджетів доходів і здійснення видатків на рівні міст обласного значення та районів надавалися нечисленним ОТГ з нерозвинутою інфраструктурою й недостатніми кадровими ресурсами, які були не здатні забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері охорони здоров'я, соціального захисту [13, с. 224–225, 229, 230].

Задекларовані орієнтири децентралізації у сфері соціального захисту й соціального забезпечення сьогодні потребують адекватної зміни обсягів і механізмів фінансового забезпечення. Погоджуємося з твердженням, що сучасна галузь соціального захисту входить до нової соціальної реальності з викривленим механізмом децентралізованого управління та фінансування, який не забезпечений реальним збільшенням фінансової спроможності громад і впровадженням нових інструментів, тож підвищення ефективності механізму фінансування системи соціального захисту потребує визначення дієвого співвідношення «централізація-децентралізація» для визначених функцій соціального захисту населення, формування результативної системи розмежування витратних повноважень у всіх секторах соціального захисту населення згідно з теоретично обґрунтованими принципами (територіальної відповідальності, ефекту масштабу тощо) і характерних функціональних особливостей різних секторів галузі, а також урахуванням потенційної можливості громад здійснювати такі управління й фінансування на визначених ієрархічних рівнях (держава, регіон, район, громада) [14, с. 78–79].

Отже, після ретельного розгляду проблем соціальної сфери України й концептуалізації наявних підходів до її реформування пропонуємо такі напрями вдосконалення фінансування соціального забезпечення населення України:

– усунення декларативних конституційних соціальних стандартів, що не відповідають сучасним запитам українського суспільства, насамперед закріпленого в ст. 48 Конституції України оціночного поняття «право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї» як такого, що не кореспондує з конституюванням України соціальною державою за умов фактичної неможливості забезпечення фінансування соціальних виплат згідно та на рівні з міжнародними нормативними стандартами з одночасним закріпленням як фундаментальних непорушних конституційних цінностей принципів індивідуальної свободи, відповідальності й підприємницької ініціативи;

– законодавче унеможливлення ревізії законами про Державний бюджет України різноманітних заходів соціального забезпечення шляхом унесення відповідного положення до Конституції України;

– формування Національного реєстру суб'єктів надання соціальних послуг і розроблення бази даних потенційних одержувачів соціальної допомоги (бенефіціарів соціальних послуг) із використанням непрямих методів оцінювання доходів громадян і досліджень щодо наявності індивідуальних потреб у відповідній соціальній підтримці (або введенням соціальних паспортів родини та (або) домогосподарства) для переходу до визначення обсягів фінансування соціальних послуг з огляду на реальну кількість споживачів, які потребують допомоги, й приведення обсягів коштів, закладених у розрахунки міжбюджетних трансфертів вирівнювання, у відповідність до запиту місцевих бюджетів;

– скасування установлених чинним законодавством пільг, соціальних і компенсаційних виплат декларативного характеру та їх фінансування коштом державного бюджету чи державних цільових позабюджетних фондів з одночасним гарантуванням надання мінімального необхідного соціального забезпечення найбільш соціально незахищеним верствам населення;

– запровадження уніфікованих підходів до визначення загального обсягу видатків державного бюджету на фінансування пільг;

– спрямування більшої частини бюджетного фінансування на безпосереднє надання соціальних послуг конкретним особам і сім'ям, які їх потребують (адресний характер соціального забезпечення незахищених верств населення);

– стимулювання надання соціальних послуг поза державними установами стаціонарного типу або комунальними закладами, що надають послуги в громаді шляхом передачі недержавному сектору (комерційним банкам, страховим організаціям, громадським організаціям та іншим інституціям) частини фінансових ресурсів і повноважень у сфері соціального обслуговування й надання соціальних послуг;

– перехід до комплексної системи відображення всіх видатків на соціальний захист населення, у т. ч. відповідних субвенцій із державного бюджету, у вигляді бюджетних програм шляхом застосування програмно-цільового методу бюджетування на всіх ланках бюджетної системи держави (що передбачає розроблення й реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на конкретний результат із використанням індикаторів їх виконання для оцінювання ефективності проведених видатків; орієнтується на надання якомога більшого обсягу соціальних послуг населенню на одиницю витрачених коштів; демонструє стандарт послуги відповідно до пріоритетів людського розвитку);

– упровадження довгострокових демографічних прогнозів до бюджетного прогнозування;

– запровадження методу соціального бюджетування в управлінні державними соціальними гарантіями на національному й регіональному рівнях згідно із запропонованою Міжнародною організацією праці методологією розроблення національної моделі соціального бюджету зі створенням у складі органів місцевого самоврядування спеціалізованих міжвідомчих органів для складання, фінансування та інформаційно-контрольного супроводу реалізації довгострокових проектів соціальної сфери;

– закріплення в Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» норми, що мінімальний розмір допомоги по безробіттю не може бути нижчим за прожитковий мінімум для працездатних осіб із метою часткового наближення національних соціальних стандартів до європейських;

– децентралізація системи надання соціальних послуг: перехід від централізованого регламентування видатків місцевих бюджетів до встановлення мінімальних

стандартів надання послуг власними коштами місцевих бюджетів або із застосуванням міжбюджетних трансфертів;

– розроблення й прийняття нормативно-правового акта (закону), який би чітко розмежував функції фінансування соціального захисту населення із закріпленням переліку надаваних коштом бюджету соціальних послуг з урахуванням стандартів надання відповідних послуг на кожному ієрархічному рівні (держава, регіон, район, громада);

– перетворення міжбюджетних трансфертів на програмні середньострокові видатки у вигляді спеціальних бюджетних програм і загальних програм розв’язання масштабних соціальних проблем;

– з метою забезпечення своєчасного та повного фінансування з державного бюджету заходів із підтримки сімей із дітьми визначити Міністерство соціальної політики України повноважним суб’єктом визначення обсягів відповідних цільових субвенцій;

– практичне планування органами місцевого самоврядування, яким делеговані відповідні повноваження, видатків на надання пільг на засадах оптимізації, без централізовано розрахованих показників;

– конкретизація повноваження місцевих бюджетів щодо реалізації заходів по галузях бюджетної сфери та запровадження чітких критеріїв для визначення об’єктів фінансування (видів соціальних послуг і суб’єктів їх надання) відповідно до місцевих потреб;

– передання відомчих закладів соціально-культурної сфери в підпорядкування місцевим радам із закріпленням релевантних фінансових ресурсів.

### Список використаних джерел:

1. Лопушняк Г.С. Бюджетне фінансування соціальних видатків в умовах трансформації економіки. *Фінанси України*. 2010. № 10. С. 38–46.
2. Гальчинський А. Три кроки бюджетної політики. URL: <http://www.dt.ua/publications/2006/09/15241731/> (дата звернення: 11.03.2019).
3. Рибак С.О. Фінансове забезпечення модернізації соціального захисту населення. *Фінанси України*. 2013. № 1. С. 7–21.
4. Бюджетна система: підручник / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. Київ: Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. 871 с.
5. Варук В.В., Кудінова М.М. Проблеми фінансування соціального захисту населення в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Випуск 4. С. 460–463. URL: <http://www.global-national.in.ua/archive/4-2015/97.pdf> (дата звернення: 11.03.2019).
6. Варук В.В., Кудінова М.М. Проблеми фінансування соціального захисту населення в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Випуск 4. С. 460–463. URL: <http://www.global-national.in.ua/archive/4-2015/97.pdf> (дата звернення: 11.03.2019).
7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75.
8. Бюджетна система: навчальний посібник / В.Г. Баранова, О.Ю. Дубовик, В.П. Хомутенко та ін.; за заг. ред. В.П. Хомутенко. Одеса: Видавництво Бартенєва, 2014. 392 с.
9. Крентовська О.П. Управління державними соціальними гарантіями в Україні: автореф. дис ... канд. наук з держ. управління / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2005. 20 с.
10. Порядок надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітними підприємницької діяльності: Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 20.11.2000 № 307. *Офіційний вісник України*. 2000. № 51. Ст. 2237.

11. Кочемировська О.О., Пищуліна О.М. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні: аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2012. 88 с. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Sots\\_zahust-c0056.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Sots_zahust-c0056.pdf) (дата звернення: 03.01.2019).

12. Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015. 422 с.

13. Звіт Рахункової палати за 2017 рік. Київ, 2018. 316 с. URL: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit\\_RP\\_2017.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit_RP_2017.pdf?subportal=main) (дата звернення: 11.03.2019).

14. Степанова С.В. Фінансування соціального захисту в умовах децентралізації: зарубіжний досвід та національні реалії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 22. С. 73–79. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2016\\_22\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_22_16) (дата звернення: 11.03.2019).

УДК 342.922

## ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ РЕАЛІЗАЦІЇ АРЕШТОВАНОГО НЕРУХОМОГО МАЙНА ЧЕРЕЗ ЕЛЕКТРОННІ ТОРГИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

**Круговий Олексій Олександрович**,  
здобувач кафедри адміністративного  
та митного права (Університет митної  
справи та фінансів, м. Дніпро, Україна)

У статті розкрито поняття й ознаки реалізації арештованого нерухомого майна через електронні торги. Доведено, що держава використовує електронні торги як інструмент у досягненні позитивних результатів державної політики. Зокрема, поступове впровадження е-торгів (аукціонів) на державному рівні дає змогу не лише ефективно здійснювати управлінські функції, а й забезпечувати захист і відновлення порушених прав і законних інтересів громадян. Виділено п'ять основних ознак реалізації арештованого нерухомого майна шляхом електронних торгів: 1) є підстави для примусового стягнення на майно боржника; 2) неможливо забезпечити задоволення вимог кредитора в інший спосіб – за рахунок звернення стягнення на кошти чи рухоме майно боржника; 3) використання мережі Інтернет; 4) подвійна форма вираження процедури реалізації арештованого нерухомого майна – внутрішня (сукупність виконавчих підпроцедур) і зовнішня (договір купівлі-продажу); 5) специфічність досліджуваних правовідносин, що виражається в їх суб'єктному складі.

Доведено, що реалізація арештованого нерухомого майна шляхом електронних торгів за своєю природою є своєрідним правовим механізмом, який спрямований на задоволення законних вимог та інтересів кредитора й проявляється через власні специфічні ознаки. Цей механізм може бути задіяний лише у виконавчому провадженні та лише за умови, що неможливе звернення стягнення на інше майно боржника, відмінне від нерухомого.

**Ключові слова:** адміністративні процедури, адміністративні процедури реалізації арештованого нерухомого майна через електронні торги, етапи, процедура, стадії.



**CONCEPT AND SYMPTOMS OF REALIZATION  
OF BROWNEED NON-CURRENT PROPERTY THROUGH ELECTRONIC TENDERS  
(ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS)**

**Kruhovi Oleksii Oleksandrovych,**  
Applicant at the Department of  
Administrative and Customs Law  
(University of Customs and Finance,  
Dnipro, Ukraine)

In the article the concept and signs of realization of the arrested immovable property through electronic trading are disclosed. It is proved that the state uses electronic tenders as an instrument for achieving positive results of state policy. In particular, the gradual introduction of e-bids (auctions) at the state level allows to more effectively carry out not only administrative functions, but also provide protection and restoration of violated rights and legitimate interests of citizens. There are five main features of the realization of arrested immovable property through electronic trading: 1) there are grounds for the enforcement of the property of the debtor; 2) it is impossible to ensure satisfaction of the claims of the creditor in another way – at the expense of the recovery of funds or movable property of the debtor; 3) use of the Internet; 4) a double form of expression of the procedure for the realization of the arrested immovable property – internal (a set of executive subprocedures) and external (contract of sale); 5) the specificity of the investigated legal relationship, expressed in their subjects.

It is proved that the realization of arrested immovable property by electronic auction by its nature is a kind of legal mechanism aimed at satisfying the legitimate requirements and interests of the creditor and manifested through its own specific features. This mechanism may only be used in the enforcement proceedings and only on condition that it is not possible to enforce the recovery of the debtor's other property, other than immovable property.

**Key words:** administrative procedures, administrative procedures for the realization of arrested real estate through electronic tenders, stages, procedure, stages.

З розвитком комп'ютерних технологій свого нового вираження набувають правовідносини в суспільстві. Так, нині досить легко укласти практично будь-який договір за допомогою мережі Internet, не виключені й правочини щодо купівлі-продажу майна.

Правильно зазначає в монографії Є.О. Легеза: «Нині в адміністративно-правовій науці діяльність органів виконавчої влади щодо прийняття адміністративних актів (у тому числі й щодо надання публічних послуг) розглядалася й досі розглядається переважно в структурі так званого «адміністративного процесу». Зокрема, категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагоме методологічне значення в науці адміністративного права і є актуальною в сучасних умовах» [15, с. 150].

Електронна комерція в Україні лише починає свій активний розвиток. Окрім різних майданчиків для купівлі-продажу майна, таких як eBay, AliExpress, Yahoo!, Prom.ua, OLX, Avito тощо, на державному рівні поступово впроваджується електронна система здійснення торговельної діяльності. Державні закупівлі, різноманітні тендери, проведення митних аукціонів, реалізація арештованого як рухомого, так і нерухомого майна та багато інших механізмів, які впроваджуються на державному рівні, – все це відбувається з використанням мережі Internet. Варто додати, що політика щодо впровадження цифрових механізмів у повсякденне життя має на меті прискорити й покращити суспільні відносини в тій чи іншій сфері; забезпечити більшу доступність суб'єктів до участі в державних механізмах; сприяти громадському контролю за реалізацією напрямів державної діяльності тощо.

Так, держава використовує електронні торги як інструмент у досягненні позитивних результатів державної політики. Зокрема, поступове впровадження е-торгів (аукціонів) на державному рівні дає змогу більш ефективно не лише здійснювати управлінські функції, а й забезпечувати захист і відновлення порушених прав і законних інтересів громадян.

Як зазначає І.І. Кравченко, система електронних торгів широко використовується в багатьох європейських країнах і має дуже позитивні наслідки. В Україні ж електронні торги впроваджено у виконавчому провадженні як механізм реалізації арештованого майна [1].

Питання проведення аукціонів, у тому числі й електронних торгів з примусового продажу майна, нині є досить актуальним, адже цікавить не тільки боржників, нерухоме майно яких продається, чи кредиторів, які прагнуть повернути кошти, а й потенційних покупців, які не хочуть марно витратити кошти й потім роками судитися за законність торгів.

Загалом варто відмітити, що торги є досить поширеним правовим механізмом не лише для сфери економіки та бізнесу, а й для публічно-правового сегменту. Так, за допомогою виконавчого процесу можлива реалізація майна боржника саме шляхом проведення торгів. Саме за допомогою цієї процедури можливе задоволення вимог кредитора в разі невиконання зобов'язань боржником. Окрім цього, варто додати, що така процедура є одним із варіантів придбання нерухомого майна, як правило, за цінами, що є нижчими за ринкові. Також варто зазначити, що у зв'язку з активною віртуалізацією сучасного світу торги набули форми електронних.

Отже, торги як такі можна вважати комплексом заходів, що спрямовані на задоволення вимог кредитора шляхом реалізації майна боржника через його фактичний продаж.

Звернення стягнення на майно боржника являє собою один із дієвих засобів захисту порушених прав. Так, у разі невиконання або неналежного виконання боржником своїх зобов'язань інша сторона має право звернутися до суду або інших належних органів з метою задоволення своїх вимог.

Проте треба зауважити, що навіть у разі звернення до суду та набрання законної сили рішення суду це не є стовідсотковою гарантією його виконання зобов'язаною стороною. У такому випадку якщо добровільне виконання рішення є неможливим, варто звертатися до примусового виконання цього рішення.

Одним із важливих елементів забезпечення верховенства права для будь-якої держави є саме виконання судових рішень, а також інших виконавчих документів. Так, кожна людина прагне бути впевненою, що держава здатна забезпечити реальний захист її прав та інтересів, зокрема, шляхом законного примусу боржника до виконання його договірних або інших зобов'язань перед кредитором. З метою відновлення порушених прав особи запроваджено виконавчі органи.

Відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», саме під час виконавчого провадження завершується стадія судового провадження й відбувається фактичне примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) [2].

Указаний Закон України «Про виконавче провадження» набув чинності 5 жовтня 2016 року і прийнятий у рамках Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки [3]. На підставі цього ж Закону Міністерство юстиції України затвердило новий Порядок реалізації арештованого майна [4] й оновлену редакцію Інструкції з організації примусового виконання рішень.

І.Г. Зеленкова зазначає, що виконавче провадження не є наслідком розгляду й вирішення справи, воно є самостійним провадженням щодо відновлення порушеного права особи на підставі судового рішення, яке набрало законної сили [5, с. 27].

С.В. Щербак під виконавчим процесом пропонує розуміти законодавчо врегульовану діяльність суб'єктів виконавчого процесу, здійснювану в особливій процесуальній формі та спрямовану на забезпечення примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів, а також реальне поновлення прав фізичних і юридичних осіб шляхом застосування заходів примусового виконання [6, с. 14]

Відповідно до ст. 124 Конституції, визначено, що рішення суду ухвалюється іменем України та підлягає обов'язковому виконанню [7]. Однак у разі відмови боржника щодо добровільного виконання такого рішення досягти бажаного результату, а саме задоволення вимог кредитора, застосовується примус, що являє собою певний засіб впливу на боржника.

Для кращого розуміння місця реалізації арештованого майна у виконавчому провадженні варто звернути увагу на твердження С.В. Щербака, який підкреслює, що виконавчий процес, як і будь-який інший вид юридичного процесу, має певну стадійність. Стадії ж, у свою чергу, утворюють структурно обумовлену послідовність виконавчих дій і відображають хід реалізації вимог виконавчого документа.

У виконавчому процесі науковець виокремлює такі стадії:

- 1) відкриття виконавчого процесу;
- 2) підготовка до виконання;
- 3) застосування заходів примусового виконання до боржника;
- 4) закінчення виконавчого процесу [6, с. 15].

З огляду на ч. 1 ст. 48 Закону України «Про виконавче провадження», звернення стягнення на майно боржника полягає в його арешті (описі), вилученні та примусовій реалізації. Сама ж реалізація арештованого майна (крім майна, визначеного законом) здійснюється шляхом електронних торгів або за фіксованою ціною [2]. Отже, звернення стягнення на майно виступає як певна ступінь відповідальності боржника, але насамперед має на меті задоволення інтересів кредитора, а не покарання боржника.

З огляду на зазначене, можна стверджувати, що, оскільки електронні торги є формою втілення реалізації арештованого майна, їх метою є насамперед досягнення мети на конкретній стадії виконавчого провадження. А саме, якщо керуватися послідовністю етапів, що запропонована С.В. Щербаком, електронні торги знаходяться на передостанньому щаблі цієї структури.

При цьому варто зазначити, що реалізація арештованого нерухомого майна та майна, на яке, відповідно до законодавства, поширюється режим нерухомого, здійснюється виключно шляхом електронних торгів [2].

Із самого терміна «електронні торги» випливає, що проведення таких торгів відбувається в електронному форматі, тобто за допомогою використання мережі Internet, що є однією з ознак цих торгів. Виходячи зі специфіки проведення електронних торгів, вони потребують для себе створення відповідних і належних умов, оскільки мережа Internet як така не є безпечним середовищем ні для зберігання будь-яких даних, ні для здійснення якихось правочинів. Саме з метою створення безпечного ринку з реалізації не лише арештованого нерухомого майна, а й надання низки інших послуг, улітку 2017 року Міністерство юстиції України перевело систему електронних торгів на децентралізовану технологію Blockchain.

Відповідно до цієї технології, захист і збереження даних здійснюється за допомогою потужних криптографічних алгоритмів. Основа технології Blockchain полягає в розділеному зберіганні інформації, що дає змогу зберігати її одночасно на декількох серверах (у всіх учасників мережі). Характерною особливістю цієї технології є те, що можливості змінити первинну інформацію немає. Так, наприклад, коли інформація про певний об'єкт, що підлягає примусовій реалізації, вперше з'являється в системі

електронних торгів, то подальше внесення змін до цього запису є неможливим, а в разі такої спроби первинні дані будуть відновлені з інших синхронізованих сховищ зберігання цієї інформації (серверів) [8].

Щодо деяких аспектів термінологічного апарату важливо зазначити, що у зв'язку з проведенням адміністративної реформи до законодавства внесено чимало змін і доповнень, однак у термінологічному апараті відсутня єдність. Створюючи новий нормативно-правовий акт, законодавець не вносив належних змін до вже наявних нпа, у зв'язку з указаним варто додати, що в більшості нпа, які регулюють питання реалізації арештованого майна у виконавчому провадженні, термін «електронні торги» має розумітися замість терміна «публічні торги». До того ж, з огляду на розуміння філософсько-правової категорії «публічні торги», не є помилковим уживання вказаного терміна замість поняття «електронні торги». Також у законодавстві України можна зустріти таке формулювання: «... торги (аукціон) ...». Фактично законодавець зрівнює поняття «торги» та «аукціон» як такі, тому й ототожнення вказаних понять у роботі є допустимим

Так, слово «аукціон» походить від лат. «авго», що означає «збільшую». За більшістю фактів історії, аукціони були відносно незвичайним способом ведення переговорів про обмін товарами та послугами. На практиці переважав продаж майна за встановленою ціною, тим не менше аукціони мають давню історію, яка зафіксована ще в 500 р. до н.е. Хоча аукціони найбільше пов'язані в суспільній уяві з продажем антикваріату, картин, рідкісних предметів колекціонування та дорогих вин, аукціони нині також використовуються у правовому полі задля забезпечення прав і задоволення вимог кредитора в зобов'язаннях [9].

Законодавець до поняття арештованого майна включає рухоме або нерухоме майно боржника (крім майна, вилученого з цивільного обороту, обмежено оборотоздатного майна та майна, зазначеного в ч. 8 ст. 56 Закону України «Про виконавче провадження»), на яке звернено стягнення та яке підлягає примусовій реалізації [2].

Досліджуючи питання реалізації арештованого нерухомого майна, звернемося до законодавчого визначення інституту «нерухоме майно».

Так, згідно з ч. 1 ст. 181 Цивільного кодексу України, до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) законодавець зараховує земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Зазначене визначення «нерухоме майно» є досить універсальним і має деталізацію в інших нормативних актах [10].

Загалом же під поняттям «майно боржника» варто розуміти не лише окремі речі або ж їх сукупність, а й усі майнові права боржника, що є в нього на момент учинення виконавчого провадження. Це положення, хоча й не визначено самим Законом України «Про виконавче провадження», однак воно прямо впливає із цього Закону. Це можна пояснити тим, що майнові права боржника на отримання певних періодичних виплат розглядаються вказаним Законом окремо, більш того, умови та порядок звернення стягнення на такі виплати регламентовано розділом 9 Закону [2].

Однак під час реалізації майна боржника у виконавчому провадженні шляхом проведення електронних торгів значення мають не майнові права боржника, а саме майно – рухоме чи нерухоме, як це безпосередньо визначено законом [2].

Реалізацію арештованого нерухомого майна пропонуємо розглядати у двох площинах, а саме в зовнішній і внутрішній формах її вираження. Якщо уявити внутрішню форму виконавчого процесу як сходи, то реалізація арештованого нерухомого майна боржника буде майже останнім щаблем цього процесу, виступатиме виконавчою процедурою, яка має свою послідовність виконання дій і, відповідно, свою чергу



(у цьому випадку виконувати звернення стягнення на нерухоме майно можливо лише в разі відсутності коштів чи будь-якого іншого майна боржника).

Варто погодитися з думкою С.В. Щербака, що виконавчий процес виникає в разі самостійного невиконання вимог виконавчого документа боржником (відповідно, в разі порушення прав стягувача) і передбачає, керуючись термінологією В.М. Протасова, «владне втручання» державного виконавця в механізм реалізації порушеного права. Також автор указує, що процес реалізується через конкретні правові процедури, а будь-яка процедура визначається або як макропроцедура, або як мікропроцедура. Мікропроцедура та макропроцедура співвідносяться між собою як частина й ціле. У розумінні автора макропроцедура – це система мікропроцедур, яка в найбільш загальному вигляді встановлює загальний порядок здійснення юридичної діяльності, спрямованої на реалізацію норм матеріального права та основаних на них матеріальних правовідносин, охоронюваних від порушень правовими санкціями. Водночас мікропроцедура – відносно самостійне явище, що наділяється характерними рисами, які конкретизують макропроцедуру [11, с. 22–23].

Отже, можна зробити висновок, що процедура реалізації арештованого нерухомого майна є виконавчою процедурою в рамках конкретного виконавчого провадження. Також варто зазначити, ця процедура, згідно з класифікацією С.В. Щербакова, є макропроцедурою, адже вміщає низку інших більш дрібніших процедур, таких як арешт, опис нерухомого майна, його оцінювання відповідними суб'єктами та фактичний продаж на електронних торгах [11, с. 24].

Що ж до зовнішнього свого вираження, то вказана процедура реалізації арештованого майна виступає у правовому полі як правочин із купівлі-продажу нерухомого майна.

Так, аналізуючи судову практику з розгляду адміністративних спорів щодо реалізації арештованого нерухомого майна шляхом проведення торів, як публічних (відбувалися до вересня 2016 року), так і електронних, можна дійти висновку, що, вирішуючи спори, суди виходять із правової природи процедури реалізації арештованого майна на торгах. Фактично відбувається купівля-продаж нерухомого майна, що правда, в особливому законодавчому порядку. Так, здійснюється перехід права власності на майно боржника, на яке звернено стягнення до покупця – учасника прилюдних торгів. За результатами ж проведення торгів складається акт, що, у свою чергу, являє собою оформлення договірних відносин купівлі-продажу майна на прилюдних/електронних торгах, а отже, є правочином [12].

Частиною 4 ст. 656 Цивільного кодексу України регламентовано, що до договору купівлі-продажу на біржах, конкурсах, аукціонах (публічних торгах), договору купівлі-продажу валютних цінностей і цінних паперів застосовуються загальні положення про купівлю-продаж, якщо інше не встановлено законом про ці види договорів купівлі-продажу або не впливає з їхньої сутності [10].

Як бачимо, в класичних цивільно-правових відносинах сторонами договору купівлі-продажу нерухомого майна є покупець і продавець – власник майна або уповноважений на те представник. Однак які особи будуть виступати сторонами такого ж договору, але в процесі реалізації арештованого нерухомого майна на електронних торгах?

Специфічний суб'єктний склад цього виду правовідносин є ще однією з ознак, що притаманні процедурі реалізації арештованого нерухомого майна шляхом електронних торгів. Так, з однієї сторони цього нетипового договору купівлі-продажу нерухомого майна є учасник торгів, який виявив бажання придбати певний об'єкт нерухомості й виконав всі необхідні для цього умови. З іншого боку маємо державну виконавчу службу, яка, виконуючи рішення суду чи інших органів (посадових осіб), фактично здійснює продаж арештованого майна боржника. Проте вважати виконавчу службу продавцем у зазначених

правовідносинах не зовсім правильно. Боржник арештованого нерухомого майна також не є повноцінним продавцем у цьому виді договору, адже реалізація арештованого нерухомого майна здійснюється проти волі боржника та й узагалі без його участі: боржник не обирає контрагента за договором і не визначає умов договору. Також маємо організатора електронних торгів – Державне підприємство «СЕТАМ», яке, відповідно до законодавства, уповноважене на організацію і проведення електронних торгів з реалізації арештованого нерухомого майна, а також відіграє роль посередника між суб'єктом виконавчого провадження й набувачем такого майна (переможцем е-торгів) [13].

Що ж до визначення стороною в цих правовідносинах державної виконавчої служби, то тут також є низка нюансів. Уважати цей орган державної влади представником боржника в досліджуваному договорі купівлі-продажу є хибним наміром, оскільки це не відповідає положенням законодавства, адже ці органи є фактично представниками держави та реалізують її функції з метою забезпечення прав і свобод громадян [14].

Отже, бачимо трансформацію класичних правовідносин між продавцем і покупцем у певну специфічну форму, в якій виконавча служба та організатор публічних торгів виступають як суб'єкти, які створюють передумови для здійснення продажу арештованого нерухомого майна й у жодному разі не набувають статусу продавця такого майна [5, с. 73].

На підставі вищевикладеного можна виділити 5 основних ознак реалізації арештованого нерухомого майна шляхом електронних торгів:

- є підстави для примусового стягнення на майно боржника;
- неможливо забезпечити задоволення вимог кредитора в інший спосіб – за рахунок звернення стягнення на кошти чи рухоме майно боржника;
- використання мережі Інтернет;
- подвійна форма вираження процедури реалізації арештованого нерухомого майна – внутрішня (сукупність виконавчих підпроцедур) і зовнішня (договір купівлі-продажу);
- специфічність досліджуваних правовідносин, що виражається в їх суб'єктному складі.

Отже, реалізація арештованого нерухомого майна шляхом електронних торгів за своєю природою є своєрідним правовим механізмом, який спрямований на задоволення законних вимог та інтересів кредитора й проявляється через власні специфічні ознаки. Цей механізм може бути задіяний лише у виконавчому провадженні та лише за умови, що не можливе звернення стягнення на інше майно боржника, відмінне від нерухомого.

### Список використаних джерел:

1. Кравченко І.І. Реалізація арештованого майна через електронні торги у виконавчому процесі України. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 176–178.
2. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 30. Ст. 542.
3. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 276/2015. Ст. 1267.
4. Про затвердження Порядку реалізації арештованого майна: Наказ Міністерства юстиції від 29.09.2016 № 2831/5. *Офіційний вісник України*. 2016. № 76. Ст. 179.
5. Зеленкова І.І. Процедура звернення стягнення на майно боржника у виконавчому процесі: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2017. 195 с.
6. Щербак С.В. Зміст виконавчого процесу. *Правовий вісник УАБС*. 2011. № 2 (5). С. 15–19.
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Технологія BLOCKCHAIN. URL: .

9. Auction. Wikipedia: The Free Encyclopedia URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Auction>.
10. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.
11. Щербак С.В. Виконавча процедура: постановка проблеми. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 1 (10). С. 21–26.
12. Постанова Верховного Суду України від 22.02.2017 по справі № 734/580/15-ц. *Офіційний веб-сайт Єдиного державного реєстру судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65440998>.
13. Місія та завдання Державного підприємства «СЕТАМ». Інформаційне повідомлення. URL: <http://setam.gov.ua/mission-and-tasks>.
14. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 53. Ст. 1851.
15. Легеза Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.

УДК 347.734

## БАНКІВСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**Кузьменко Юлія Василівна,**  
 доктор педагогічних наук, доцент,  
 професор кафедри адміністративного  
 права та адміністративного процесу  
 (Херсонський факультет Одеського  
 державного університету внутрішніх  
 справ, м. Херсон, Україна)

У статті висвітлено правові аспекти банківської справи в Україні. Підкреслено, що сучасним правовим полем охоплено всі напрями банківської діяльності, що сприяє максимальному захисту прав та інтересів як клієнтів, так і самих банківських установ. Представлено статистичні дані щодо кількості діючих банків на території України за період з 2008 по 2018 рр. Закцентовано увагу, що функціонування банківської системи в правовому полі є одним із важливих чинників фінансово-економічного розвитку держави.

**Ключові слова:** законодавство, банківська діяльність, банк, Національний банк України, комерційні банки.

## BANKING ACTIVITIES IN UKRAINE: LEGAL ASPECTS

**Kuzmenko Iuliia Vasilivna,**  
 Doctor of Pedagogical Sciences, Associate  
 Professor, Professor at the Department of  
 Administrative Law and Administrative  
 Process (Kherson Faculty of Odessa State  
 University of Internal Affairs,  
 Kherson, Ukraine)

The article covers the legal aspects of banking in Ukraine. It has been determined that, like in other branches of law, banking legislation is not perfect, and therefore there is a need to clarify the existing financial-legal categories and institutions, as well as constant correction

in accordance with new modern requirements of society. The circle of domestic scholars who devote their studies to the various aspects of banking legislation was named. The analysis of the Ukrainian legislation provides grounds for arguing that such a category as banking activity is enshrined in the Law of Ukraine "On Banks and Banking Activities" of 2000. It is emphasized that the current legal field covers all areas of banking activity, which contributes to the maximum protection of rights and interests, as clients, and the banking institutions themselves. These are the main regulatory documents regulating the activities of banks in the territory of Ukraine. It is noted that the banking system of Ukraine is two-tier: the higher level is the National Bank of Ukraine, the poorer level – state, commercial, nationalized banks, branches of foreign banks. The main tasks of the central bank outlined in the Law of Ukraine "On the National Bank of Ukraine" in 1999 were presented in the article.

It is noted that two state-owned banks of Ukraine, Oschadbank, Ukrksimbank and one commercial PJSC CB Privatbank are recognized as systemically important in Ukraine. The statistical data on the number of active banks in the territory of Ukraine for the period from 2008 to 2018 are analyzed. The official statistics of the Ministry of Finance of Ukraine were analyzed and the conclusion was made that a sharp decrease in the number of banks in Ukraine occurred in 2016 mainly due to banks with foreign capital. The attention is paid to the fact that functioning of the banking system in the legal field is a guarantee of the financial and economic development of our state. The modern achievements are also outlined: reduction of the number of non-competitive banks in Ukraine; in connection with Russia's foreign aggressive policy towards Ukraine, there is a ban on banking activities on Ukrainian territory by Russian banks; the gaps in consumer lending regulation have been resolved; the main directions of activity of the National Bank of Ukraine are concentrated in the framework of monitoring compliance with the rules of functioning of the banking system and its development.

**Key words:** legislation, banking, bank, National Bank of Ukraine, commercial banks.

Натепер одним із важливих складників національної безпеки будь-якої держави є сектор банківської діяльності. Сучасний стан правового поля сфери банківських послуг в Україні не вирізняється особливою стабільністю. Як й інші галузі права, банківське законодавство не є досконалим, а отже, виникає необхідність в уточненні вже наявних фінансово-правових категорій та інститутів. Банківське право вимагає постійних корекцій відповідно до нових сучасних вимог суспільства. Отже, порушене питання є актуальним як для сучасної правової теорії, так і практики.

Широке коло науковців присвячує дослідження різноаспектним проблемам банківського законодавства. Разом із тим варто зауважити, що в науковому дискурсі питання місця фінансового права в системі права й по сьогодні є дискусійним. Так, М. Агарков, Ю. Дмитренко, О. Іоффе, Л. Коган, І. Тинчук, В. Хропанюк переконані, що банківське право є підгалуззю фінансового, цивільного, торгівельного та господарського права; І. Заверуха, Л. Єфимова, О. Орлюк уважають, що воно є комплексним інститутом права; О. Качан, І. Сторожук, С. Обрусна стверджують, що це є комплексна галузь права, А. Братко, О. Грачева, О. Качан, О. Костюченко, М. Піскотін, Г. Тосунян визначають банківське право як самостійну правову галузь. Різні точки зору підтверджують нашу думку, що багато економіко-правових дефініцій, зокрема й банківська діяльність, є інтегральними категоріями, що лежать на перетині декількох наук.

Мета статті – висвітлити правовий аспект банківської діяльності в Україні.

Аналіз системи українського законодавства дає підстави стверджувати, що така категорія, як банківська діяльність, закріплена в Законі України «Про банки і банківську діяльність»: «... залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб» [3]. Наша



думка є суголосною з поглядом Ю. Дмитренко, що «банківська діяльність є одним з елементів фінансової діяльності держави і складність банківської діяльності полягає в тому що вона охоплює обіг як державних так і приватних фінансових ресурсів, причому зв'язок між ними часто є міцним і нерозривним» [1, с. 188–189].

Банківська система України дворівнева: вищий рівень – це Національний банк України, нижчий рівень – державні, комерційні, націоналізовані банки, філії іноземних банків.

Щодо правового забезпечення діяльності центрального банку України, зокрема юридичного статусу, завдань, функціональних повноважень і принципів роботи, то основними є Конституція України, Закон України «Про Національний банк України» та інші закони. Національний банк України – юридична особа, особливий центральний орган державного управління. Відповідно до законодавчих вимог, його статутний капітал – 10 мільйонів гривень, проте він є державною власністю. Основні функції, що покладені суспільством на центральний банк, окреслені у статтях 6, 7 Закону України «Про Національний банк України» (1999 р.):

- забезпечення стабільності грошової одиниці України, досягнення та підтримка цінової стабільності в державі,
- монопольне здійснення емісії національної валюти України й організація готівкового грошового обігу;
- є кредитором останньої інстанції для банків та організує систему рефінансування;
- установа для банків правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів і майна;
- організація створення та методологічне забезпечення системи грошово-кредитної й банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу;
- регулювання діяльності платіжних систем і систем розрахунків в Україні, визначення порядку й форм платежів у тому числі між банками;
- визначення напрямів розвитку сучасних електронних банківських технологій, створення та забезпечення безперервного, надійного й ефективного функціонування, розвиток створених ним платіжних та облікових систем, контроль створення платіжних інструментів, систем автоматизації банківської діяльності й засобів захисту банківської інформації;
- здійснення банківського регулювання та нагляд на індивідуальній і консолідованій основі;
- здійснення погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності й операцій, ведення Державного реєстру банків, Кредитного реєстру НБУ;
- ведення офіційного реєстру ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутрішньодержавних платіжних систем;
- здійснення попередньої кваліфікації осіб, які можуть брати участь у виведенні неплатоспроможних банків з ринку, складає перелік таких осіб;
- представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків;
- здійснення валютного регулювання;
- забезпечення накопичення та зберігання золотовалютних резервів і здійснення операцій з ними й банківськими металами;
- аналіз і прогноз динаміки макроекономічних, грошово-кредитних, валютних і фінансових показників, у тому числі складає платіжний баланс;
- організація інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей, видання ліцензії на право інкасації й перевезення банкнот і монет та інших цінностей;

- забезпечення обліку і зберігання переданих йому цінних паперів та інших коштовностей, що конфісковані (заарештовані) на користь держави;
- здійснення державного регулювання з питань електронної ідентифікації в банківській системі України;
- видача ліцензії небанківським фінансовим установам, які мають намір стати учасниками платіжних систем, на переказ коштів без відкриття рахунків і відкликання їх відповідно до законодавства;
- здійснення державного регулювання й нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму й фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за небанківськими фінансовими установами-резидентами;
- визначення порядку, вимог і заходів із забезпечення кіберзахисту та інформаційної безпеки в банківській системі України тощо [4].

Як бачимо з наведеного переліку, Національний банк України наділено широкими повноваженнями щодо проведення грошово-кредитної політики в державі.

Банківська діяльність банків нижчого рівня законодавчо регламентована законами України («Про банки та банківську діяльність» (2000 р.), «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» (2001 р.), «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» (2012 р.), «Про валюту і валютні операції» (2018 р.), «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» (1996 р.), «Про цінні папери та фондову біржу» (2006 р.), «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (2014 р.), «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (2001 р.), «Про споживче кредитування» (2016 р.), «Про акціонерні товариства» (2008 р.), «Про захист персональних даних» (2010 р.), «Про фінансову реструктуризацію» (2016 р.), «Про спрощення процедур реорганізації та капіталізації банків» (2017 р.) «Про споживче кредитування» (2017 р.)), Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування переліку осіб, які пов'язані з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції», постановами Правління Національного банку України тощо.

У Законі України «Про банки та банківську діяльність» (2000 р.) визнано, що «державний банк – це банк, сто відсотків статутного капіталу якого належать державі», «кооперативні банки створюються за принципом територіальності і поділяються на місцеві та центральні кооперативні банки», а їх статутний фонд «поділяється на паї. Рівень мінімального розміру статутного капіталу кооперативного банку встановлюється Національним банком України» [3].

Цілком логічно, що банківська справа як різновид підприємницької діяльності спрямована на отримання прибутків від продажу товарів (валюта, банківські метали, ювілейні монети тощо) та послуг (надання кредитів, оформлення депозитів, обслуговування рахунків фізичних і юридичних осіб тощо). Проте здійснювати банківську діяльність можна лише після державної реєстрації юридичної особи, внесення до Державного реєстру банків та отримання відповідної ліцензії.

Системно важливими сьогодні визнано два державні банки України – АТ «Ощадбанк», АТ «Укресімбанк» – та один комерційний – ПАТ КБ «Приватбанк». На території України діє 81 комерційний банк (станом на 1 жовтня 2018 року) [2]. У таблиці 1 наведено статистичні данні щодо моніторингу кількісних показників комерційних банків на території України.

Таблиця 1

**Кількість комерційних банків в Україні (2008–2018 рр.)\***

Рік	Кількість діючих банків	З них із іноземним капіталом
2008	175	47
2009	184	53
2010	182	51
2011	176	55
2012	176	53
2013	176	53
2014	180	49
2015	163	51
2016	117	41
2017	96	38
2018	81	41

\* За даними Міністерства фінансів України [2].

Аналіз офіційних статистичних даних Міністерства фінансів України дає підстави стверджувати, що різке скорочення кількості банків в Україні відбулося у 2016 р. Такі трансформації пов'язані з реформуванням правового поля у сфері банківської діяльності. На жаль, зміни в законодавстві призвели до різкого скорочення банків з іноземним капіталом. Їхня банківська діяльність регулювалася з публічно-правових позицій, у другу чергу відносно захисту приватних інтересів банків і їх клієнтів.

Підводячи підсумки, варто зазначити, що сучасним правовим полем охоплено всі напрями банківської діяльності, що сприяє максимальному захисту прав та інтересів як клієнтів, так і самих банківських установ. І це цілком логічно, оскільки функціонування банківської системи в правовому полі є запорукою фінансово-економічного розвитку будь-якої держави. Сьогодні в Україні зменшено кількість неконкурентоспроможних банків; у зв'язку із зовнішньою агресивною політикою Росії стосовно України діє заборона на здійснення банківської діяльності на українській території російськими банками; усунено прогалини щодо регулювання споживчого кредитування; основні напрями діяльності Національного банку України сконцентровано в руслі контролю за дотриманням правил функціонування банківської системи та її розвитку.

Перспективи подальших наукових розвідок можуть бути пов'язані з висвітленням питання правового регулювання сфери діяльності комерційних банків в Україні зі 100% іноземним капіталом.

**Список використаних джерел:**

1. Дмитренко Ю. Банківська діяльність як інститут фінансового права. *Форум права*. 2012. № 2. С. 188–195. URL: [file:///C:/Users/1/Desktop/Downloads/FP\\_index.htm\\_2012\\_2\\_32.pdf](file:///C:/Users/1/Desktop/Downloads/FP_index.htm_2012_2_32.pdf) (дата звернення: 01.11.2018).
2. Кількість банків в Україні (за даними Міністерства фінансів України) URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/banks/stat/count/2018> (дата звернення: 07.11.2018).
3. Про банки та банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. Дата оновлення: 01.10.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14> (дата звернення: 17.10.2018).
4. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. Дата оновлення: 07.11.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (дата звернення: 07.11.2018).

УДК 342.9

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

**Лекарь Сергій Іванович,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
заслужений економіст України,  
професор кафедри податкової  
політики (Університет Державної  
фіскальної служби України,  
м. Ірпінь, Київська область, Україна)

У роботі визначено основні організаційні заходи вдосконалення адміністративно-правових засад забезпечення економічної безпеки держави. На підставі проведеного структурно-функціонального аналізу повноважень органів державної влади щодо забезпечення економічної безпеки держави з'ясовано основні напрями, за якими сучасна організаційна система потребує вдосконалення. Для вдосконалення адміністративно-правових засад забезпечення економічної безпеки доцільним є комплексне вжиття організаційних, спрямованих на оптимізацію управлінських відносин, і правових, які стосуються внесення змін до нормативно-правових актів, заходів. Наголошено, що належний розвиток економіки держави та забезпечення економічної безпеки загалом потребує ефективної взаємодії правоохоронних органів у сфері боротьби з економічною злочинністю, забезпечення взаємодії й координації правоохоронних органів та органів державної влади, органів місцевого самоврядування й об'єднань громадян. З'ясовано, що підвищення державно-правового захисту національних економічних інтересів потребує розширення повноважень органів місцевого самоврядування, розмежування та ліквідації дублювання функцій і повноважень державних і місцевих органів влади, підвищення усвідомлення громадянами України причетності до процесу забезпечення економічної безпеки держави та відповідальності за реалізацію національних інтересів в економічній сфері, посилення ролі державного управління соціально-економічними процесами особливо в кризовий період. Зроблено висновок, що національна безпека забезпечується за допомогою досягнення пов'язаних між собою національних інтересів і стратегічних національних пріоритетів.

**Ключові слова:** економічна безпека держави, елементи системи забезпечення економічної безпеки, державно-правовий захист, адміністративно-правові засади.

## DIRECTIONS TO IMPROVE ADMINISTRATIVE LEGAL PRINCIPLES OF ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE

**Lekar Serhii Ivanovych,**  
Doctor of Juridical Sciences, Associate  
Professor, Honoured Economist of  
Ukraine, Professor at the Department of  
Tax Policy (National University of State  
Fiscal Service of Ukraine, Irpin,  
Kyiv region, Ukraine)

The paper identifies the main organizational measures for improving the administrative and legal framework for ensuring the country's economic security. Based on the structural and functional analysis of the powers of the state authorities on ensuring the economic security of the state, the main directions on which the modern organizational system needs to be improved is



determined. In order to improve the administrative and legal framework for ensuring economic security, it is expedient to use the complex organizational arrangements aimed at optimizing management relations and legal ones, which concern the introduction of amendments to legal acts, measures. It is emphasized that proper development of the state economy and ensuring economic security in general requires efficient interaction of law enforcement agencies in the field of combating economic crime, ensuring interaction and coordination of law enforcement bodies and state authorities, local self-government bodies and citizens' associations. It was clarified that the increase of state-legal protection of national economic interests requires the expansion of powers of local self-government bodies, the separation and elimination of duplication of functions and powers of state and local authorities, and increasing awareness of the citizens of Ukraine of the involvement in the process of ensuring the country's economic security and responsibility for the realization of national interests in the economic sphere, strengthening the role of public administration in socio-economic processes, especially in the crisis period. It is concluded that national security is ensured through the achievement of interconnected national interests and strategic national priorities.

**Key words:** economic security of the state, elements of the system of providing economic security, state-legal protection, administrative and legal principles.

За роки незалежності України багато зроблено як у законодавчому, так і в інституційному плані для забезпечення дієвого механізму розвитку економіки. Вибір України на євроінтеграцію, закріплений в Угоді, підписаній 14 червня 1994 року, про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, зумовлює постійний пошук результативних механізмів розвитку внутрішнього ринку та захисту національних економічних інтересів з метою реалізації низки реформ, спрямованих на системну модернізацію економіки і створення передумов для переходу до інноваційної моделі розвитку економіки.

Саме створення дієвих механізмів фінансування інновацій, вирішення стратегічних соціальних проблем, удосконалення адміністративно-правового регулювання економіки, гармонізації вітчизняного законодавства тощо забезпечують належний розвиток економіки держави. На думку Т. Васильєвої, інноваційна модель розвитку повинна ґрунтуватися на безупинно здійснюваній сукупності прогресивних і якісно нових змін [1].

Як і більшості реформаційним процесам, переходу до інноваційної моделі розвитку економіки перешкоджають чинники фінансового, політичного, правового й організаційного характеру. При цьому процеси створення нових інноваційних структур, які здатні забезпечити позитивну структурну трансформацію економіки та реалізувати інноваційні комерційні проекти, мають переважно стихійний характер.

Питання економічної безпеки, у тому числі питання адміністративно-правових засад її забезпечення, розглядали в працях такі науковці, як О. Бандурка, Т. Васильєва, О. Варантиновський, Л. Герасименко, О. Джужа, М. Дмитренко, А. Калантай, О. Користін, В. Ортинський та інші.

Метою статті є визначення основних напрямів удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення економічної безпеки держави.

Потреба становлення України як повноправного суб'єкта міжнародної спільноти на основі розбудови демократичного й, що важливо для України, правового суспільства зумовлює дослідження інноваційних стратегій розвитку держави, оскільки демократія в державі може розвиватися лише за умови дотримання законів усіма членами суспільства незалежно від посад і владних повноважень [2]. В умовах посилення макроекономічної нестабільності важливим є пошук і закріплення нових адміністративно-правових засад забезпечення економічної безпеки держави. На жаль, сьогодні основною проблемою законодавчого забезпечення державної інноваційної політики

в Україні є відсутність належних концептуальних засад в інноваційній законотворчості, невідповідність вітчизняного законодавства європейським стандартам у сфері забезпечення економічної безпеки держави тощо.

Дослідження й узагальнення думок учених та експертів щодо джерел виникнення загроз економічній безпеці дає змогу стверджувати, що головна загроза полягає у відсутності цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів у контексті реалізації проголошених стратегій соціально-економічного розвитку країни [3, с. 146]. Національна безпека забезпечується за допомогою досягнення пов'язаних між собою національних інтересів (розвиток демократії та громадського суспільства, підвищення конкурентоспроможності національної економіки тощо) і стратегічних національних пріоритетів (національна оборона, державна та громадська безпека, пріоритети сталого розвитку, пов'язані із забезпеченням економічної безпеки, – поліпшення якості життя громадян, економічне зростання, розвиток науки, створення нових технологій, розвиток освіти тощо) [4]. Саме тому визначальним у проведенні економічних реформ має стати поєднання прагматичної політики захисту національних економічних інтересів і стратегічних національних пріоритетів.

З урахуванням основних елементів системи забезпечення економічної безпеки, до яких належать нормативно-правові акти, що регламентують суспільні відносини у сфері забезпечення економічної безпеки й установлюють юридичну відповідальність у разі їх порушення; державні та недержавні організації, які забезпечують економічні процеси в державі; сукупність спеціально уповноважених органів держави, що контролюють дотримання законодавства, для вдосконалення адміністративно-правових засад забезпечення економічної безпеки доцільно використати два види заходів, а саме: організаційні, які спрямовані на оптимізацію управлінських відносин, і правові, які стосуються внесення змін до нормативно-правових актів, що є взаємопов'язаними та комплексними.

Так, до організаційних заходів удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення економічної безпеки держави можна зарахувати такі:

- зміцнення взаємодії Національної поліції України з іншими спеціально уповноваженими органами, діяльність яких спрямована на забезпечення економічної безпеки держави;
- підвищення ролі та відповідальності Національної поліції України й інших спеціально уповноважених органів у запобіганні економічним злочинам;
- забезпечення взаємодії державних і місцевих органів влади, суб'єктів господарювання, громадян і їхніх об'єднань щодо забезпечення економічної безпеки держави;
- спільне розроблення суб'єктами забезпечення економічної безпеки держави наукового забезпечення сталого соціально-економічного розвитку суспільства та захисту національних економічних інтересів;
- розроблення комплексних заходів щодо захисту національної інформаційної сфери України;
- формування системи державного захисту іноземних інвестицій, удосконалення нормативно-правової бази регулювання інвестиційних процесів;
- створення додаткових робочих місць і системи соціально-правового захисту прав та інтересів працівників;
- підвищення довіри до банківського сектора й активізація внутрішнього інвестиційного ринку України;
- розроблення та реалізація необхідних заходів щодо стимулювання діяльності фондового ринку;
- активне залучення засобів масової інформації до боротьби з корупцією, зі зловживаннями службовим становищем, іншими явищами, які загрожують економічній безпеці України;

- розроблення методики та моделі оцінювання стану забезпечення економічної безпеки держави, складником якої має бути методика прогнозування негативних наслідків державно-управлінських рішень у разі їх упровадження;

- вироблення єдиного понятійно-категорійного апарату у сфері забезпечення економічної безпеки;

- забезпечення неухильного дотримання конституційного права громадян на вільну конкуренцію, доступу до інформації, недопущення неправомірного втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у діяльність окремих громадян, їх дискримінації й переслідування;

- здійснення постійного моніторингу факторів, що підривають стійкість економічної системи держави в короткостроковій і довгостроковій перспективі, виявлення та прогнозування загроз, розроблення заходів щодо захисту національних економічних інтересів;

- налагодження взаємодії суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави щодо розроблення конкретних заходів, реалізації економічної політики та інституціональних перетворень, що усувають або пом'якшують негативний вплив факторів і загроз національним економічним інтересам у рамках єдиної програми економічних реформ країни;

- діагностика галузевої конкурентоспроможності, створення умов для входження до світової господарської системи;

- стимулювання розвитку експортоорієнтованих галузей економіки та формування механізмів розвитку внутрішнього ринку;

- підвищення ефективності боротьби з рейдерством.

Беручи до уваги визначальну роль права в регулюванні економічної безпеки, можемо стверджувати, що адміністративне право інституційно оформлює відносини у сфері економічної безпеки, надає захисним механізмам статусу правових відносин, а це дає праву змогу впливати на розвиток цих відносин, здійснювати їх охорону його специфічними засобами [4]. Тому дуже важливою є реалізація заходів удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення економічної безпеки держави, основними з яких є такі:

- удосконалення державного регулювання економічних процесів розвитку економічної сфери шляхом створення нормативно-правових та економічних передумов для розвитку національної інфраструктури й ресурсів, упровадження новітніх технологій аналітичного оцінювання в цій сфері, усунення структурних диспропорцій;

- подальший розвиток і вдосконалення законодавства та системи нормативно-правових актів у сфері забезпечення економічної безпеки, а також приведення їх у відповідність до стандартів ЄС;

- закріплення поняття службової таємниці шляхом унесення відповідних змін до Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893;

- законодавче закріплення адміністративно-правової компетенції суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави;

- розроблення комплексних економічних програм, спрямованих на реалізацію та захист економічних інтересів України;

- удосконалення адміністративно-правових засад управління економічною безпекою держави через розроблення відповідних законів, концепцій, доктрин, стратегій і програм, об'єднаних спільною метою.

Водночас варто враховувати, що в умовах української демократії формування державної економічної політики залежить не тільки від експертних оцінок та об'єктивного

врахування національних економічних інтересів, а й від політичної кон'юнктури, що склалася на момент прийняття таких рішень. Тому ухвалення економічних програм має передусім орієнтуватися на довгострокові стратегічні національні економічні цілі.

Рівень законності в економічній діяльності багато в чому залежить від правосвідомості суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави, а це потребує необхідного обсягу юридичних знань, що дають змогу здійснювати усвідомлені юридичні дії в господарських та інших операціях.

Підвищення державно-правового захисту національних економічних інтересів потребує розширення повноважень органів місцевого самоврядування, розмежування та ліквідації дублювання функцій і повноважень державних і місцевих органів влади, підвищення усвідомлення громадянами України причетності до процесу забезпечення економічної безпеки держави та відповідальності за реалізацію національних інтересів в економічній сфері, посилення ролі державного управління соціально-економічними процесами особливо в кризовий період.

Ефективна взаємодія правоохоронних органів у сфері боротьби з економічною злочинністю, яка визначається як необхідна спільна діяльність, що здійснюється на основі законних і підзаконних нормативно-правових актів у конкретних організаційних формах, узгоджена за метою, місцем і часом і спрямована на забезпечення якісного й ефективного виконання покладених на них завдань для забезпечення захисту національних економічних інтересів є необхідною умовою вдосконалення адміністративно-правових засад забезпечення економічної безпеки держави [5, с. 389].

Національна безпека забезпечується за допомогою досягнення пов'язаних між собою національних інтересів і стратегічних національних пріоритетів. Тому для вдосконалення адміністративно-правових засад забезпечення економічної безпеки доцільним є комплексне вжиття організаційних, спрямованих на оптимізацію управлінських відносин, і правових, які стосуються внесення змін до нормативно-правових актів, заходів.

Варто наголосити на необхідності орієнтування на довгострокові стратегічні національні економічні цілі під час ухвалення економічних програм.

Належний розвиток економіки держави та забезпечення економічної безпеки загалом потребує ефективної взаємодії правоохоронних органів у сфері боротьби з економічною злочинністю, забезпечення взаємодії й координації правоохоронних органів та органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян.

### Список використаних джерел:

1. Васильєва Т.А. Інноваційна складова в структурі макроекономічних індикаторів економічного розвитку: монографія. Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. 118 с.
2. Дмитренко М. Перехід на інноваційну модель розвитку України та впровадження економіки знань. *Освіта регіону*. 2009. № 2–4. С. 102–109. URL: <http://www.social-science.com.ua>.
3. Калантай А.М. Роль і місце фінансової безпеки в контексті національних інтересів. *Збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України*. 2012. № 1. С. 143–154.
4. Ортинський В. Аналіз нормативно-правової основи забезпечення економічної безпеки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2016. № 855. С. 4–12. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2016\\_855\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_855_3).
5. Лекарь С.І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2013. 476 с.



УДК 342.95(477)

## ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

**Маліков Віталій Володимирович,**  
кандидат юридичних наук,  
здобувач (Харківський національний  
університет внутрішніх справ,  
м. Харків, Україна)

У статті наголошено, що прогалини та неузгодженості, що притаманні антитерористичному законодавству, є доволі суттєвими, вони впливають як на загальний рівень ефективності діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби та профілактики тероризму, так і на стан забезпечення прав людини під час проведення антитерористичних заходів. Розкрито ключові напрями у сфері вдосконалення адміністративного законодавства в частині уточнення адміністративно-правових, організаційних, управлінських аспектів боротьби з тероризмом і протидії йому. Звернуто увагу на відсутність комплексного законодавчого регулювання функціонування системи звільнення заручників та інших незаконно позбавлених волі осіб в Україні, що не дає змоги належним чином забезпечити й гарантувати право звільнених осіб на першочергове одержання соціальної та правової допомоги, створити дієву систему реабілітації звільнених осіб тощо. На актуальності нормативно-правового забезпечення прав колишніх заручників неодноразово наголошували Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а також представники низки впливових міжнародних організацій. У зв'язку з цим очевидною є актуальність прийняття закону, спрямованого на вирішення цих питань. Визначено, що передбачені в законопроекті зміни мають техніко-юридичний характер і спрямовані на уточнення назви ДСНС і визначення цього державного органу Законом як суб'єкта, який безпосередньо здійснює боротьбу з тероризмом. Зроблено висновок, що прогалини й неузгодженості, що притаманні антитерористичному законодавству, є доволі суттєвими, вони впливають як на загальний рівень ефективності діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби з тероризмом і профілактики його, так і на стан забезпечення прав людини під час проведення антитерористичних заходів.

**Ключові слова:** тероризм, протидія, адміністративне законодавство, удосконалення, правоохоронні органи.

### PERSPECTIVE DIRECTIONS TO IMPROVE ANTI-TERRORISM LEGISLATION IN UKRAINE

**Malikov Vitalii Volodymyrovych,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Degree Seeking Applicant  
(Kharkiv National University  
of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

It is noted that the gaps and inconsistencies inherent in antiterrorist legislation are quite substantial, they affect both the overall level of effectiveness of law enforcement agencies in the field of combating and preventing terrorism, and the state of human rights in the course

of counter-terrorism measures. The article reveals the key directions in the field of improving administrative legislation in terms of clarifying the administrative, legal, organizational and managerial aspects of the struggle and counteraction to terrorism. Attention is drawn to the lack of comprehensive legislative regulation of the functioning of the system for the release of hostages and other illegally deprived persons in Ukraine, which does not allow to ensure and guarantee the right of dismissed persons for the priority reception of social and legal assistance, to create an effective system of rehabilitation of released persons, etc. The Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights and representatives of a number of influential international organizations have repeatedly emphasized the urgency of the legal regulation of the rights of former hostages. In this regard, it is obvious that the adoption of a law aimed at resolving these issues is urgent. It is determined that the changes stipulated in the draft law are of a technical legal nature and aimed at clarifying the name of the DSNС and the definition of this state body in the Law as an entity directly engaged in the fight against terrorism. It is concluded that the gaps and inconsistencies inherent in anti-terrorist legislation are quite substantial, they affect both the overall level of effectiveness of law enforcement agencies in the field of combating and preventing terrorism, and the state of human rights in the course of counter-terrorism measures.

**Key words:** terrorism, counteraction, administrative law, improvement, law enforcement agencies.

В Україні внаслідок загострення питання боротьби з тероризмом як на експертному рівні (серед науковців), так і представниками депутатського корпусу протягом останнього часу напрацьовано значну кількість як доречних, так і дещо сумнівних (неоднозначних) [1, с. 66] пропозицій щодо змін до законодавства, які стосуються як боротьби з тероризмом, так і профілактики тероризму. Уважаємо за доцільне в межах статті зробити акцент саме на адміністративно-правових, організаційних, управлінських аспектах боротьби з тероризмом і протидії йому.

Насамперед варто зазначити, що слушною виглядає пропозиція науковців щодо впровадження законодавчих змін у розподілі функцій і повноважень правоохоронних та інших державних інституцій у сфері запобігання тероризму, в тому числі правого забезпечення участі в його профілактиці громадських організацій та інших утворень громадянського суспільства. З огляду на це, у ч. 1 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» треба закріпити право органів СБУ вносити у відповідні державні органи, адміністрації підприємств, установ та організацій незалежно від їх форм власності, у громадські об'єднання, а також відповідним службовим особам подання про усунення причин та умов, що сприяють зародженню й реалізації терористичних загроз національній безпеці України та скоєнню адміністративних правопорушень у сфері терористичної безпеки.

Водночас варто встановити адміністративну відповідальність за невжиття службовою особою заходів, передбачених поданням органів Служби безпеки України про усунення причин та умов, що сприяють реалізації терористичних загроз національній безпеці України та скоєнню адміністративних правопорушень [2, с. 59–60].

Також усіляко заслуговує на підтримку ідея розроблення концепції висвітлення антитерористичної проблематики в засобах масової інформації [3, с. 71], адже положення ст. 17 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» у частині інформування громадськості про терористичний акт потребують подальшого розвитку й деталізації.

Продовжуючи тему інформаційного складника антитерористичної проблематики, варто визнати такою, що має раціональне зерно, думку В.В. Белянської, що в рамках гуманізації кримінального законодавства України за пропаганду й поширення

ідеології тероризму необхідно передбачити адміністративну преюдицію (від франц. *prejudiciel* – преюдиціальний, з лат. *praejudicium* – попереднє рішення суду) як обов'язкову умову притягнення особи (осіб) до кримінальної відповідальності за протиправні діяння, яку варт визначити в Кодексі про адміністративні правопорушення України. Це натомість чергу розширить інструментарій правозастосовних органів у сфері протидії терористичній діяльності та дасть можливість ефективно здійснювати попередження, зокрема пропаганді і поширення ідеології тероризму. У зв'язку з цим потрібно визначити в ст. 255 (Особа, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення) Кодексу про адміністративні правопорушення України, що у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статті 221 цього Кодексу, протоколи про правопорушення за пропаганду і поширення ідеології тероризму мають право складати органи Служби безпеки України. Крім того, у рамках розглянутого також постає питання стосовно визначення поняття «ідеологія тероризму», яке повинно бути відображене у статті 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Це дасть правозастосовним органам чітке розуміння щодо меж, якими охоплюється це поняття, у ході протидії поширенню ідеології тероризму. Проте розробники зазначеного поняття можуть зіштовхнутися із проблемою визначення поняття «тероризм», оскільки воно й досі немає уніфікованого формулювання і його зміст має різний характер. І тут не можна не погодитися із думкою С. Дикаєва, який зазначає, що, перед тим як приймати закони, спрямовані на протидію тероризму й удосконалювати антитерористичне законодавство, доречно чітко визначити саме це явище [4, с. 147-148].

Крім того, варто звернути увагу на те, що в Законі України «Про боротьбу з тероризмом» слід уточнити перелік суб'єктів боротьби з тероризмом. В цьому зв'язку виявляється такою, що заслуговує на підтримку правова позиція фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, про те, що Закон України «Про боротьбу з тероризмом» не відносить до суб'єктів боротьби з тероризмом Національну гвардію України, хоча у її профільному законі визначена функція участі у заходах, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності. Нині Національна гвардія України відіграє виключно важливу роль у боротьбі з тероризмом на території Донецької та Луганської областей, а також забезпечує захист низки важливих державних об'єктів, у т. ч. від терористичних посягань. Очевидно, що норми зазначених законів мають бути приведені у відповідність, а Національна гвардія України включена до переліку суб'єктів боротьби з тероризмом [5, с. 27].

Потребує запровадження окремої дактилоскопічної електронної бази, що дозволить виявляти осіб, які можуть бути причетні до скоєння або підготовки терористичних актів чи інших тяжких злочинів. Це підвищить ефективність ідентифікації слідів на місці скоєння терористичного акту [6, с. 65].

Аналіз положень Закону України «Про боротьбу з тероризмом» вказує на те, що в ньому відсутні будь-які приписи, що регламентують питання дактилоскопічного обліку терористів, право відповідних правоохоронних органів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, у межах своєї компетенції, відбирати генетичні, біологічні, дактилоскопічні та інші зразки терористів для створення відповідних баз даних про них. За цих обставин положення ст. 5 (повноваження суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом) та ст. 15 (права осіб у районі проведення антитерористичної операції) Закону України «Про боротьбу з тероризмом» мають бути доповнені вказівкою про те, що до числа повноважень перелічених суб'єктів в т.ч. належить створення та ведення відповідних дактилоскопічних, генетичних та інших електронних баз щодо терористів.

Також слід звернути увагу на необхідність доповнення дефінітивної бази Закону України «Про боротьбу з тероризмом» (ст. 1) поняттям «превентивне затримання», адже воно пов'язане із суттєвим обмеженням прав та свобод людини в районі проведення антитерористичної операції. Крім того, Законом України «Про боротьбу з тероризмом» не вимагається, щоб затримана особа сама обов'язково знаходилась в регіоні антитерористичної операції під час запровадження заходу. Також вказаний Закон, хоча й вимагає обґрунтування рішення про превентивне затримання, але у його тексті не має чіткого посилання на те, що вказане рішення має бути оформлене у письмовій формі. Тому вказаний термін повинен мати чітку формальну визначеність.

Як зазначає з цього приводу міжнародний експерт, консультант Ради Європи Джереми МакБрайд, конкретного тлумачення терміну «превентивне затримання» не міститься в жодному положенні, але він явно означає втрату свободи і здійснюється тільки, щоб не дозволити особі завдати терористичних загроз, отримати спроможність для вчинення терористичних актів або скоїти такі акти, в залежності від тлумачення обґрунтувань в Статтях 14 і 15-1. Однак з цих положень випливає, що надані повноваження самі по собі не переслідують будь-яку ціль, пов'язану із кримінальним процесом в Україні або будь-де. Таким чином, це відрізняється від запровадження – згідно з Кримінальним процесуальним кодексом – запобіжного заходу у вигляді тримання від вартою, який вказується як «превентивний захід» в перекладах Кодексу від 1960 р. [7].

Виходячи із наведеного, також впливає потреба правової регламентації Законом України «Про боротьбу з тероризмом» питання щодо перегляду рішення про застосування превентивного затримання до моменту звільнення особи до закінчення 30-денного максимуму. Це може бути доречним, якщо буде встановлено, що умов, які виправдовують превентивне затримання, більше не існує.

В контексті питання щодо подальших перспектив модернізації антитерористичного законодавства України варто з'ясувати питання щодо доцільності закріплення в позитивному праві України, насамперед, в Законі України «Про боротьбу з тероризмом» поняття «екстремізм». На думку М. Гуцало, важливо закріпити в національному законодавстві поняття екстремізму як явища. Так, логіка доцільності розробки закону про протидію екстремістській діяльності в ряді західноєвропейських країн, а також в Російській Федерації, Білорусі, Казахстані, Киргизстані, Молдова і, Таджикистані обумовлювалася низкою зовнішніх впливів, які, зокрема, проявилися у збільшенні рівня злочинності екстремістської й терористичної спрямованості у світі після терактів 11 вересня 2001 року в США. Відбулася ескалація сучасних форм расизму, расової дискримінації, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості, що сприяло примноженню екстремістських рухів і груп, діяльність частини з яких утворювала живильне середовище для поширення тероризму [8, с. 136].

В законодавчому полі в Україні наразі відсутнє правове (законодавче) визначення понять «екстремізм» та «радикалізм», критеріїв їх розмежування як між собою, так і з поняттям тероризму тощо, тому позитивне вирішення питання про закріплення на законодавчому рівні відповідальності за прояви екстремізму сучасних умовах набуває особливо важливого значення і актуальності.

Варто зазначити, що питання закріплення на законодавчому рівні відповідальності за прояви екстремізму в Україні в сучасних умовах виникають не вперше.

Так, ще з 04.06.2002 року на розгляді у Верховній Раді України знаходився законопроект № 1154 народного депутата О.М. Волкова «Про протидію політичному екстремізму» (19.02.2004 відхилений та знятий з розгляду) [9].

10.07.2007 у Верховній Раді України був зареєстрований законопроект «Про протидію екстремізму» народного депутата України О.М. Антіпова (проект повернутий на доопрацювання і відкликаний 21.11.2007) [10].



11.01.2008 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект № 1325 народного депутата України Г.Г. Москаля «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення відповідальності за прояви екстремізму, ксенофобії, антисемітизму, расової і релігійної нетерпимості). Вказаний законопроект повернуто суб'єкту законодавчої ініціативи для доопрацювання [11].

Визначення екстремізму та екстремістської діяльності у вказаних законопроектах приблизно однакове і в пояснювальних записках до них не міститься критеріїв розмежування екстремізму і тероризму, екстремістської та терористичної діяльності, як і достатнього обґрунтування визначення відповідальності за такі правопорушення в окремому законі.

Головне науково-експертне управління Верховної Ради України у своїх висновках з приводу вказаних законопроектів зазначило, що термінологія законопроектів у багатьох випадках є нечіткою і незрозумілою. Зокрема, в них використовується значна кількість таких термінів, як «екстремізм», «ксенофобія», «антисемітизм», «расова і релігійна нетерпимість», об'єктивне тлумачення яких є неможливим через відсутність їх законодавчого визначення. А відтак при застосуванні на практиці цих законів їх положення можуть використовуватись не як інструмент для боротьби екстремістськими угрупованнями, а як інструмент для придушення інакомислення. Адже під вільно витлумачене поняття «екстремізму» можуть бути підведені, наприклад, виступи опозиціонерів, в яких вони обвинувачують представників влади в корупції чи порушенні прав і свобод громадян, та й взагалі будь-який масовий захід з критикою влади чи її представників. Саме з цих причин приймати закони у такій редакції недоцільно.

Останньою законодавчою спробою вирішення вказаного проблемного питання став законопроект № 3718 від 02.12.2013 «Про протидію екстремізму». Вказаний законопроект був найбільш детальним, передбачав внесення відповідних змін у ряд діючих законів та кодексів України, містив визначення екстремізму та екстремістської діяльності, екстремістської організації та матеріалів тощо. На жаль, у пояснювальній записці до законопроекту також не було критеріїв розмежування екстремізму і тероризму, екстремістської та терористичної діяльності, як і достатнього обґрунтування визначення відповідальності за такі правопорушення в окремому законі [12].

З урахування вище наведеного, стає очевидним те, що:

1. Законодавче закріплення в Україні поняття «екстремізм» та відповідальності за екстремістські дії можливе за умови чіткого юридичного розмежування понять «екстремізм», «радикалізм» і «тероризм» за відповідними критеріями.

2. Важливим кроком, спрямованим на попередження проявів екстремізму є створення та відпрацювання правових механізмів регулятивного характеру, спрямованих на забезпечення рівності прав усіх людей незалежно від раси, національності чи віросповідання, на реалізацію закріплених Конституцією та законами України прав та свобод людини і громадянина.

Закріплення на законодавчому рівні відповідальності за прояви екстремізму в Україні та прийняття відповідного закону можливе при дотриманні зазначених вище умов.

Окремо в межах питання про подальші перспективи модернізації антитерористичного законодавства України слід згадати про законодавчі ініціативи у цьому напрямку.

У зв'язку з проведенням на Сході України антитерористичної операції під час 8 сесії VIII скликання Верховної Ради України в період з 01.01.2017 – до кінця 2018 р. до вищого представницького органу нашої держави було подано суб'єктами законодавчої ініціативи 23 законопроекти у сфері регулювання різноманітних відносин, пов'язаних з АТО. З них: 12 законопроектів стосувалися широкого спектру питань у сфері пенсійного забезпечення, соціального захисту та інших суміжних питань; 4 законо-

проекти були спрямовані на врегулювання майнових та господарських відносин, що виникли в зоні проведення АТО; 4 законопроекти стосувалися врегулювання адміністративних відносин в зоні проведення АТО; 1 законопроект було спрямовано на врегулювання трудових відносин, що виникли у зв'язку з проведенням АТО. Особливостям діяльності ЗМІ у зоні АТО було присвячено законопроект № 6565, а вдосконаленню кримінально-процесуального законодавства стосувався законопроект № 7296.

Безпосередньо спрямованими на вдосконалення деяких положень Закону України «Про боротьбу з тероризмом» під час 8 сесії VIII скликання Верховної Ради України були проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» (щодо основ соціального захисту заручників)» (реєстраційний № 8337 від 04.05.2018 ) та проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо уточнення суб'єктів боротьби з тероризмом» (реєстраційний № 8054 від 22.02.2018 ).

Характеризуючи проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» (щодо основ соціального захисту заручників)» (реєстраційний № 8337 від 04.05.2018) слід зазначити, що ним пропонується доповнити Закон України «Про боротьбу з тероризмом» окремим розділом (Розділом IV-І), в якому мають бути визначені основи соціального захисту заручників. Зокрема, визначаються: особливості державної правової допомоги колишньому заручнику; особливості медичного обслуговування, медичної та психологічної реабілітації колишнього заручника; розмір та порядок виплати одноразової державної грошової допомоги колишнім заручникам, включаючи одноразову державну грошову допомогу у разі смерті заручника [13].

На актуальності нормативно-правового забезпечення прав колишніх заручників неодноразово наголошували Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а також представники низки впливових міжнародних організацій (ООН, ОБСЄ та ін.).

Така позиція підтверджується і низкою програмних документів, ухвалених в Україні останнім часом вищими органами державної влади. Так, у Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженій Указом Президента України від 25.08.2015 № 501/2015, зазначено, що актуальними проблемами є відсутність ефективної системи заходів щодо визволення заручників, які захоплені і (або) утримуються на території Донецької і Луганської областей, забезпечення їх реабілітації. У зв'язку з цим поставлено стратегічну мету – звільнення заручників та забезпечення їх реабілітації. При цьому передбачено, що необхідно здійснити комплекс заходів, зокрема: створити ефективну систему звільнення заручників; забезпечити право звільнених осіб на першочергове одержання медичної і правової допомоги; створити дієву систему соціальної, у тому числі психологічної, реабілітації звільнених осіб та членів їх сімей; провести ефективне розслідування злочинів, пов'язаних із викраденням людей, захопленням заручників.

Проте дотепер комплексне законодавче регулювання функціонування системи звільнення заручників та інших незаконно позбавлених волі осіб в Україні наразі відсутнє, що не дозволяє належним чином забезпечити і гарантувати право звільнених осіб на першочергове одержання соціальної і правової допомоги, створити дієву систему реабілітації звільнених осіб тощо. У зв'язку з цим очевидно є актуальність прийняття закону, спрямованого на вирішення цих питань [14].

Характеризуючи проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо уточнення суб'єктів боротьби з тероризмом» (реєстраційний № 8054 від 22.02.2018), варто зауважити, що ним пропонується:

– ч. 4 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» викласти в такій редакції: «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного

захисту, та його територіальні органи здійснюють заходи з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних з технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, а також проводять просвітницьку та практично-навчальну роботу з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту»;

– у ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»:

1) у ч. 3 слова «керівників центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту» замінити словами «керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту»;

2) ч. 6 після слів «територіальних підрозділів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» доповнити словами «територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту» [15].

У Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо уточнення суб'єктів боротьби з тероризмом» від 09.01.2019 вказується про те, що цей законопроект доцільно повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання з таких причин.

1. Положення ст. 4-5, 7 Закону, до яких у законопроекті пропонується внести зміни, не узгоджуються з іншими законодавчими актами. Зокрема, в них йдеться про цивільну оборону і війська цивільної оборони, які були розформовані після прийняття 02.10.2012 КЦЗ та втрати чинності законами України «Про війська Цивільної оборони України» та «Про Цивільну оборону України». Наразі лише міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах. Інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики (див. частину другу статті 1, частину першу статті 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»). При цьому Міністерства надзвичайних ситуацій України нині не існує. Відповідно до Указу Президента № 20/2013 від 16.01.2013 правонаступником цього міністерства та Державної інспекції техногенної безпеки України стала Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС).

2. У пояснювальній записці до законопроекту робиться посилання на пункт 24 частини другої статті 17 КЦЗ, де до повноважень центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, відноситься забезпечення виконання заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних з технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, проводить просвітницьку та практично-навчальну роботу з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту.

Разом з тим, функції щодо формування і реалізації державної політики у сфері цивільного захисту поділені між різними центральними органами виконавчої влади. Так, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і території від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності, є Міністерство внутрішніх справ України (Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878). Однак МВС вже визначене у статті 4 Закону як суб'єкт, який безпо-

середньо здійснює боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, а тому дублювання відповідних приписів в інших статтях Закону є зайвим.

З іншого боку, центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності, є ДСНС.

3. Одним з основних завдань ДСНС є забезпечення здійснення заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних із технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, а також проведення просвітницької та практично-навчальної роботи з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту (пункт 1 та підпункт 13 пункту 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052).

Отже, передбачені у законопроекті зміни мають техніко-юридичний характер та спрямовані на уточнення назви ДСНС і визначення цього державного органу у Законі як суб'єкта, який безпосередньо здійснює боротьбу з тероризмом.

Завершуючи аналіз законодавчих ініціатив та пропозицій вчених щодо вдосконалення антитерористичного законодавства, стає очевидним те, що воно все ще не відповідає критерію юридичної бездоганності, потребує якісної інновації.

Прогалини та неузгодженості, що притаманні антитерористичному законодавству, є доволі суттєвими, вони впливають як на загальний рівень ефективності діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби та профілактики тероризму, так і стан забезпечення прав людини під час проведення антитерористичних заходів.

### Список використаних джерел:

1. Дрьомов С.В., Дрьомов М.С. Сучасні реалії законодавчого забезпечення питань протидії тероризму в Україні. Державна політика у сфері протидії тероризму: міжнародний досвід і його актуальність для України: збірник матеріалів Інтернет-конференції (Київ, 25 червня 2015 року). К.: Національна академія прокуратури України; Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України, 2015 С. 64-69.
2. Семенюк О. Щодо підвищення ефективності протидії терористичній загрозі в Україні / Державна політика протидії тероризму: пріоритети та шляхи реалізації: збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. М.Г. Гуцало. К.: НІСД, 2011. С. 59-61.
3. Вербенський М. Державна політика протидії тероризму: пріоритети та шляхи реалізації / Державна політика протидії тероризму: пріоритети та шляхи реалізації: збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. М.Г. Гуцало. К.: НІСД, 2011. С. 68-72.
4. Белянська В.В. Шляхи удосконалення антитерористичного законодавства України в контексті протидії пропаганді й поширенню ідеології тероризму. Державна політика у сфері протидії тероризму: міжнародний досвід і його актуальність для України: збірник матеріалів Інтернет-конференції (Київ, 25 червня 2015 року). К.: Національна академія прокуратури України; Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України, 2015. С. 142-152.
5. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь / [Резнікова О.О., Місюра А.О., Дрьомов С.В., Войтовський К.Є.]; за заг. ред. О.О. Резнікової. К.: НІСД, 2017. 60 с.



6. Савочкін Д.С. Транснаціональний тероризм як загроза національній безпеці України. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2010. № 23. С. 60-66.

7. Коментарі щодо закону України «Про внесення змін до закону України про боротьбу з тероризмом» і Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану та у районі проведення антитерористичної операції»: підготовлено на основі коментарів: Джеремі МакБрайда, консультанта Ради Європи URL : <https://rm.coe.int/16802e75b2>

8. Гуцало М. Деякі питання державної політики протидії тероризму в Україні. Політичний менеджмент. 2010 № 4 С. 129-139.

9. Проект Закону про протидію політичному екстремізму № 1154 від 04.06.2002 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=12411/](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=12411/)

10. Проект Закону про протидію екстремізму № 4010 від 10.07.2007 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=30527](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=30527).

11. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення відповідальності за прояви екстремізму, ксенофобії, антисемітизму, расової і релігійної нетерпимості) № 1325 від 11.01.2008 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=31330](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=31330).

12. Проект Закону про протидію екстремізму № 3718 від 02.12.2013 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49227](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49227) (дата звернення: 12.10.2018).

13. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» (щодо основ соціального захисту заручників)» (реєстраційний № 8337 від 04.05.2018) URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63961](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63961).

14. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» (щодо основ соціального захисту заручників)» від 04.05.2018 URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63961&pf35401=454156>.

15. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо уточнення суб'єктів боротьби з тероризмом» (реєстраційний № 8054 від 22.02.2018) URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63511](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63511).

УДК 342.95; 343.148

## **ЩОДО ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ЕКСПЕРТНИХ УСТАНОВ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ**

**Науменко Сергій Михайлович,**  
здобувач (Університет сучасних знань,  
м. Київ, Україна)

У статті досліджено сутність і структуру адміністративно-правового механізму взаємодії експертних установ з правоохоронними органами. На основі наукових поглядів на зміст термінів «механізм», «правовий механізм» та «адміністративно-правовий механізм» визначено, що адміністративно-правовий механізм взаємодії експертних установ з правоохоронними органами – це сукупність взаємопов'язаних адміністративно-правових засобів, способів і форм, за допомогою яких здійснюється регулю-

вання спільної діяльності експертних установ з правоохоронними органами. Проаналізовано наукові точки зору на структуру адміністративно-правового механізму. Визначено основні елементи адміністративно-правового механізму взаємодії експертних установ з правоохоронними органами: адміністративно-правові норми; адміністративно-правові відносини; суб'єкти, наділені відповідними адміністративними повноваженнями; акти реалізації норм права; засоби, способи та форми впливу на суспільні відносини; організаційні елементи забезпечення взаємодії експертних установ з правоохоронними органами. Зроблено висновок, що адміністративно-правовий механізм взаємодії експертних установ з правоохоронними органами становить сукупність взаємопов'язаних елементів (інструментарію), що забезпечують спільну діяльність експертних установ з правоохоронними органами з виконання поставлених перед ними завдань. Він визначає всі засади такої діяльності, у тому числі її адміністративно-правове забезпечення, що вказує на належність досліджуваних правовідносин до управлінських і таких, що забезпечуються державою. Усі визначені елементи адміністративно-правового механізму взаємодії експертних установ з правоохоронними органами відображені у відповідних нормативно-правових актах і відповідають загальноприйнятим засадам публічного адміністрування.

**Ключові слова:** механізм, адміністративно-правовий механізм, взаємодія, експертні установи, правоохоронні органи.

#### ON THE ADMINISTRATIVE-LEGAL MECHANISM OF INTERACTION BETWEEN EXPERT INSTITUTIONS AND LAW ENFORCEMENT BODIES

**Naumenko Serhii Mykhailovych,**  
Degree Seeking Applicant  
(University of Modern Knowledge,  
Kyiv, Ukraine)

The article explores the essence and structure of the administrative-legal mechanism of interaction of expert institutions with law enforcement bodies. On the basis of scientific opinions on the content of the terms "mechanism", "legal mechanism" and "administrative and legal mechanism" it is determined that the administrative and legal mechanism of interaction of expert institutions with law enforcement bodies is a set of interrelated administrative and legal means, methods and forms, with the help of which the regulation of joint activities of expert institutions with law enforcement bodies is carried out. The scientific points of view on the structure of the administrative-legal mechanism are analyzed. The basic elements of the administrative-legal mechanism of interaction of expert institutions with law-enforcement bodies are determined: administrative-legal norms; administrative-legal relations; subjects possessing appropriate administrative powers; acts of law enforcement; means, methods and forms of influence on social relations; organizational elements of cooperation between expert institutions and law enforcement agencies. It is concluded that the administrative and legal mechanism of interaction of expert institutions with law enforcement bodies is a set of interrelated elements (tools) that provide joint activity of expert institutions with law enforcement agencies to perform their tasks. It defines all the principles of such activity, including its administrative and legal support, indicating that the investigated legal relations belong to the management and those provided by the state. All identified elements of the administrative and legal mechanism of interaction between expert institutions and law enforcement agencies are reflected in the relevant regulatory acts and correspond to the generally accepted principles of public administration.

**Key words:** mechanism, administrative-legal mechanism, interaction, expert institutions, law enforcement bodies.

Взаємодія експертних установ з правоохоронними органами, як і будь-яка діяльність із реалізації завдань і функцій держави, вимагає наявності певної сукупності елементів, що у своїй єдності забезпечать спільну злагоджену роботу цих установ, спрямовану на досягнення певного результату. Сукупність таких елементів утворює адміністративно-правовий механізм взаємодії експертних установ з правоохоронними органами. Натепер у науці адміністративного права відсутнє комплексне дослідження його змісту і структури, що обґрунтовує актуальність вивчення цієї проблематики.

Дослідженню питань діяльності експертів приділяти увагу такі вчені, як Т.В. Авер'янова, А.Р. Белкін, Р.С. Белкін, Н.І. Клименко, О.М. Ключев, В.К. Лисиченко, Н.П. Майліс, О.М. Музичук, Ю.К. Орлов, В.В. Пахомов, О.Р. Россинська, В.М. Салтєвський, М.Я. Сегай, В.Ю. Шепітько, М.Г. Щербаковський та інші. Однак сьогодні актуальними й такими, що потребують додаткового дослідження, є питання змісту адміністративно-правового механізму взаємодії експертних установ з правоохоронними органами.

Метою статті є дослідження сутності та структури адміністративно-правового механізму взаємодії експертних установ з правоохоронними органами. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: на основі наукових поглядів на зміст термінів «механізм», «правовий механізм» та «адміністративно-правовий механізм» визначити поняття й особливості адміністративно-правового механізму взаємодії експертних установ з правоохоронними органами; проаналізувати наукові точки зору на структуру адміністративно-правового механізму; визначити основні елементи адміністративно-правового механізму взаємодії експертних установ з правоохоронними органами.

Зміст адміністративно-правового механізму взаємодії експертних установ з правоохоронними органами доцільно розкрити через тлумачення термінів «механізм», «механізм управління» та «механізм адміністративно-правового регулювання».

Великий тлумачний словник сучасної української мови розкриває сутність поняття «механізм» у трьох значеннях, а саме: 1) механізм – це пристрій, що передає або перетворює рух; 2) механізм – це внутрішня будова, система чого-небудь; 3) механізм – це сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [1, с. 398]. Тобто механізмом є сукупність елементів (компонентів), узгоджених та об'єднаних між собою в певну структуру.

Що стосується механізму управління, то С.В. Петрова пропонує його розглядати у вузькому й широкому розумінні. Так, у вузькому розумінні механізм управління – це статична єдність певних елементів, які слугують інструментом організації управлінських явищ і процесів. У широкому розумінні – це динаміка, реальне функціонування всієї статичної єдності елементів [2, с. 16]. Тобто поняттям «механізм управління» охоплюється не просто сукупність вказаних елементів, а і їх спільна дія, спрямована на досягнення певного результату.

А.В. Малько та К.В. Шундіков вважають, що правовий механізм – це суто інструментальна субстанція, особливий набір (як правило, досить великий) кількох правових інструментів [3, с. 46]. Варто зазначити, що це не просто набір, а сукупність узгоджених правових інструментів, об'єднаних за певними критеріями.

О.Ю. Шереметьєва визначає «механізм» як сукупність узятих в органічній єдності та взаємозв'язку інституційно-правових та організаційно-правових форм і правових засобів забезпечення реалізації політичних і правових рішень, котрі приймаються світовим співтовариством, регіональними угрупованнями держав та окремими державами [4].

На думку Л.М. Шестопаолової, механізм правового регулювання суспільних відносин – «комплексне явище, сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка

суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до приписів, що містяться в нормах права [5, с 157–158]. Це визначення дещо звужує зміст досліджуваного поняття, оскільки вказаний механізм не лише забезпечує приведення поведінки суб'єктів у відповідність до правових приписів, а й узагалі забезпечує реалізацію правових відносин у суспільстві.

Механізму правового регулювання притаманні такі ознаки: 1) є складником механізму соціального регулювання; 2) будучи категорією, широкою за обсягом, збирає воедино всі явища правової дійсності: засоби (норми права, суб'єктивні права і юридичні обов'язки, рішення судів тощо, об'єктивовані в правових актах); способи (дозволення, зобов'язання, заборона); форми (використання, виконання, додержання, застосування); 3) становить систему правових засобів, способів, форм, що перебувають у взаємозв'язку та взаємодії; 4) є динамічною частиною правової системи суспільства; 5) результатом його діяльності є встановлення правопорядку в суспільстві [6].

Особливим видом механізму правового регулювання є механізм адміністративно-правового регулювання, який Т.О. Коломоєць визначає як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. У механізмі адміністративно-правового регулювання, вказує науковець, прийнято виділяти органічні та функціональні складники. Органічними складниками механізму адміністративно-правового регулювання варто вважати ті, що визначають сутність самого явища механізму адміністративно-правового регулювання, тобто без яких не може відбуватися сам механізм. Функціональними складниками механізму адміністративно-правового регулювання вважаються ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, що не є обов'язковими його елементами [7].

Під адміністративно-правовим механізмом взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні розуміють сукупність складних елементів, які мають правовий, соціально-економічний та організаційно-управлінський характер і які у своїй сукупності дають змогу налагодити ефективну взаємодію правоохоронних органів на регіональному рівні [8].

Адміністративно-правовий механізм взаємодії експертних установ з правоохоронними органами характеризується такими ознаками:

- це сукупність взаємопов'язаних елементів;
- є системою адміністративно-правових засобів, способів і форм;
- забезпечує спільну узгоджену діяльність експертних установ і правоохоронних органів;
- регулює адміністративні правовідносини, що виникають у процесі спільної діяльності вказаних суб'єктів.

Ураховуючи вказані ознаки, адміністративно-правовий механізм взаємодії експертних установ з правоохоронними органами можна визначити як сукупність взаємопов'язаних адміністративно-правових засобів, способів і форм, за допомогою яких здійснюється регулювання спільної діяльності експертних установ з правоохоронними органами.

Адміністративно-правовий механізм взаємодії експертних установ з правоохоронними органами включає в себе низку елементів, які у своїй сукупності забезпечують регулювання відносин, що виникають під час їхньої спільної діяльності. Натепер у правовій науці відсутній єдиний погляд на їх кількість і зміст.

Л.М. Шестопалова вважає, що елементами механізму правового регулювання є: а) норми права – основа механізму правового регулювання, оскільки з них, їх змісту починається дія права на соціальні відносини; б) правові відносини – суспільні відносини,



що відбуваються у визначених нормах права межах; в) акти реалізації прав та обов'язків – дії суб'єктів щодо здійснення приписів правових норм; г) акти застосування права; г) законність; д) правосвідомість; е) правова культура. Чинники (явища), що впливають на правове регулювання: законність; правосвідомість; правова культура [5, с. 157–158].

В.С. Селюков, О.М. Гумін, Є.В. Пряхін та інші науковці обґрунтовують думку, відповідно до якої будь-який механізм адміністративно-правового забезпечення складається з таких елементів, а саме: об'єкта забезпечення; суб'єкта; адміністративних норм права; адміністративно-правових відносин і їх змісту; гарантій, заходів, засобів і методів адміністративно-правового регулювання [9, с. 48; 10]. Така позиція є досить дискусійною, оскільки включає елементи, які є складниками не тільки механізму правового регулювання, а й правовідносин узагалі.

В.Н. Хропанюк визначив, що основними структурними елементами механізму правового регулювання є: 1) норми права, які встановлюють загальні та юридичні обов'язкові правила поведінки тих учасників суспільних відносин, які перебувають у сфері правового регулювання; 2) правовідносини, що є найважливішим і необхідним елементом реального життя права; 3) акти реалізації юридичних прав та обов'язків – це фактична поведінка суб'єктів правовідносин щодо здійснення їхніх прав та обов'язків [11, с. 341–342]. Схожу думку висловлює С.Г. Стеценко, який вважає, що механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян становлять виключно норми права; акти реалізації норм права; правові відносини [12, с. 66].

Цю систему доцільно доповнити елементами, за допомогою яких здійснюється безпосередній вплив на правовідносини, а саме правовими засобами, способами та формами.

В.В. Галуцько вважає, що до складників механізму адміністративно-правового регулювання належать норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела права; публічна адміністрація; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації адміністративно-правових норм; принцип законності [13, с. 87–90; 14]. Така позиція є занадто деталізованою. Так, не зовсім коректно виокремлено такий елемент, як принцип законності, який є складником принципів діяльності публічної адміністрації. Також не можна погодитися з тим, що елементами механізму адміністративно-правового регулювання є індивідуальні акти публічної адміністрації, оскільки їх можна зарахувати до правових норм, і тлумачення норм адміністративного права, що не здійснює безпосереднього впливу на правовідносини.

Схожим, але більш узагальненим і точним є погляд І.П. Голосніченко та З.С. Гладун, відповідно до якого механізм адміністративно-правового забезпечення характеризується такими основними елементами: норми адміністративного права; адміністративно-правові відносини; акти тлумачення норм адміністративного права; акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [15, с. 20–22; 16, с. 10].

А.А. Русецький, досліджуючи адміністративно-правовий механізм взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні, до його складових елементів зарахував такі: 1) адміністративно-правові норми; 2) інституційний елемент, який передбачає сукупність суб'єктів взаємодії та координації, що, у свою чергу, наділені відповідним правовим статусом; 3) сукупність управлінських рішень, що приймаються та здійснюються компетентними суб'єктами; 4) юридичний факт; 5) організаційні елементи забезпечення взаємодії й координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні; 6) адміністративно-правові форми та методи взаємодії й координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні [17, с. 143–149]. Варто зазначити, що виокремлення такого елемента, як юридичний

факт, є не зовсім правильним, оскільки він сприяє виникненню правовідносин, а не їх урегулюванню.

Проаналізувавши вказані точки зору, можна зробити висновок, що основними елементами адміністративно-правового механізму взаємодії експертних установ з правоохоронними органами є такі: 1) адміністративно-правові норми; 2) адміністративно-правові відносини; 3) суб'єкти, наділені відповідними адміністративними повноваженнями; 4) акти реалізації норм права; 5) засоби, способи та форми впливу на суспільні відносини; 6) організаційні елементи забезпечення взаємодії експертних установ з правоохоронними органами.

Отже, адміністративно-правовий механізм взаємодії експертних установ з правоохоронними органами становить сукупність взаємопов'язаних елементів (інструментарію), що забезпечують спільну діяльність експертних установ з правоохоронними органами з виконання поставлених перед ними завдань. Він визначає всі засади такої діяльності, у тому числі її адміністративно-правове забезпечення, що вказує на належність досліджуваних правовідносин до управлінських і таких, що забезпечуються державою. Усі визначені елементи адміністративно-правового механізму взаємодії експертних установ з правоохоронними органами відображені у відповідних нормативно-правових актах і відповідають загальноприйнятим засадам публічного адміністрування.

### Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
2. Петрова С.В. Механізми забезпечення мотивації працівників у системі охорони здоров'я: державно-управлінський аспект: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Одеса, 2010. 220 с.
3. Малько А.В., Шундигов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике: монография. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. 296 с.
4. Шереметьєва О.Ю. Правове регулювання валютних ризиків на авіатранспорті. *Повітряне і космічне право*: матеріали V Міжнародної наук.-техн. конф. «Авіа-2003». Київ, 2003. Т. 8. С. 851–855.
5. Шестопалова Л.М. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2006. 197 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
7. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. 2-ге вид., змін. і доп. Київ: Істина, 2012. 528 с.
8. Русецький А.А. Поняття адміністративно-правового механізму взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5. С. 107–111.
9. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.
10. Селюков В.С. Адміністративно-правове забезпечення освітніх процесів в Україні для внутрішньо переміщених осіб. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/scientist/118>.
11. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / под ред. В.Г. Стрекозова. Москва: Интерстиль, 2000. 377 с.
12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2008. 624 с.

13. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін, О.О. Онищук, М.М. Новіков, У.О. Палієнко, О.М. Єщук; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 376 с.

14. Онищук О.О. Механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції. *Форум права*. 2010. № 4. С. 686–689.

15. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник. Київ: ГАН, 2005. 232 с.

16. Гладун З.С. Адміністративне право України: навчальний посібник-довідник для підготовки до іспиту. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 172 с.

17. Русецький А.А. Елементи адміністративно-правового механізму взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні. *Юридичний бюлетень*. 2017. № 5. С. 143–149.

УДК 351.761

## ГЕНЕЗА РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ

**Предместніков Олег Гарійович,**  
доктор юридичних наук, заслужений юрист України, перший заступник начальника (Головне територіальне управління юстиції в Херсонській області, м. Херсон, Україна)

**Павкович Сергій Миколайович,**  
здобувач кафедри кримінально-адміністративного права та процесу (Приватний вищий навчальний заклад «Міжнародний університет бізнесу і права», м. Херсон, Україна)

Автором проаналізовано процес становлення та розвитку міжнародного законодавства щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, поширення наркоманії та наркозалежності, а також особливості становлення міжнародної співпраці у вказаній сфері.

На основі системного аналізу сформульовано висновок про те, що, незважаючи на всі намагання врегулювати на міжнародному рівні питання запобігання незаконному транскордонному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, розробку механізмів глобального контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, спрямованого на обмеження доступу до наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, проблематика їх незаконного обігу, поширення наркоманії та наркозалежності досі не знайшла свого належного вирішення.

Указано, що політика України у сфері протидії транскордонному незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів передбачає дотримання низки Конвенцій та міжнародних зобов'язань, зокрема з метою створення передумов установаження надійного та легально закріпленого правового бар'єра запобігання незаконному транскордонному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів Україна ратифікувала антинаркотичні Конвенції ООН.

Доведено, що сформований Україною курс на подолання наркоманії та протидію незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів є явищем двофакторним, адже містить у собі декілька рівнів, зокрема міжнародний та внутрішній.

На основі теоретичних та практичних досліджень нормативно-правової бази та наукових доробок вітчизняних учених зроблено висновок, що рівень ефективності реалізації міжнародних механізмів співробітництва з питань незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів залежить від повноти та всебічності наукового вивчення вказаного питання.

**Ключові слова:** контроль за обігом, міжнародний досвід, міжнародні механізми, міжнародно-правові заходи, наркотичні засоби, незаконний обіг, прекурсор, протидія, психотропні речовини, співробітництво.

## GENESIS OF THE DEVELOPMENT OF THE INTERNATIONAL LAWS ON COUNTERDRUG ACTIVITIES

**Predmestnikov Oleh Hariiovych,**  
Doctor of Juridical Sciences, Honoured  
Lawyer of Ukraine, First Deputy Head  
(Main Territorial Justice Department in  
Kherson Region, Kherson, Ukraine)

**Pavkovych Sergii Mykolaiovych,**  
External PhD Student at the Department of  
Administrative Law and Procedures  
(Private Higher Educational Institution  
«International University of Business  
and Law», Kherson, Ukraine)

This article is dedicated to the analysis of the process of formation and development of the international laws on prevention of the illicit traffic in narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors, incidence of drug addictions and abuses as well as peculiarities of the international collaboration in the said field.

The emphasis is placed on the following fact. Despite all the efforts made to regulate matters of prevention of the illicit cross-border traffic in narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors, elaboration of mechanisms for a global control of the traffic in narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors, which is aimed at restricting the access to narcotic, psychotropic substances, their analogues and precursors, the problems of their illicit traffic, spread of drug addictions and abuses have not been duly settled yet.

It is mentioned that the Ukrainian policy for prevention of the cross-border illicit traffic in narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors stipulates a series of Conventions and international commitments to be adhered to: Ukraine ratified



counter-narcotics UN Conventions so to create an environment for a set reliable and legal barrier for preventing the illicit cross-border traffic in narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors

It is proved that the course formed by Ukraine for fighting with drug addictions and preventing the illicit traffic in narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors is a two-factor phenomenon as it has two levels: international and domestic.

Basing on the theoretical and practical studies of the legal and regulatory framework and scientific researches of domestic scientists, it is concluded that the level of efficiency in implementing the international mechanisms of collaboration in the matter of the illicit traffic in narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors depends on completeness and comprehensiveness of a scientific analysis of the said problem.

**Key words:** traffic control, international experience, international mechanisms, international legal actions, narcotic drugs and substances, illicit traffic, precursors, prevention, psychotropic substances, collaboration.

Із моменту проголошення незалежності поряд із необхідністю вирішення численних соціально-економічних труднощів перед Україною постала об'єктивна необхідність нагального вирішення проблематики незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, поширення наркоманії та наркозалежності. Однак складність подолання вказаних негативних явищ зумовлюється тим фактором, що вони не мають національних, територіальних, релігійних та інших кордонів та, ставши частиною тіньової економіки не тільки країн із меншими економічними досягненнями, а й багатьох розвинених країн, набули глобальних масштабів. Водночас саме розвиток популяції хворих на наркоманію є не тільки одним із факторів погіршення криміногенної ситуації, а й проблемою побудови стабільного та безпечного суспільства, перепоною на шляху виховання здорової нації та глобальною загрозою національній безпеці, яка зумовлює значні людські та матеріальні втрати.

Зважаючи на глобальну негативну динаміку зловживання наркотичними засобами, психотропними речовинами, їх аналогами і прекурсорами та їх незаконного обігу, ще на початку ХХ століття на міжнародному рівні досить гостро порушено питання розробки механізмів глобального контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, спрямованого на обмеження до їх доступу. Однак багатогранність негативних проявів цього явища, не дивлячись на всі зусилля, яких було докладено міжнародною спільнотою, досі не дали змогу розробити ефективний механізм викорінення та ефективного подолання цієї проблеми, тому забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, поширення наркоманії та наркозалежності зараз є одним із стратегічних питань, яке ставиться в один ряд із питаннями захисту прав людини та розвитку демократії. Водночас розробка основ сучасної концепції забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, поширення наркоманії та наркозалежності, а також відповідні наукові пошуки не можуть обмежуватися лише синхронним ракурсом, оскільки сучасний стан будь-якого явища не можна зрозуміти поза процесом його історичного розвитку, тому що воно є результатом цього процесу. Отож, питання становлення та розвитку міжнародного законодавства щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, поширення наркоманії та наркозалежності зараз є важливим та витребуваним. Отже, теоретична та практична значимість проведеного дослідження не викликає сумнівів.

**Ступінь розробленості проблеми.** Науковими розробками, які охоплюють питання міжнародно-правової протидії незаконному обігу наркотичних засобів, пси-

хотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, займалися такі теоретики та практики, як О.Р. Авдєєв, Л.Н. Анисимов, С.С. Горькавий, Р.Р. Грень, Н.О. Гурська, Є.М. Карпенко, М.А. Погорецький, У.А. Суховолець, Т.В. Сьомик та інші. Водночас в умовах модернізації вітчизняної правової системи та її елементів дослідження, спрямовані на аналіз генези розвитку міжнародного законодавства щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, поширення наркоманії та наркозалежності, а також особливостей становлення міжнародної співпраці у вказаній сфері є надзвичайно своєчасними та актуальними.

**Мета статті** полягає у проведенні системного аналізу процесу становлення та розвитку міжнародного законодавства щодо забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, поширення наркоманії та наркозалежності, а також особливостей становлення міжнародної співпраці у вказаній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Так, відправною точкою довготривалого процесу організації та вдосконалення міжнародних механізмів співробітництва з питань незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів можна вважати Міжнародну комісію з опіуму [6, с. 9–10], перша нарада якої відбулася у Шанхаї у 1909 році, завдяки чому Комісія отримала назву «Шанхайська». Скликання Шанхайської опіумної комісії мало на меті координацію співробітництва держав із питань незаконного обігу наркотиків, який кваліфікувався як злочин міжнародного характеру, а також розробку заходів, спрямованих на перешкоджання нелегальному поширенню препаратів опію з країн Азії до США та європейських країн. Слід зазначити, що участь у її засіданні взяли представники 13 країн: Росії, США, Австро-Угорщини, Німеччини, Англії, Франції, Китаю, Італії, Японії, Нідерландів, Персії, Португалії і Сіаму (зараз – Таїланду). І хоча за результатами проведеної Шанхайською опіумною комісією наради не було вироблено обов'язкових заходів щодо запобігання зловживанню наркотиками та неправового обігу, однак саме її скликання вперше офіційно в міжнародному масштабі акцентувало увагу на проблемах наркотизму, його регулювання і поступового обмеження та розпочало перший етап у міжнародно-правовому врегулюванні проблематики незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів [7, с. 70; 16, с. 96–97].

Наступним етапом установлення контролю за обігом наркотичних засобів стало підписання у Гаазі у 1912 році першого у світі багатостороннього міжнародно-правового документа щодо контролю за лікарськими засобами – Міжнародної конвенції з опіуму [2]. У ній взяли участь 12 держав: Німеччина, США, Франція, Японія, Китай, Велика Британія, Італія Нідерланди, Персія, Португалія, Росія і Сіам, а пізніше ратифікували ще 58 держав. У положеннях Міжнародної конвенції з опіуму закріплено низку принципів, насамперед забезпечення використання наркотичних речовин суто з медичною та науковою метою, а також надання допомоги урядовим і міжнародним органам у зусиллях із попередження зловживання наркотичними засобами і зменшення шкідливих наслідків зловживань [16, с. 97]. Водночас відповідно до положень Міжнародної конвенції з опіуму, на держави-учасниці покладалося зобов'язання докласти всіх можливих зусиль для обмеження виробництва, торгівлі та використання наркотиків у медичних цілях, співпрацювати з метою обмеження використання та вироблення ефективного механізму обмежень на використання наркотиків, увести покарання за володіння наркотиками та заборонити їх продаж стороннім особам. Крім того, Міжнародна конвенція з опіуму передбачала і заходи, спрямовані на згортання виробництва, торгівлі та вживання опіуму [4; 7, с. 70], а також облік будівель, у яких розміщуються такі виробництва і торгові місця [5, с. 193].

Із 1921 р. міжнародний контроль за обігом наркотичних засобів здійснювався в межах Ліги Націй [15, с. 118]. Слід зазначити, що створення Ліги Націй як міжнародної міждержавної організації стало поштовхом до заснування Консультативного комітету з нелегальної торгівлі опіумом та іншими засобами. До цього часу спеціалізованої центральної організації з міжнародного контролю за наркотиками не існувало [14, с. 195].

У 20–30-ті роки, за сприяння Ліги Націй, розроблено та підписано низку міжнародних угод, які стосувалися різних аспектів проблеми незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів. Так, за результатами конференцій, проведених у період із листопада 1924 р. по лютий 1925 р. вироблено першооснову нормативного механізму боротьби з незаконним оборотом наркотиків, зокрема укладено Угоду про виробництво, внутрішню торгівлю та використання очищеного опіуму від 11.02.1925 р. [1], а 19.02.1925 р. підписано Міжнародну конвенцію щодо опіуму [3]. Слід указати на те, що положення Угоди про виробництво, внутрішню торгівлю та використання очищеного опіуму від 11.02.1925 р. зосереджено на врегулюванні відносин між країнами – виробниками опіуму. При цьому договірні держави домовилися про створення монопольних об'єднань для здійснення обігу опіуму і передання в державну монополію виробництва курильного опіуму, а також виробництво наркотиків лише для законних потреб держав [1]. Відповідно до положень Міжнародної конвенції щодо опіуму, яка була покликаною запровадити міжнародне регулювання та глобальний контроль за більш широким діапазоном наркотиків, запроваджено статистичну систему обліку [3; 5, с. 194]. Також утворено Постійний комітет із контролю, який надалі було перейменовано на Постійний центральний комітет. До його складу входили незалежні експерти, функціональним призначенням яких став нагляд за виконанням завдань вказаної Конвенції [14, с. 195].

Незважаючи на всі намагання врегулювати на міжнародному рівні питання незаконного виробництва та поширення наркотиків, їх споживання у період економічної кризи 1925–1929 рр. у деяких країнах набуло характеру загальнонаціонального лиха. Зважаючи на це, у 1929 році X Асамблеєю Ліги Націй ухвалено рішення про розробку нового міжнародного договору, який дозволив би обмежити виготовлення наркотичних засобів суто медичними потребами. Таким актом у міжнародній контрольній системі стала підписана у Женеві 13.07.1931 р. Міжнародна Конвенція про обмеження виробництва і регламентацію розподілу наркотичних засобів, яка набула чинності у 1933 році. Основною її метою стало вдосконалення чинної системи оцінки потреб у наркотиках (розрахунки проводилися на підставі даних про споживання наркотиків у найбільш розвинутих країнах), упровадження необхідності надання державами окремих поквартальних звітів стосовно контролю над наркотиками [5, с. 194; 16, с. 97–98].

Крім того, 27.11.1931 р. підписано Бангкокську угоду, положення якої передбачали заборону куріння опіуму [7, с. 71]. Її було ратифіковано Францією, Великою Британією, Японією, Голландією, Португалією, Сіамом та Індією, а чинності її положення набули 06.04.1937 р. Слід указати, що Бангкокська угода містила також положення щодо дозволу роздрібною торгівлю опіумом лише в урядових установах, а також установах кримінальної відповідальності за відвідування опіумних курильень особами молодше 21 року [11, с. 99].

Водночас очевидна необхідність уведення міжнародно-правових заходів, спрямованих на кримінальне переслідування осіб, які порушують антинаркотичне законодавство, стала поштовхом до прийняття у Женеві у 1936 р. Міжнародної конвенції про заборону незаконної торгівлі наркотичними речовинами, яка встановила більш суворе кримінальне покарання осіб, які займаються незаконною торгівлею наркотичними засобами, а також передбачила можливість міжнародного кримінального пере-

слідування за злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів, зокрема встановила можливість видання іноземній державі таких осіб для притягнення до відповідальності [7, с. 71; 14, с. 195; 16, с. 98].

Отже, систему міжнародного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, яку було напрацьовано до кінця 30-х років ХХ століття, спрямовано на: здійснення міжнародного статистичного контролю дозволів на імпорт та експорт наркотичних речовин, забезпечення виробництва та використання наркотичних речовин лише з медичною та науковою метою, вжиття міжнародно-правових заходів, спрямованих на притягнення до відповідальності осіб, які порушують антинаркотичне законодавство. Однак створена в межах Ліги Націй система через свій складний та різномірний характер виявилася малоефективною та не змогла стати всеохоплювальною, адже у її межах майже не було врегульовано питання вирощування та використання рослин, складниками яких є наркотичні речовини, окремі держави були не в змозі виконати взяті на себе зобов'язання, а деякі й взагалі відмовилися пов'язувати себе зобов'язаннями щодо боротьби з незаконним оборотом наркотиків та наркоманією [16, с. 99].

Еволюція системи міжнародного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів продовжувалася і після Другої світової війни. Це знайшло відображення у Протоколі 1946 р., відповідно до якого функції, повноваження та обов'язки Ліги Націй, зокрема у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин, були перейняті Організацією Об'єднаних Націй. У цьому ж році Організацією Об'єднаних Націй було прийнято резолюцію, якою затверджено Комісію з наркотичних засобів [7, с. 71; 9, с. 356].

Через деякий час з ініціативи створених Організацією Об'єднаних Націй Економічної та Соціальної Ради (далі – ЕКОСОП), а також Комісії з наркотичних засобів у Парижі підписано Протокол від 19.11.1948 р., за яким упроваджено міжнародний контроль наркотичних засобів, які не підпадали під дію Конвенції 1931 року, зокрема під контроль поставлено низку синтетичних речовин, що призводять до наркоманії [16, с. 99].

За результатами конференції Організації Об'єднаних Націй із проблем обігу опіуму, яка проводилася у Нью-Йорку, 23.06.1953 р. підписано Протокол про контроль за сировинним матеріалом для виробництва наркотичних речовин, який обмежив використання та міжнародну торгівлю опієм потребами охорони здоров'я окремих держав та заборонив його легальне виробництво. При цьому право виробництва опію на експорт було надано лише невеликій кількості країн (Австрія, Франція, Індія, Іспанія, Туреччина).

Однак негативна динаміка зловживання наркотичними засобами, психотропними речовинами, їх аналогами і прекурсорами та їх незаконного обігу все одно вказувала на необхідність корегування системи контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, яку було напрацьовано в період 40–50-х рр. ХХ століття, та необхідність розробки єдиного універсального міжнародного договору щодо контролю над наркотичними засобами. Результатом стала модернізація вказаної системи контролю та розробка за результатами Конференції, яку було проведено у Нью-Йорку в період із 25 січня до 25 березня 1961 р., міжнародного багатостороннього договору про наркотичні засоби – Єдиної конвенції про наркотичні засоби, яка замінила у відносинах між державами, які приєдналися до неї, всі раніше підписані договірні документи щодо наркотиків, окрім Конвенції з боротьби з незаконним обігом шкідливих лікарських речовин 1936 р. [16, с. 99–100]. Убачається, що прийняття Єдиної конвенції про наркотичні засоби 1961 р. спрямовано на вирішення декількох аспектів проблематики контролю за обігом наркотичних засобів: правового – укладення загальноприйнятної міжнародної конвенції, яка замінить масив чинних договорів



щодо контролю за обігом наркотичних засобів; соціально-економічного – обмеження використання наркотичних засобів суто медичними та науковими цілями.

Натепер Єдина конвенція про наркотичні засоби 1961 р. (з доповненнями) складається з преамбули, 51 статті, 4 переліків наркотичних засобів, систематизованих залежно від застосовуваного режиму контролю, а також примітки. У її положеннях закріплено терміни, пов'язані з обігом наркотиків: наркотичний засіб – будь-яка з речовин, внесених до Списків I і II, зокрема природних або синтетичних (п. к ч. 1 ст. 1); незаконний обіг – культивування або будь-які дії зі збуту наркотиків у порушення положень Конвенції (п. м ч. 1 ст. 1); поняття основних наркотичних засобів, серед яких: канабіс – верхівки рослини канабісу з квітами або плодами (окрім насіння і листя, якщо вони не супроводжуються верхівками), з яких не була вилучена смола, якою б назвою їх не було позначені (п. б ч. 1 ст. 1); лист кока – лист кокаїнового куща, окрім листя, з яких вилучено весь екгонін, кокаїн і будь-які інші алкалоїди екгоніну (п. е ч. 1 ст. 1); опій – сік опійного маку, що згорнувся (п. р ч. 1 ст. 1); макова солома – всі частини (окрім насіння) скошеного опійного маку (п. р ч. 1 ст. 1) тощо [10].

Крім того, складником Єдиної конвенції про наркотичні засоби є чотири переліки наркотичних засобів, які класифіковано за ступенем шкідливості для здоров'я та заборони до немедичного розповсюдження. Необхідно зазначити, що вказані переліки (залежно від розробки чи виготовлення нових наркотичних засобів) постійно поповнюються [16, с. 100].

Основні вимоги Єдиної конвенції про наркотичні засоби закріплено у ст. 4, відповідно до положень якої держава зобов'язується вживати законодавчих та адміністративних заходів, які є необхідними для введення в дію і виконання постанов Єдиної конвенції про наркотичні засоби в межах їх територій, співпраці з іншими державами стосовно виконання прийнятих норм та за умови дотримання положень Єдиної конвенції про наркотичні засоби, обмеження суто медичними та науковими цілями виробництва, виготовлення, вивезення, ввезення, розподілу наркотичних засобів, торгівлі ними, застосування і зберігання [10]. Ураховуючи це, жодна держава свідомо не дозволяє експортувати наркотичні засоби в іншу країну або територію без спеціального свідоцтва на ввезення або дозволу на вивезення. Крім того, переміщення наркотичних засобів може здійснюватися лише відповідно до законів і правил країни або території, до якої здійснюється таке переміщення, а також у межах підсумку обчислень для такої країни або території, як це визначено в п. 2 ст. 19 Єдиної конвенції про наркотичні засоби з додаванням кількості, призначеної для реекспорту [10, ч. 1 ст. 31].

Єдиною конвенцією про наркотичні засоби впроваджено використання системи статистичних даних, закріплено за Міжнародним комітетом із контролю за наркотиками повноваження щодо визначення порядку та форми подання статистичних відомостей, а також установа зразків бланків для цієї мети. Міжнародний комітет із контролю за наркотиками також наділено повноваженнями щодо розгляду поданих відомостей із метою визначення того, чи виконано Стороною Конвенції або будь-якою іншою державою положення Конвенції [10, ч. 1–2 ст. 13].

Слід також указати на те, що окремі норми Єдиної конвенції про наркотичні засоби 1961 року (з доповненнями) стосуються боротьби зі зловживанням наркотичними засобами. Це положення, які окреслюють необхідність: ужиття усіх можливих заходів, спрямованих на запобігання зловживанню наркотичними засобами та на раннє виявлення, лікування, виховання, відновлення працездатності, повернення в суспільство відповідних осіб і на спостереження за ними після закінчення лікування, координації зусиль для досягнення вказаних цілей, сприяння підготовці кадрів для лікування, відновлення працездатності, повернення в суспільство осіб, що зловживають нарко-

тичними засобами, а також для спостереження за ними після закінчення лікування, вжиття всіх можливих заходів, щоб сприяти ознайомленню осіб, яким це необхідно в роботі, з проблемами зловживання наркотичними засобами та його запобігання, а також сприяння ознайомленню з цими проблемами населення, якщо є небезпека того, що зловживання наркотичними засобами набуває широких масштабів [10, ст. 38].

Наступний етап розвитку системи міжнародного контролю за незаконним виробництвом та розповсюдженням наркотичних речовин характеризується розробкою та підписанням у 1971 році в Нью-Йорку Конвенції про психотропні речовини, відповідно до положень якої встановлювався міжнародний контроль за такими речовинами.

Конвенція про психотропні речовини 1971 р. складається з преамбули, 33 статей, а також 4 переліків, систематизованих залежно від застосовуваного режиму контролю. У її положеннях закріплено, що, якщо не вказано інше або контекст не вимагає іншого, то терміни, використовувані в Конвенції про психотропні речовини, мають таке значення: психотропна речовина – будь-яка речовина, природна або синтетична, будь-який природний матеріал, який внесено до Переліку I, II, III або IV [12, п. e ч. 1 ст. 1]; препарат – будь-який розчин або суміш у будь-якому фізичному стані, що містить одну або декілька психотропних речовин / одна або кілька психотропних речовин у терапевтичних дозах [12, п. f ч. 1 ст. 1]; незаконний обіг – виготовлення психотропних речовин, їх збут або придбання всупереч положенням Конвенції про психотропні речовини [12, п. j ч. 1 ст. 1].

У Конвенції містяться положення, згідно з якими право ініціювати внесення будь-якої речовини, яка не перебуває під міжнародним контролем, та потребує внесення до одного з Переліків Конвенції про психотропні речовини, перенесення окремих речовин з одного списку до іншого, а також вилучення речовини з одного з Переліків Конвенції про психотропні речовини, мають держави-учасники Конвенції про психотропні речовини та Всесвітня організація охорони здоров'я [12, ч. 1 ст. 2].

Також положеннями Конвенції про психотропні речовини встановлено критерії оцінки необхідності застосування до таких речовин заходів міжнародного контролю. Серед них: 1) негативний вплив (здатність викликати стан залежності, стимулювальний або депресивний вплив на центральну нервову систему, аналогічні шкідливі наслідки, що здатні викликати речовини, перелік яких міститься у Списках I–IV); 2) достатні свідчення щодо зловживання речовиною (імовірність такого зловживання), яке становить або може становити небезпеку для здоров'я населення та соціальну проблему [12, п. 4 ст. 2].

Необхідно зазначити, що відповідно до положень Конвенції про психотропні речовини, застосування психотропних речовин обмежено медичними та науковими цілями (ст. 5). Водночас досить детально розроблено систему контролю за їх обігом. Більше того, відповідно до положень ст. 15 Конвенції про психотропні речовини, держави-учасниці Конвенції повинні мати систему інспекцій виробників, експортерів та імпортерів, оптових та роздрібних розповсюджувачів психотропних речовин, а також медичних та науково-дослідних установ, що використовують такі речовини [12]. Водночас заходи проти незаконного обігу психотропних речовин, які потребують тісної міжнародної співпраці, повинні запроваджуватися, ураховуючи конституційні, правові та адміністративні системи держав-учасниць Конвенції [12, ст. 21].

Слід також зазначити, що окремі норми Конвенції про психотропні речовини 1971 року стосуються боротьби зі зловживанням психотропними речовинами. Це положення, які окреслюють необхідність: уживання всіх можливих заходів, спрямованих на запобігання зловживанню психотропними речовинами, раннє виявлення, лікування, виховання, відновлення працездатності, повернення в суспільство відповідних осіб,

а також спостереження за такими особами після закінчення ними лікування; сприяння підготовці кадрів для лікування, відновлення працездатності та повернення в суспільство осіб, що зловживають психотропними речовинами, а також для спостереження за такими особами після закінчення ними лікування; сприяння ознайомленню осіб із проблемами зловживання психотропними речовинами і його запобігання [12, ст. 20].

Аналізуючи положення Єдиної конвенції про наркотичні засоби 1961 року (з доповненнями) та Конвенції про психотропні речовини 1971 року, можна зазначити, що вказані конвенції були спрямовані, в основному, на врегулювання законного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин, а також установа ефективної та дієвої міжнародної системи контролю за їх обігом, яка б не допускала витоку наркотичних засобів та психотропних речовин у канали незаконного обігу. Виходячи зі змісту сучасних наукових підходів, проблематика боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів та психотропних речовин вирішувалася шляхом вироблення уніфікованих форм контролю за обігом наркотичних засобів та психотропних речовин.

Ухвалення за результатами Міжнародної конференції з питань боротьби зі зловживанням наркотиками та їх незаконним обігом у грудні 1988 року у Відні (Австрія) Конвенції про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, яка набула чинності 11 листопада 1990 року, стало наступним кроком міжнародної спільноти у вирішенні проблематики незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин [13]. При цьому Конвенція про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин не передбачає припинення дії Єдиної конвенції про наркотичні засоби 1961 року (з доповненнями) та Конвенції про психотропні речовини 1971 року. Більше того, вона містить посилання на деякі положення. Основним мотивом прийняття Конвенції про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин стала потреба зміцнення і доповнення заходів, передбачених Єдиною конвенцією про наркотичні засоби 1961 року (з доповненнями) та Конвенцією про психотропні речовини 1971 року.

Необхідно зазначити, що Конвенція про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року передбачає прийняття комплексу міжнародно-правових заходів (зокрема правоохоронного характеру) із припинення незаконної торгівлі наркотичними засобами, а найважливішим складником таких заходів на міжнародному рівні вперше визнається боротьба з відмиванням злочинних доходів [7, с. 72].

Необхідно акцентувати увагу і на тому, що Конвенція про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року вперше на міжнародному рівні передбачила використання методу контрольованих поставок, за якого допускається вивезення, провезення або ввезення на територію однієї або декількох країн незаконних або таких, що викликають підозру, партій наркотичних засобів, психотропних речовин, речовин, що їх замінюють, із відома і під наглядом їх компетентних органів із метою виявлення осіб, які беруть участь у здійсненні правопорушень, визнаних такими відповідно до п. 1 ст. 3 Конвенції про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року [8, с. 93; 13, п. g ст. 1, ст. 11].

Складається Конвенція про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року з преамбули та 34 статей, а основний наголос зроблено на сприянні співробітництву для більш ефективного вирішення проблем незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, які мають міжнародний характер. Ураховуючи особливості внутрішніх законодавчих систем, держави-учасниці зобов'язалися вживати всіх необхідних заходів, зокрема заходів законодавчо-

го та організаційного характеру. Водночас передбачено, що реалізація зобов'язань за Конвенцією повинна відбуватися згідно з принципами суверенної рівності й територіальної цілісності держав, а також принципом невтручання у внутрішні справи інших держав [13, ст. 2].

Слід зазначити, що норми Конвенції про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року містять найбільш розгорнуте поняття незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин, яке можна умовно розділити на декілька груп дій: 1) пов'язані зі стадіями незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин; 2) які сприяють незаконному обігу наркотичних засобів та психотропних речовин [9, с. 357; 13, п.п. 1–2 ст. 3]. При цьому деякі вчені додержуються думки, що передбачені Конвенцією про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року діяння умовно можна підрозділити на такі групи: пов'язані з культивуванням нарковмісних рослин, отриманням готового наркотичного засобу, його доставкою в необхідні місця, збутом наркотичного засобу, легалізацією доходів, отриманих у результаті незаконних дій із наркотичними засобами [7, с. 73].

Отже, з ухваленням Конвенції про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року шляхом посилення дієвості контрзаходів проти незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин удосконалено механізм міжнародного контролю за їх розповсюдженням.

Виходячи з наведеного, можна констатувати, що основу міжнародної системи забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів та психотропних речовин становлять три основні конвенції: Єдина конвенція про наркотичні засоби 1961 року (з доповненнями), Конвенція про психотропні речовини 1971 року та Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року. Указаними Конвенціями передбачено апробовані міжнародною практикою боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів та психотропних речовин положення, які регламентують численні та різноманітні грані такої боротьби, зокрема визначено оптимальне коло діянь, пов'язаних з обігом наркотичних засобів та психотропних речовин, які представляють реальну суспільну небезпеку. Так, доцільною зазначити, що непорушною умовою ефективного контролю над обігом наркотичних засобів та психотропних речовин у всьому світі є приєднання всіх держав до вказаних конвенцій та належна імплементація їх положень.

Увагу слід звернути і на той факт, що зараз на міжнародному рівні вдалося створити ефективну систему органів та установ, діяльність яких безпосередньо чи опосередковано спрямовано на вирішення питань боротьби з наркоманією, токсикоманією та алкоголізмом. Провідне місце у вказаній системі займають Економічна і соціальна рада Організації Об'єднаних Націй (ЕКОСОП), Комісія з наркотичних засобів, Управління Організації Об'єднаних Націй із наркотиків і злочинності, Міжнародний комітет із контролю за наркотиками тощо. Водночас важливу роль у сфері протидії транскордонному незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів відіграють регіональні міжнародні організаційні структури: Міжнародна організація кримінальної поліції (МОКП/ Інтерпол), Всесвітня митна організація (ВМО), Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) тощо.

Говорячи про відповідність міжнародним стандартам сформованого Україною курсу на подолання наркоманії та протидію незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, необхідно вказати, що політика України у сфері протидії транскордонному незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів передбачає дотримання низки Кон-



венцій та міжнародних зобов'язань. Так, із метою створення передумов установлення надійного та легально закріпленого правового бар'єра запобігання незаконному транскордонному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів Україна ратифікувала антинаркотичні Конвенції ООН. Однак привести національне антинаркотичне законодавство у відповідність до міжнародних зобов'язань нашої державі вдалося порівняно нещодавно.

Зараз Україною на внутрішньому рівні створено розгалужену фахову нормативно-правову базу антинаркотичного законодавства та систему органів, здатних швидко та якісно реагувати на прояви незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів. Однак об'ємність та громіздкість інституціонального механізму такої протидії, який наразі функціонує в Україні, а також відсутність чіткого налагодженого механізму взаємодії усіх елементів, які є складниками суб'єктів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів в Україні, суттєво знижує ефективність його функціонування.

Убачається, що хоча сформована Україною модель забезпечення протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, поширення наркоманії та наркозалежності є явищем двофакторним, адже містить у собі декілька рівнів: міжнародний та внутрішній, ефективне вирішення вказаної проблематики, зважаючи на глобалізацію наркобізнесу, потребує подальших наукових досліджень, спрямованих на вдосконалення національного антинаркотичного законодавства та загальної стратегії боротьби, яка повинна передбачати одночасну діяльність за двома напрямками: розробка та одночасне здійснення на всіх рівнях (правотворчість та правозастосування), а також вплив на всі етапи та прояви незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів.

### Список використаних джерел:

1. Agreement concerning the Manufacture of, Internal Trade in, and Use of Prepared Opium, done 11 February 1925, in force 28 July 1926.
2. International Opium Convention 23 January 1912, in force 11 February 1915 / 28 June 191 (China, the Netherlands, and the U.S. implemented the Convention in 1915 (Honduras and Norway followed suit later that year). It did not come into force globally until it was incorporated into the Treaty of Versailles in 1919).
3. International Opium Convention, done 19 February 1925; in force 25 September 1928.
4. The Beginnings of International Drug Control / UN Chronicle. – Summer, 1998. URL: [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1309/is\\_2\\_35/ai\\_54157834/](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1309/is_2_35/ai_54157834/)
5. Авдєєв О.Р. Генеза міжнародно-правових засад протидії контрабанді психоактивних (наркотичних) речовин. *Юридична наука*. 2015. № 8. С. 191–198.
6. Анисимов Л.Н. Наркотики: правовий режим. Ленинград: ЛГУ, 1974. 144 с.
7. Горькавий С.С. Етапи становлення міжнародно-правової протидії незаконному обігу наркотиків. *Науковий вісник Ужгородського університету : серія: Право*; в 2-х частинах / голов. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород : Ліра, 2011. Вип. 15. Ч. 2. С. 70–74.
8. Грень Р.Р. Організаційно-правові основи діяльності оперативних підрозділів правоохоронних органів України у протидії злочинам у сфері обігу наркотичних засобів: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2018. 264 с.
9. Гурська Н.О. Міжнародні механізми протидії наркоманії та незаконного обігу наркотичних засобів. *Міжнародні читання з міжнародного права пам'яті професора П.Є. Казанського*: матеріали четвертої міжнар. наук. конф. (м. Одеса, 8–9 лист. 2013 р.). Національний університет «Одеська юридична академія» / відп. за випуск к.ю.н., доц. М.І. Пашковський. Одеса : Фенікс, 2013. С. 356–359.

10. Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года о поправках к Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года: Міжнародний документ від 30.03.1961 р. (ратифікована Україною – 27.09.2001 р.). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_177](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_177)
11. Карпенко Є.М. Тенденції реагування світової спільноти на поширення незаконного обігу наркотиків. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2011. Вип. 1. С. 96–103.
12. Конвенція о психотропных веществах: Міжнародний документ від 21.02.1971 р. (ратифікована Україною 27.10.1978 р.). *Офіційний вісник України*. 2005. № 4. Ст. 265.
13. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин: Міжнародний документ від 20.12.1988 р. (ратифікована Україною 25.04.1991 р.). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_096](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_096)
14. Погорєцький М.А., Черниш Р.Ф. Міжнародно-правовий досвід у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 192–196.
15. Суховолець У.А. Державна політика у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів і психотропних речовин у системі державної політики в цілому. *Європейські перспективи*. 2014. № 7. С. 112–120.
16. Сьомик Т.В. Механізми міжнародного контролю за незаконним обігом наркотичних засобів та психотропних речовин. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2002. Вип. 7. С. 96–108.

УДК 342.951

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ УСТАНОВАМИ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ

**Сезонова Ольга Миколаївна,**  
завідувач відділення планування  
навчального процесу навчально-  
методичного відділу  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

У статті проаналізовано адміністративне законодавство з питань організації освітньої діяльності закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання МВС України. Визначено та схарактеризовано три групи адміністративних процедур організації надання освітніх послуг такими закладами освіти. Розкрито ключові напрями забезпечення публічних і приватних інтересів у ході відповідної освітньої діяльності.

Належним чином організована освітня діяльність відіграє важливу роль у сприянні процесу забезпечення суспільних і публічних інтересів шляхом гарантування належного функціонування закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, зокрема підпорядкованих МВС України. На майбутніх фахівців покладаються зобов'язання щодо здобуття комплексу загальних і спеціальних компетентностей за певною спеціальністю. Вони реалізуються в отриманні професійних знань, формуванні вмінь

і навичок, необхідних для системного застосування в основоположних сферах публічного адміністрування.

Обґрунтовано, що структуроване поєднання запропонованих груп адміністративних процедур організації надання освітніх послуг установами МВС України є запорукою ефективного кадрового забезпечення відповідних державних інституцій. Більше того, уможливиться реалізація законних інтересів і потреб усіх зацікавлених суб'єктів: держава отримує висококваліфікованих фахівців, які здатні втілити в життя поставлені перед ними публічні завдання. Суспільству гарантується на високому рівні виконання правоохоронних функцій держави. Громадянам створюються належні соціальні умови забезпечення їхніх суб'єктивних прав, зокрема конституційне право на освіту, працю, публічну службу тощо.

**Ключові слова:** адміністративні процедури, державне замовлення, заклади вищої освіти зі специфічними умовами навчання, МВС України, освітній процес.

### ADMINISTRATIVE LEGAL PROVIDING OF EDUCATIONAL SERVICES BY ESTABLISHMENTS OF MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE: QUESTION OF ORGANIZATION

**Sezonova Olha Mykolaivna,**  
Head of Curriculum Planning  
Division of Academic Services Office  
(Kharkiv National University of Internal  
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

In the article an administrative legislation is analysed on questions organization of educational activity of establishments of higher education with the specific terms of studies of Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Certainly and three groups of administrative procedures of organization of grant of educational services are described by such establishments of education. The key trends of providing of public and private interests are exposed during corresponding educational activity.

Properly organized educational activity plays an important role an assistance to the process of providing of public and public interests by guaranteeing of the proper functioning of establishments of higher education with the specific terms of studies, in particular inferior Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Upon future specialists, obligations depend under the receipt of complex of general and special competencies after certain specialty. They will realized in the receipt of professional knowledge, forming of abilities and skills necessary for system application in fundamental spheres public administration.

Grounded, the structured combination of the offered groups of administrative procedures of organization of grant of educational services establishments of Ministry of Internal Affairs of Ukraine is by the mortgage of the effective skilled providing of corresponding state institutes. Realization of legal interests and necessities of all interested subjects will be done by possible the state gets highly skilled specialists that is able to incarnate in life the public tasks put before them. Society avouched for at high level of implementation of law-enforcement functions of the state. The proper social terms of providing of their equitable rights are created citizens, in particular constitutional right to education, labour, public service.

**Key words:** administrative procedures, government order, establishments of higher education with the specific terms of studies, MIA of Ukraine, educational process.

Належним чином організована освітня діяльність відіграє важливу роль у сприянні процесу забезпечення суспільних і публічних інтересів шляхом гарантування належного функціонування закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, зокрема підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ (далі – МВС) України. На

майбутніх фахівців покладаються зобов'язання щодо здобуття комплексу загальних і спеціальних компетентностей за певною спеціальністю. Вони реалізуються в отриманні професійних знань, формуванні вмінь і навичок, необхідних для системного застосування в основоположних сферах публічного адміністрування.

З метою досягнення відповідних результатів компетентні суб'єкти публічної адміністрації зобов'язанні провадити свою діяльність згідно з положеннями міжнародного та вітчизняного освітнього законодавства й відомчими нормативно-правовими актами. Водночас у цьому процесі на особливу увагу заслуговує сукупність норм адміністративного права, які закріплюють адміністративно-правовий порядок застосування певних юридичних процедур організації надання освітніх послуг.

Заклади вищої освіти досить часто ставали предметом дослідження в межах науки державного управління, економічного, педагогічного та іншого спрямування. Адміністративно-правове забезпечення їхньої діяльності суб'єктами публічної адміністрації розглядалися окремими науковцями, серед яких – Л.І. Коробко, А.В. Мазак, В.І. Пальчикова, Н.С. Ракша, Р.В. Шаповал, В.І. Шилова та ін.

Метою статті є з'ясування сутності й характеристика організаційних питань адміністративно-правового забезпечення надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання, що перебувають у сфері управління МВС України.

Важливе місце серед закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання відводиться установам МВС України, у тому числі таким як Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Донецький юридичний інститут МВС України, Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка, Львівський державний університет внутрішніх справ, Національна академія внутрішніх справ, Національна академія Національної гвардії України, Одеський державний університет внутрішніх справ, Харківський національний університет внутрішніх справ. Основним завданням наведених освітніх осередків, окрім Національної академії Національної гвардії України, є підготовка співробітників для всіх підрозділів Національної поліції України, яка слугує фундаментальним складником правоохоронної системи держави.

Реформування цієї структури розпочалося з переходу від міліції до поліції. Варто погодитися з О.С. Федченком, що структура системи органів внутрішніх справ не була готова й не виявляла бажання впоратися з тими проблемами, що виникають у процесі упровадження нових принципів діяльності у сфері охорони публічного порядку та безпеки. Причинами є надмірна централізація, непрофесіоналізм тощо [1]. Події останніх років підтвердили цю тезу, що зумовило суттєві зміни правоохоронної сфери держави. Законодавець оперативно зреагував і запропонував концептуальні напрями розв'язання окресленої проблематики.

У Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженій Указом Президента України від 25.08.2015 № 501/2015, наголошено, що поряд із першочерговими завданнями щодо зміцнення національної безпеки, реформування публічного управління створення належних умов реалізації та захисту прав і свобод людини залишається головним обов'язком держави й має визначати зміст і спрямованість діяльності публічної адміністрації в усіх її зусиллях. У кризовій ситуації ризику непропорційного обмеження прав і свобод людини зростають, що потребує особливого контролю з боку суспільства [2]. З огляду на викладене, органи поліції мають відповідати вимогам сьогодення, що неможливо досягти без досягнення необхідного освітнього рівня та належної професійної підготовки кадрів.

На виконання міжнародних стандартів поліцейської діяльності й міжнародних зобов'язань з прав людини [3, с. 18], відповідно до положень Стратегії розвитку органів



системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, вказано на важливій ролі закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання в забезпеченні належного функціонування органів системи МВС України. Отже, сучасні реалії реалізації процесів європейської інтеграції нашої країни вимагають від МВС України й інших уповноважених суб'єктів організації надання освітніх послуг відповідними закладами вищої освіти згідно з міжнародними стандартами поліцейської діяльності та забезпечення прав людини.

З метою втілення в життя вказаного за оновленим законодавством професійне навчання поліцейських передбачає декілька рівнів професійної підготовки й навчання, що складається з первинної професійної підготовки; підготовки у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання; післядипломної освіти; службової підготовки – системи заходів, спрямованих на закріплення й оновлення необхідних знань, умінь і навичок працівника поліції з урахуванням оперативної обстановки, специфіки та профілю оперативно-службової діяльності [4].

Усі заклади вищої освіти зі специфічними умовами навчання, що перебувають у сфері управління МВС України, відіграють важливу роль у забезпеченні на регіональному рівні потреб різних підрозділів поліції. Водночас особливе значення для держави мають Національна академія внутрішніх справ і Харківський національний університет внутрішніх справ. Згідно зі своїми статутами, ці установи є державними вищими навчальними закладами зі специфічними умовами навчання, що провадять інноваційну освітню діяльність, пов'язану з наданням вищої освіти на різних ступенях вищої освіти за певними спеціальностями, проводять фундаментальні та прикладні наукові дослідження, є провідними науковими й методичними центрами, мають розвинуту інфраструктуру навчальних і наукових підрозділів, сприяють поширенню наукових знань і провадять культурно-просвітницьку діяльність [5; 6].

Єдиний військовий заклад вищої освіти, який здійснює цільову підготовку військових фахівців і перебуває у сфері управління МВС України, – Національна академія Національної гвардії України. Основним вектором розвитку академії є залучення інноваційних освітніх досягнень для формування кадрового потенціалу відповідно до критеріїв і вимог надання освітніх послуг у сфері вищої освіти з метою досягнення високих позицій на ринку професійної військової освіти й статусу центру підвищення кваліфікації військових фахівців і державних службовців з питань службово-бойової діяльності Національної гвардії України.

Указане дає змогу констатувати щодо спроможні навчальних установ МВС України до належного забезпечення потреб держави в підготовці відповідного спектру фахівців. Однак досягти цього можливо виключно за чіткої організації освітньої діяльності з боку МВС України, про що зазначено в Постанові Кабінету Міністрів України від 28.11.2015 № 878, у тому числі [7] забезпечує формування пропозицій до обсягів державного замовлення на підготовку освіти фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів для МВС України, Національної гвардії України та центральних органів виконавчої влади; забезпечує на базі закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання підготовку, професійне навчання кадрів для МВС України, Національної поліції та Національної гвардії України; установлює порядок добору, направлення й зарахування на навчання до закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання; здійснює організаційно-методичне супроводження навчального процесу в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання; здійснює добір кадрів в апарат МВС України, юридичні особи, що належать до відповідної сфери управління, організовує роботу з підготовки та професійного навчання поліцейських і військовослужбовців Національної гвардії України.

Більшість указаних завдань реалізується через діяльність Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України. Цей структурний підрозділ здійснює основні адміністративні процедури організації надання освітніх послуг установами відповідного суб'єкта публічної адміністрації. Проведений правовий аналіз положень Наказу МВС України від 14.12.2015 № 1570 [8] дає змогу класифікувати його повноваження в окресленій сфері в такий спосіб:

1) нормотворчі повноваження – розробляє та бере участь у розробленні проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань організації надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання;

2) дорадчі повноваження – вносить пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади ректорів закладів вищої освіти; формує пропозиції до обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку й післядипломну освіту фахівців, наукових, науково-педагогічних МВС України, Національної гвардії України;

3) координаційні повноваження – організовує освітню й наукову діяльність науково-дослідних установ і закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання; здійснює організаційно-методичне супроводження організації їхньої освітньої та наукової діяльності;

4) контрольні повноваження – здійснює контроль за дотриманням ліцензійних умов освітньої діяльності, що провадиться закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання;

5) інформаційно-аналітичні повноваження – здійснює розгляд звернень фізичних і юридичних осіб з питань організації освітньої та наукової діяльності, які належать до компетенції Департаменту персоналу, організації освітньої й наукової діяльності МВС України; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення та в установленому порядку вносить їх на розгляд міністрові внутрішніх справ.

З огляду на викладене, варто вести мову про незначну кількість відповідних адміністративних процедур, однак вони охоплюють головні спрямування організації надання освітніх послуг установами МВС України. Ключовим нормативно-правовим актом, який визначає адміністративно-правовий статус цих закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, є Положення про вищі навчальні заклади МВС, затверджене наказом МВС України від 14.02.2008 № 62. Документ окреслює питання взаємодії освітніх установ із суб'єктами публічної адміністрації, до сфери управління яких вони входять, а також підстави, умови й порядок застосування оптимального адміністративного інструментарію, який пропонуємо розглянути за певними групами.

До першої групи адміністративних процедур належить сукупність послідових взаємопов'язаних юридичних дій МВС України й інших компетентних владних суб'єктів з питань організації статутної діяльності у відомчих закладах вищої освіти. Насамперед обов'язковою стадією слугує погодження та затвердження їхнього статуту, без чого офіційно заборонено надання освітніх послуг [9].

Уважаємо наведені адміністративні процедури важливим чинником здійснення адміністративно-правового забезпечення надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання. У такий спосіб гарантується високий рівень публічного контролю за дотриманням належного функціонування освітніх установ МВС України відповідно до стандартів вищої освіти та ліцензійних умов провадження освітньої діяльності. Відбувається узгодження ключових параметрів статутної діяльності освітніх закладів.

Друга група адміністративних процедур стосується організації формування й виконання державного замовлення закладами вищої освіти зі специфічними умовами

навчання на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів у системі МВС України. Це питання прямо пов'язане зі здійсненням кадрової політики в країні. Ефективна правоохоронна система є запорукою сталого розвитку будь-якої цивілізованої держави. Саме тому зазначені питання активно розвиваються з моменту проголошення державного суверенітету України в низці концептуальних правових документів, є предметом постійних дискусії серед суб'єктів владних повноважень і в наукових колах у тому числі останнім часом.

Держава витрачає значні бюджетні кошти для підготовки відповідних фахівців, тому забезпечення якісного процесу добору та навчання майбутніх правоохоронців має ключове значення в діяльності МВС України. Згідно з Обсягами державного замовлення на підготовку фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у закладах вищої освіти та наукових установах на 2018 рік, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 556, передбачався прийом осіб на навчання поліцейських до закладів вищої освіти в кількості 5,5 тис. осіб [10]. Отже, державі щорічно потрібно готувати певну оптимальну кількість кадрів, які дають змогу на належному рівні функціонувати насамперед МВС України, Національній поліції та Національній гвардії України.

Згідно з приписами Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 306 [11], адміністративна процедура організації Міністерством освіти і науки України формування державного замовлення для підготовки в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання включає відповідні стадії.

Безпосереднє виконання державного замовлення покладається на заклади вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Добір кандидатів на навчання здійснюється підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери управління МВС України, територіальними органами Національної поліції України, військовими частинами, з'єднаннями, установами Національної гвардії України та військовими комісаріатами.

З огляду на вищевикладене, ключовими завданнями адміністративних процедур організації формування й виконання державного замовлення установами МВС України є: 1) сприяння реалізації державної кадрової політики щодо високого рівня розвитку та посилення людського потенціалу держави; 2) підтримання належного стану соціального середовища для функціонування правоохоронної системи держави згідно з очікуваннями населення; 3) гарантування ефективної підготовки висококваліфікованих фахівців, наукових і науково-педагогічних працівників для потреб системи МВС України; 4) налагодження механізму адміністративно-правового забезпечення використання бюджетних коштів, які виділяються для надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Третя група адміністративних процедур організації надання освітніх послуг установами МВС України охоплює питання в межах безпосереднього забезпечення освітнього процесу. Мова йде про систему організаційних і дидактичних заходів, спрямованих на реалізацію змісту освіти на певному освітньо-кваліфікаційному рівні відповідно до державних стандартів освіти й нормативних вимог до професійної кваліфікації посад МВС України. Головною метою є підготовка фахівців для потреб органів внутрішніх справ, а також інших галузей правової системи держави шляхом забезпечення умов, необхідних для отримання особою вищої освіти [12].

З метою виконання ролі засновника та керівного органу управління закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання МВС України забезпечує розроблення

нормативно-правової бази для освітньої діяльності; соціальний захист учасників освітнього процесу; придбання нерухомого майна й обладнання, необхідного для провадження освітньої діяльності, формування державного замовлення; установлення вимог до змісту, рівня й обсягу освіти; здійснення інформаційного забезпечення освітньої діяльності; створення навчально-методичної бази нормативних дисциплін [13].

Це зумовлює встановлення адміністративними актами компетентного суб'єкта публічної адміністрації особливих умов до управління закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання, повноважень і діяльності їхніх вчених рад; кандидатів на посади керівників закладів вищої освіти, їхніх структурних підрозділів і порядку призначення; порядку призначення на посаду та звільнення з посади ректора, проректорів та інших керівників; заміщення вакантних посад працівників, організаційного й методичного супроводження освітнього процесу та практичної підготовки здобувачів вищої освіти; затвердження голів атестаційних комісій і комісій з розподілу випускників.

Структуроване поєднання запропонованих груп адміністративних процедур організації надання освітніх послуг установами МВС України є запорукою ефективного кадрового забезпечення відповідних державних інституцій. Більше того, уможливиться реалізація законних інтересів і потреб усіх зацікавлених суб'єктів: держава отримує висококваліфікованих фахівців, які здатні втілити в життя поставлені перед ними публічні завдання; суспільству гарантується на високому рівні виконання правоохоронних функцій держави; громадянам створюються належні соціальні умови забезпечення їхніх суб'єктивних прав, зокрема конституційне право на освіту, працю, публічну службу тощо.

### Список використаних джерел:

1. Федченко О.С. Реалізація зарубіжного досвіду у процесі трансформації міліції України в національну поліцію України (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2016. 21 с.
2. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015 / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 20. С. 80. Ст. 1203.
3. Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України: інформаційно-аналітичні матеріали. Київ: Центр Разумкова, 2015. 18 с.
4. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
5. Національна академія внутрішніх справ: веб-сайт. URL: <https://www.naiu.kiev.ua> (дата звернення: 10.12.2018).
6. Харківський національний університет внутрішніх справ: веб-сайт. URL: <http://univd.edu.ua> (дата звернення: 10.12.2018).
7. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2015 р. № 878 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248608057> (дата звернення: 10.12.2018).
8. Про затвердження Положення про Департамент персоналу, організації освітньої та наукової діяльності Міністерства внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 14 грудня 2015 р. № 1570 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: [https://dostup.pravda.com.ua/request/polozhennia\\_pro\\_diepartament\\_p](https://dostup.pravda.com.ua/request/polozhennia_pro_diepartament_p). (дата звернення: 10.12.2018).



9. Про затвердження Положення про порядок затвердження та погодження статутів вищих та професійно-технічних навчальних закладів у Міністерстві освіти України: Наказ Міністерства освіти і науки України від 27 жовтня 1999 р. № 370 / Міністерство освіти і науки України. *Офіційний вісник України*. 1999. № 47. С. 274. Ст. 2326.

10. Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2018 році: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 р. № 556 / Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 133.

11. Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2013 р. № 306 / Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр*. 2013. № 84.

12. Про затвердження Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах МВС України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 14 лютого 2008 р. № 69 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0069320-08> (дата звернення: 10.12.2018).

13. Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 14 лютого 2008 р. № 62 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник України*. 2008. № 21. С. 112. Ст. 615.

УДК 342.9

## РОЗПОРЯДНИК ІНФОРМАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

**Сибіга Олександр Миколайович**,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного,  
фінансового та банківського права  
(Навчально-науковий інститут права  
імені Князя Володимира Великого  
ПрАТ «Міжрегіональна академія  
управління персоналом»,  
м. Київ, Україна)

У роботі аналізуються положення Закону України «Про доступ до публічної інформації», які стосуються змісту й видів розпорядника публічної інформації. Розкривається зміст розпорядника інформації як суб'єкта забезпечення реалізації права особи на доступ до публічної інформації, досліджуються матеріали практики, які свідчать про наявні в цій сфері проблеми, а також визначаються перспективні напрями подальших досліджень із цієї тематики. Констатується, що положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» мають суттєві складнощі під час реалізації, адже процес виявлення суб'єктів, що підпадають під ознаки розпорядника інформації, іноді має творчий характер і супроводжується тлумаченням норм великої кількості нормативно-правових актів, які закріплюють статус органів державної вла-

ди, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів. Обґрунтовано, що до розпорядників інформації варто зараховувати виключно юридичних осіб, які, по-перше, визнаються суб'єктами владних повноважень, по-друге, фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, по-третє, виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, по-четверте, є суб'єктами господарювання та займають домінуюче становище на ринку, або наділені спеціальними чи виключними правами, або ж є природними монополіями в Україні.

**Ключові слова:** публічна інформація, забезпечення доступу до публічної інформації, розпорядник інформації, адміністративне судочинство.

## INFORMATION ADMINISTRATOR AS A SUBJECT OF ENFORCEMENT OF THE HUMAN RIGHT TO PUBLIC INFORMATION

**Sybiha Oleksandr Mykolaiovych,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Senior Lecturer at the Department of  
Administrative, Finance and Banking  
Law, (Volodymyr the Great Educational  
and Scientific Institute of Law of JSC  
“Interregional Academy of Personnel  
Management”, Kyiv, Ukraine)

The paper analyses the provisions of the Law “On Access to Public Information” concerning the content and types of the administrator of public information. The author clarifies the content of the information administrator as a subject of enforcement of the human right to public information, studies empirical documents which confirm existing gaps in the sphere as well as defines promising directions for further researches on the subject. It is stated that the provisions of the Law “On Access to Public Information” have significant challenges during the implementation because the process of identifying subjects, which have the characteristics of the information administrator, is sometimes original and followed by an interpretation of the norms of a large number of regulatory legal acts which consolidate the status of state administration bodies, local self-government bodies and other subjects. It is substantiated that the information administrators should be associated exclusively with legal bodies which, first, are public officers; second, financed by the state, local budgets, the budget of the Autonomous Republic of Crimea; third, exercise delegated powers of public officers in accordance with a law or a contract, including the provision of educational, recreational, social or other public services; the fourth, undertakings which dominate at the market or are empowered with special or exclusive rights or are natural monopolies in Ukraine.

**Key words:** public information, provision of access to public information, information administrator, administrative procedure.

Становлення України як демократичної, соціальної та правової держави неможливе без ефективного здійснення суб'єктами владних повноважень, а також розпорядниками публічної інформації своїх обов'язків в інформаційній сфері. До того ж варто підкреслити, що право фізичної чи юридичної особи на доступ до публічної інформації реалізується в межах публічно-сервісних адміністративних відносин. Наприклад, І. Ковбас, який у працях розкриває сутність публічно-владних послуг як одного із засобів забезпечення державою реалізації прав людини, зазначає, що Конституцією

України визначено принципово нову роль держави в особі її органів, у відносинах із людиною – взаємної відповідальності, що має виявлятися в партнерських відносинах, у встановленні цивілізованого паритету між інтересами особи та держави [1, с. 3].

Провадження й розвиток публічно-сервісних відносин, у тому числі й в інформаційній сфері, – одна з основоположних цілей адміністративного права, яке з кінця 90-х років минулого століття поступово трансформується відповідно до основних напрямів реформи адміністративного права. Важливим напрямом у досягненні вказаної мети є забезпечення прозорості процесу підготовки і прийняття управлінських рішень, створення ефективного контролю за їх виконанням. Процедура забезпечення доступу до публічної інформації, яка передбачена Законом України «Про доступ до публічної інформації» [2], повинна бути прозорою й простою для фізичних і юридичних осіб, які хочуть отримати такий доступ. Діяльність же розпорядників публічної інформації за вказаною процедурою сприятиме належному рівню реалізації прав, свобод і законних інтересів особи в інформаційній сфері. Тобто розпорядники публічної інформації реалізують демократичну, правову, соціальну спрямованість нашої держави шляхом надання публічно-сервісних послуг у вигляді забезпечення доступу до публічної інформації.

Разом із тим на практиці завжди виникають питання щодо сфер використання норм Закону України «Про доступ до публічної інформації», адже розпорядниками публічної інформації можуть бути не тільки суб'єкти владних повноважень, а й інші суб'єкти, у яких така інформація знаходиться в розпорядженні.

У зв'язку з цим актуальною видається характеристика розпорядника публічної інформації як суб'єкта забезпечення реалізації права особи на доступ до публічної інформації.

Норми інформаційного законодавства та особливості їх реалізації, в тому числі в частині доступу до публічної інформації, досліджувалися в працях С. Алексєєва, О. Андрійко, В. Бачиніна, С. Братуся, В. Вешнякова, Б. Гоголя, О. Зайчука, А. Колодія, В. Копилова, Т. Костецької, А. Крусян, П. Кузнецова, М. Матузова, А. Міцкевича, П. Недбайла, А. Олійник, О. Петришина, О. Пушкіної, Л. Рудник, В. Сіренка, О. Скрипнюка, Т. Слінько, С. Стасюк, М. Травнікова, Т. Чубарук, Д. Шпенова та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом із тим у наукових працях акцентується в основному увага на теоретичних аспектах права на інформацію, видах інформації, гарантіях забезпечення реалізації права на доступ до інформації, менше уваги приділяється особливостям практичної реалізації положень національного законодавства про доступ до публічної інформації, в тому числі з питань визначення суб'єктів, які, відповідно до положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», є розпорядниками публічної інформації.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена стаття, є такі:

Здійснити аналіз положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», які стосуються видів розпорядника інформації як суб'єкта забезпечення реалізації права особи на доступ до публічної інформації.

Дослідити матеріали практики та виявити проблеми, що виникають на практиці під час застосування положень чинного законодавства у сфері доступу до публічної інформації.

Визначити перспективні напрями подальших досліджень із цієї тематики.

Сучасні суспільні процеси вимагають стабільного та динамічного правового регулювання, результативність якого залежить від багатьох об'єктивних факторів, передусім від якості й послідовності реалізації правових норм у різних сферах життєдіяльності держави та суспільства, реалізації її форм і методів, а також процесу функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Тому метою адміністративно-правового регулювання є вдосконалення форм і методів

управлінської діяльності, встановлення й регламентація публічно-сервісних взаємовідносин в інформаційній сфері, а також дотримання, охорона, захист прав, свобод та інтересів у сфері доступу до публічної інформації.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» закріплює, що суб'єктами взаємовідносин у сфері доступу до публічної інформації є, з одного боку, запитувачі інформації, до яких належать фізичні та юридичні особи, а також об'єднання громадян без статусу юридичної особи, з іншого – розпорядники інформації та структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації [2, ст. 12]. При цьому в нормативно-правовому акті підкреслюється таке:

– право на доступ до публічної інформації гарантується в тому числі визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє (п. 2 ч. 1 ст. 3);

– розпорядник інформації зобов'язаний мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації (п. 5 ч. 1 ст. 14);

– розпорядник інформації відповідає за визначення завдань і забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз і контроль щодо задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту, а також за оприлюднення публічної інформації (ч. 1 ст. 16).

Спочатку складається враження, що розпорядник інформації та структурний підрозділ чи відповідальна особа – це два окремі й самостійні суб'єкти взаємовідносин у сфері доступу до публічної інформації, про що свідчать положення ст. 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Водночас положення ст. ст. 3, 14 і 16 Закону свідчать про те, що безпосереднім учасником правовідносин щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації є структурний підрозділ чи відповідальна особа розпорядника інформації. Такий підхід законодавця зумовлений тим, що розпорядником інформації може бути виключно юридична особа, тоді як структурний підрозділ юридичної особи чи будь-яка її посадова особа не є розпорядником інформації. По-перше, розпорядник інформації зобов'язаний створювати такі підрозділи та наділяти відповідними повноваженнями посадових осіб, що передбачено в п. 5 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації», по-друге, цього вимагають стандарти управлінської діяльності, адже кожна посадова особа, кожен структурний підрозділ юридичної особи реалізує свою специфічну роль у її функціонуванні. Якщо всі структурні підрозділи юридичної особи чи всі її посадові особи будуть зобов'язані від імені розпорядника інформації забезпечувати доступ до публічної інформації, то це суттєво позначиться на ефективності функціонування юридичної особи в цілому. Відволікаючись на відповіді по запитах на отримання публічної інформації, структурні підрозділи й посадові особи будуть заощаджувати час на виконання своїх безпосередніх обов'язків. На цей факт частково звертається увага в Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29 вересня 2016 року № 10 [3]. Так, у п. 9.2 Постанови зазначається, що відокремлені структурні підрозділи, зокрема територіальні підрозділи апарату центральних органів виконавчої влади, є за статусом органами влади (тобто юридичними особами), а отже, розпорядниками інформації, що зобов'язані самостійно розглянути запит на інформацію без пересилання його до центрального органу виконавчої влади.



Тому, коментуючи положення ст. 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації», варто підкреслити, що розпорядники інформації – це юридичні особи, які за своїм правовим статусом є розпорядниками публічної інформації, а структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації є спеціально створеною в системі управління організаційною одиницею, яка безпосередньо відповідає за опрацювання, систематизацію, аналіз і контроль щодо задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту, а також за оприлюднення інформації, передбаченої законодавством.

До розпорядників інформації Закон України «Про доступ до публічної інформації» зараховує дві групи суб'єктів: 1) особи, які визнаються розпорядниками інформації; 2) суб'єкти господарювання, які прирівнюються до розпорядників інформації [2, ст. 13].

Такий підхід законодавця до класифікації суб'єктів, які є учасниками правовідносин щодо доступу до публічної інформації, дає змогу встановити основні ознаки, що притаманні розпоряднику інформації.

*По-перше*, розпорядником інформації завжди є юридична особа, що визнається суб'єктом владних повноважень. Сам термін «суб'єкт владних повноважень» є доволі дискусійним у юридичній науці. Наприклад, ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України закріплює, що суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг [4]. Тобто звертається увага на те, що суб'єктом владних повноважень може бути не тільки орган, а і його посадова чи службова особа. Якщо ж звернутися до Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29 вересня 2016 року № 10 [3], то помітимо, що в п. 2.1 Постанови зазначається, що поняття «суб'єкт владних повноважень», яке дається в Законі України «Про доступ до публічної інформації», не охоплює собою посадових осіб і службових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, оскільки за своїм статусом і колом повноважень вони не підпадають під розуміння органу державної влади та інших суб'єктів.

Це лише один із прикладів, коли законодавець наділяє різним змістом один і той самий термін. Суб'єкту правозастосовної діяльності, в тому числі суддям адміністративного суду, це доводиться враховувати під час вирішення конкретних справ.

Отже, можна зробити висновок, що розпорядником інформації є юридичні особи, які чинним законодавством визнаються суб'єктами владних повноважень, а саме: органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання. У зв'язку з цим не є розпорядниками інформації народні депутати України, депутати місцевих рад і Верховної Ради АРК, голови районних, обласних рад, сільський, селищний, міський голова, судді, прокурори, державні виконавці, тощо. Проблемним видається вирішення питання про те, чи є розпорядником інформації Президент України. Конституція України закріплює, що Президент є главою держави і виступає від її імені. Він обирається громадянами України на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Тобто Президент не є юридичною особою, водночас при Президентові України функціонує на постійній основі допоміжний орган – Адміністрація Президента України. Переконані, що відсутність Закону України «Про Президента України»

негативно позначається на ефективності системи стримувань і противаг у механізмі розподілу повноважень між гілками державної влади. Положень Конституції України недостатньо, щоб установити правовий статус посади Президента в Україні. Отже, вважаємо, що Президент України не є розпорядником публічної інформації, адже не відповідає вимогам п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Разом із тим Адміністрація Президента України відповідає вимогам п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а тому є розпорядником публічної інформації.

*По-друге*, розпорядником інформації завжди є юридична особа, що фінансується з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, але тільки в тій частині інформації, яка стосується використання бюджетних коштів. Наприклад, у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29 вересня 2016 року № 10 зазначається, що комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності й входить до сфери його управління. На підставі цього робиться висновок, що інформація про використання коштів, розподіл доходів від надання послуг (продукції, товарів), виплати заробітної плати працівникам, використання вкладів і дотацій з бюджетів, інші витрати, прізвища, імена по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно, є суспільно необхідною, а комунальні підприємства є її розпорядниками [3].

*По-третє*, розпорядником інформації завжди є юридична особа, що виконує делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, але тільки в тій частині інформації, яка пов'язана з виконанням її обов'язків. Наприклад, до таких розпорядників інформації належать державні та комунальні заклади охорони здоров'я, головним призначенням яких є медичне обслуговування населення. Інформація щодо його здійснення є публічною, оскільки становить суспільний інтерес.

*По-четверте*, розпорядником інформації завжди є суб'єкт господарювання, який займає домінуюче становище на ринку, або наділений спеціальними чи виключними правами, або є природною монополією, але тільки в тій частині інформації, яка стосується умов постачання товарів, послуг і цін на них. Такі природні монополії існують у сфері транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами; транспортування природного й нафтового газу трубопроводами; розподілу природного й нафтового газу трубопроводами; зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який установлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності зі зберігання природного газу (ліцензійними умовами); управління повітряним рухом тощо [5, ст. 5]. Наприклад, у Зведеному переліку суб'єктів природних монополій, який складається Антимонопольним комітетом України, станом на 31 грудня 2018 року зафіксовано 246 найменувань суб'єктів господарювання, які є в Україні суб'єктами природних монополій [6].

До суб'єктів, які прирівнюються до розпорядників інформації, Закон України «Про доступ до публічної інформації» зараховує суб'єктів господарювання, які володіють: 1) інформацією про стан довкілля; 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися й загрожують здоров'ю та безпеці громадян; 4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною

інформацією). Якщо перші три групи переліченої інформації не викликають сумнівів, адже вони мають більш-менш чітке змістове наповнення, то четверта група інформації, до якої суб'єкти господарювання повинні забезпечити доступ, характеризується змістовою невизначеністю. При цьому використовується оціночне поняття «суспільний інтерес», яке ускладнює як розуміння такого виду інформації, так і застосування норм закону в реальному житті. Навіть ст. 29 Закону України «Про інформацію», яка присвячена розкриттю змісту інформації, що становить суспільний інтерес, не дає повного уявлення про таку інформацію, а тому на практиці (й особливо в діяльності суддів адміністративного суду) буде мати місце тлумачення норм закону на власний розсуд і не завжди обґрунтований судовий розсуд. Закон України «Про інформацію» закріплює, що предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка: 1) свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; 2) забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод та обов'язків; 3) свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні й інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [7, ст. 29]. У кожній людині (не є винятком у цьому сенсі і юристи-практики) свої уявлення про «можливість порушення» інформацією прав людини, а тому нас чекають суперечливі судові рішення, які пізніше дадуть змогу узагальнити судову практику з питань доступу до публічної інформації.

За результатами проведеного аналізу можна зробити такі висновки:

1. Положення Закону України «Про доступ до публічної інформації», які дають перелік розпорядників публічної інформації, на жаль, мають суттєві складнощі під час реалізації, адже процес виявлення таких суб'єктів іноді має творчий характер і супроводжується тлумаченням норм великої кількості нормативно-правових актів, які закріплюють статус органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів.

2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» серед суб'єктів, які вправі розпоряджатися публічною інформацією, виділяє дві групи: 1) особи, які законом визнаються розпорядниками інформації; 2) суб'єкти господарювання, які законом прирівнюються до розпорядників інформації.

3. Обґрунтовано, що до розпорядників інформації варто зараховувати виключно юридичних осіб, які, по-перше, визнаються суб'єктами владних повноважень, по-друге, фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, по-третє, виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, по-четверте, є суб'єктами господарювання та займають домінуюче становище на ринку, або наділені спеціальними чи виключними правами, або ж є природними монополіями в Україні.

### Список використаних джерел:

1. Ковбас І.В. Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2011. 236 с.
2. Про доступ до інформації: Закон України від 13.01.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
3. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016. URL: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/postanova\\_plenumu\\_10\\_29-09-2016/](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016/).
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.

5. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 № 1682-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 30. Ст. 238.

6. Зведений перелік суб'єктів природних монополій: Офіційний веб-сайт Анти-монопольного комітету України. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=136411&schema=main>.

7. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

УДК 342.9:347.2

## АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

**Сукманова Олена Валеріївна,**  
кандидат юридичних наук, докторант  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано нормативно-правові акти у сфері адміністративно-правового захисту прав власності в Україні, що дає змогу припустити, що Конституція України закріпила основні засади здійснення захисту прав власності, законів України, а також підзаконних нормативно-правових актів, які впроваджують основи здійснення адміністративно-правового захисту права власності. Міжнародні джерела захисту власності успішно використовуються в Україні, що дає можливість розширити міжнародне співробітництво у сфері захисту прав власності та здійснювати координацію діяльності національної державної адміністрації, суб'єктів, які запозичують успішний міжнародний досвід, зокрема право власності на здоров'я, використовуючи національну та європейську прецедентну практику. Відзначається, що міжнародні джерела захисту прав власності успішно використовуються в Україні, що дає змогу розширити міжнародне співробітництво у сфері захисту прав власності, координувати національні органи державного управління на основі запозичення успішного закордонного досвіду, розвивати механізм державного управління захисту прав власності в Україні й загалом більш ефективно здійснювати адміністративно-правовий захист прав власності. Зроблено висновок, що у сфері захисту прав власності використовується прецедентна практика, як національна, так і європейська, яка чітко показує засоби захисту прав власності, аналізує і тлумачить механізм захисту прав власності, здійснює захист права власності. Кожна особа вимагає використання прецедентних джерел державного управління захистом прав власності на практиці всіма суб'єктами державного управління.

**Ключові слова:** адміністративно-правова охорона, закон, Конституція України, нормативно-правовий акт, право власності, правовідносини, принципи права, публічне адміністрування.



**ANALYSIS OF NORMATIVE-LEGAL ACTS IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION THE RIGHTS OF PROPERTY IN UKRAINE**

**Sukmanova Olena Valeriivna,**  
Candidate of Juridical Sciences, Doctoral  
Student (Research Institute of Public Law,  
Kyiv, Ukraine)

The article analyzes regulatory and legal acts in the field of administrative and legal protection of property rights in Ukraine, which allows us to assume that the Constitution of Ukraine has consolidated the fundamental principles of the implementation of the protection of property rights, the laws of Ukraine and subordinate legal acts implement the foundations of the implementation of administrative and legal protection of law property, international sources of property protection are successfully used in Ukraine, which allows to expand international cooperation in the field of property rights protection and implements coordination of national public administration entities borrowing from successful international experience, besides health ownership using national and European case-law. It is noted that international sources of protection of property rights are successfully used in Ukraine, which allows to expand international cooperation in the field of property rights protection, to coordinate national entities of public administration on the basis of borrowing successful foreign experience, to develop the mechanism of public administration of property rights protection in Ukraine and in in general, to carry out administrative and legal protection of property rights more effectively. It is concluded that in the sphere of property rights protection precedent practice is used, both national and European, which clearly shows the means of protection of property rights, analyzes and interprets the mechanism of protection of property rights, realizes the protection of property rights of each person, which necessitates the use of case-law sources public administration of the protection of property rights in practice by all subjects of public administration..

**Key words:** administrative law protection, law, the constitution of Ukraine, normative legal act, property rights, legal relations, principles of law, public administration.

Законодавство України є динамічним, продовжує розвиватися в напрямі публічно-го адміністрування, проводиться адміністративна реформа, метою якої, крім іншого, є приведення системи законодавства, що регулює таку діяльність, у відповідність до європейських, демократичних цінностей, запозичення західного, розвиненого, більш цивілізованого підходу до публічного адміністрування загалом і галузі використання та охорони надр зокрема [2, с. 169].

Отже, з метою якісного проведення адміністративної реформи, підвищення ефективності здійснення адміністративно-правової охорони права власності в Україні необхідно проаналізувати чинне законодавство в цій сфері.

Оскільки аналіз нормативно-правових актів здійснюється лише під час огляду чинних норм права, огляд останніх досліджень потрібно здійснювати на основі праць учених, які вивчали проблематику адміністративно-правової охорони права власності, таких як С. Алексєєв, В. Галуцько, О. Єщук, Л. Кожура, І. Коросташова, М. Легенченко, Ю. Марушак, О. Обушак, Л. Рогач, О. Стукаленко та ін.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі норм чинного законодавства здійснити аналіз нормативно-правових актів у сфері адміністративно-правової охорони права власності в Україні.

Конституція України визначає основи охорони права власності, зокрема ст. 13: земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в

межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині й суспільству. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Стаття 14: Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається й реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Стаття 41: кожен має право володіти, користуватися й розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток із мотивів суспільної необхідності, на підставі й у порядку, встановлених законом, і за умови попереднього та повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам і гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі [1].

Отже, Конституція України закріпила основоположні засади здійснення охорони права власності, відповідно до яких право власності є особистим і суспільним непорушним благом, що захищається та гарантується державою, відповідно, посягання на право власності заборонене законом, а порушене право власності має бути відшкодоване особі державою.

Далі розкриємо закони України як основні правові акти у сфері охорони права власності. Зокрема, Закон України «Про охоронну діяльність» від 22 березня 2012 р. № 4616-VI визначає організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян. Основною метою Закону України «Про охоронну діяльність» є створення умов для: 1) захисту майна, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та фізичних осіб; 2) забезпечення державного контролю за здійсненням заходів з охорони майна та фізичних осіб; 3) розвитку й удосконалення сфери надання послуг з охорони власності та громадян. Закон України «Про охоронну діяльність» регулює відносини суб'єктів господарювання під час організації та здійснення ними охоронної діяльності, його дія поширюється на правовідносини правоохоронних органів і військових формувань у процесі надання ними послуг з охорони власності й громадян у частині, що не регулюється законодавчими актами, які регламентують їхню діяльність [3].

Схожим за врегулюванням суспільних відносин є Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. № 1835-III, який визначає предметом охорони участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону. Громадяни України, відповідно до Конституції України, мають право створювати в установленому порядку громадські об'єднання

для участі в охороні громадського порядку й державного кордону, сприяти органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні адміністративним правопорушенням і злочинам і припиненні їх, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин [4].

Право власності є досить різноманітним за видами об'єктів такого права, якими можуть бути майно, землі, надра тощо. Відповідно, законодавчих актів щодо об'єктів права власності є досить багато, а саме: Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. № 1805-III, який регулює правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини в суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього та майбутніх поколінь [5]; Закон України «Про охорону археологічної спадщини» від 18 березня 2004 р. № 1626-IV, що регулює відносини, пов'язані з охороною археологічної спадщини України – невід'ємної частини культурної спадщини людства, вразливого й невідновлюваного джерела знань про історичне минуле, а також визначає права та обов'язки дослідників археологічної спадщини [6]; Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII, яким визначено, що природні ресурси України є власністю Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України, цим та іншими законами України. Громадяни України мають право користуватися природними ресурсами України відповідно до цього й інших законів. Державній охороні та регулюванню використання на території України підлягають навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в цей період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти й інші природні комплекси [7]; Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. № 963-IV, відповідно до якого основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель є забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони й раціонального використання земель; запобігання порушенням законодавства України у сфері використання й охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони й використання земель, запобігання забрудненню земель і зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів [8]; Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 р. № 2707-XII, що спрямований на збереження та відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки й запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей і навколишнє природне середовище [9].

Оскільки право власності може бути об'єктом інтелектуального світу, існує низка нормативно-правових актів у сфері охорони об'єктів інтелектуальної власності, зокрема Закон України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15 грудня 1993 р. № 3687-XII [10], Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і

послуг» від 15 грудня 1993 р. № 3689-ХІІ [11], Закон України «Про охорону прав на промислові зразки» від 15 грудня 1993 р. № 3688-ХІІ [12], Закон України «Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем» від 5 листопада 1997 р. № 621/97-ВР [13].

Крім того, варто вказати про Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року № 1952-ІV, який регулює відносини, що виникають у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, і спрямований на забезпечення визнання й захисту державою таких прав [15]. Інший Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року № 755-ІV, що регулює відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців [14].

У сфері охорони права власності варто вказати про законодавчі акти, що визначають особливості отримання права власності. Зокрема, Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 р. № 2269-VIII регулює правові, економічні та організаційні основи приватизації державного й комунального майна та майна, що належить Автономній Республіці Крим [16].

Отже, законодавчих актів у сфері охорони права власності є досить багато, оскільки право власності – широкомасштабне благо, відповідно, можна умовно класифікувати закони України у сфері охорони права власності за різновидами прав власності, зокрема існують закони України, які визначають:

- загальні засади здійснення адміністративно-правової охорони;
- основи здійснення державної реєстрації прав власності як способу охорони такого права;
- адміністративно-правову охорону об'єктів права власності Українського народу (природні ресурси, навколишнє природне середовище, культурну спадщину тощо);
- засади охорони об'єктів інтелектуальної власності;
- основи отримання права власності, що дає змогу захистити це право від посягань.

Наступним складником нормативного регулювання є підзаконні нормативно-правові акти в площині публічного адміністрування охорони права власності. Їх перелік у цій сфері є невичерпним, тому розкривати всі немає можливості, варто вказати деякі приклади таких нормативно-правових актів, систематизувавши їх за суб'єктом видання, а саме: Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» [17], Указ Президента України «Про Тимчасове положення про правову охорону об'єктів промислової власності та раціоналізаторських пропозицій в Україні» від 18 вересня 1992 р. № 479/92 [18] тощо; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку об'єктів права державної власності, що підлягають приватизації у 2014 році» від 17 липня 2014 р. № 667-р [19], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки» від 14 серпня 2013 р. № 739-р [20] тощо;

Отже, підзаконні нормативно-правові акти реалізують основи здійснення адміністративно-правової охорони права власності, що закріплені в Конституції України та законах, особливостями підзаконної правотворчої діяльності під час здійснення публічного адміністрування охорони права власності в Україні є те, що така діяльність проводиться широким колом суб'єктів – органів публічного адміністрування, які в сукупності створюють ефективний механізм захисту права власності в суспільстві.

Неможливо говорити про нормативне регулювання охорони права власності без міжнародних договорів у цій сфері. Прикладом такого договору є Угода між Кабінетом



Міністрів України та Урядом Об'єднаних Арабських Еміратів про військово-технічне співробітництво від 8 лютого 2017 р., згідно з якою кожна Сторона в межах території своєї держави та відповідно до її законодавства зобов'язується забезпечувати охорону прав інтелектуальної власності, що стосуються іншої Сторони. У разі виконання спільних проектів у рамках цієї Угоди права інтелектуальної власності належатимуть обом Сторонам, якщо не буде домовлено про інше. Повноваження на продаж, передачу, позику, оприлюднення, розповсюдження й користування розподіленими між Сторонами правами інтелектуальної власності має бути схваленим іншою Стороною, якщо не буде домовлено про інше. Обидві Сторони вживають заходів щодо захисту інформації з обмеженим доступом стосовно інтелектуальної власності в рамках виконання цієї Угоди та відповідно до законодавства держав кожної зі Сторін [25].

Також варто зазначити, що на міжнародному рівні успішно функціонує Всесвітня організація інтелектуальної власності. Стандарти Всесвітньої організації інтелектуальної власності є нормативними документами, які стосуються інформації та документації в галузі промислової власності й містять правила та рекомендації щодо уніфікованих методів представлення патентної інформації на різних носіях. Стандартами Всесвітньої організації інтелектуальної власності регламентуються форма і зміст патентних документів; правила їх індексування, класифікування й кодування; зміст і структура офіційних бюлетенів і покажчиків до них; характеристики матеріальних носіїв інформації тощо. Застосування стандартів патентними відомствами сприяє гармонізації та уніфікації патентної документації з міжнародними нормами, забезпечує більш ефективне міжнародне співробітництво у сфері патентної документації та стандартизації, сприяє подоланню мовного бар'єру. Зокрема, користувачам патентної інформації використання чинних редакцій стандартів допоможе зорієнтуватися під час пошуку й аналізу патентної документації країн світу [24].

Отже, міжнародні джерела охорони права власності успішно використовуються в Україні, що дає змогу розширювати міжнародну співпрацю у сфері охорони права власності, здійснювати координацію національних суб'єктів публічного адміністрування на основі запозичення вдалого зарубіжного досвіду, розвивати механізм публічного адміністрування охорони права власності в Україні й загалом ефективніше здійснювати адміністративно-правову охорону права власності.

Відносно прецедентної практики, то прикладів, які розкривають адміністративно-правову охорону права власності, є досить багато, зокрема Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 1, 2, 4, 6 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність», Постанова Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України» від 16 жовтня 2008 р. № 24-рп/2008 [21] або Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» (справа про мораторій на примусову реалізацію майна) від 10 червня 2003 р. № 11-рп/2003 [22].

Також існує достатня кількість справ щодо порушення права власності, які вирішуються на європейському рівні, наприклад, у справі «East/West Alliance Limited» проти України» Європейського суду з прав людини (заява № 19336/04) підприємство-заявник стверджувало про порушення статті 1 Першого протоколу, а також пункту 1 статті 6 і статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у зв'язку з численними та різноманітними втручаннями органів влади в його право власності

на чотирнадцять літаків, що, як стверджувалося, призвело до позбавлення підприємства-заявника цього майна [23].

Отже, у сфері охорони права власності використовується прецедентна практика, як національна, так і європейська (практика Європейського суду з прав людини), яка наглядно показує засоби охорони права власності, аналізує і тлумачить механізм охорони права власності (практика Конституційного Суду України), реально здійснює захист права власності кожної особи, що зумовлює необхідність використання прецедентних джерел публічного адміністрування охорони права власності на практиці всіма суб'єктами публічної адміністрації.

Ураховуючи все вищевикладене, можна зробити такі висновки:

– Конституція України закріпила основоположні засади здійснення охорони права власності, відповідно до яких право власності є особистим і суспільним непорушним благом, що захищається та гарантується державою, відповідно, посягання на право власності заборонене законом, а порушене право власності має бути відшкодоване особі державою;

– законодавчих актів у сфері охорони права власності є досить багато, оскільки право власності – широкомасштабне благо, відповідно, можна умовно класифікувати закони України у сфері охорони права власності за різновидами прав власності, зокрема існують закони України, які визначають: загальні засади здійснення адміністративно-правової охорони; основи здійснення державної реєстрації прав власності як способу охорони такого права; адміністративно-правову охорону об'єктів права власності Українського народу (природні ресурси, навколишнє природне середовище, культурну спадщину тощо); засади охорони об'єктів інтелектуальної власності; основи отримання права власності, що дає змогу захистити це право від посягань;

– підзаконні нормативно-правові акти реалізують основи здійснення адміністративно-правової охорони права власності, що закріплені в Конституції України та законах, особливостями підзаконної правотворчої діяльності під час здійснення публічного адміністрування охорони права власності в Україні є те, що така діяльність проводиться широким колом суб'єктів – органів публічного адміністрування, які в сукупності створюють ефективний механізм захисту права власності в суспільстві;

– міжнародні джерела охорони права власності успішно використовуються в Україні, що дає змогу розширювати міжнародну співпрацю у сфері охорони права власності, здійснювати координацію національних суб'єктів публічного адміністрування на основі запозичення вдалого зарубіжного досвіду, розвивати механізм публічного адміністрування охорони права власності в Україні та загалом ефективніше здійснювати адміністративно-правову охорону права власності;

– у сфері охорони права власності використовується прецедентна практика, як національна, так і європейська (практика Європейського суду з прав людини), яка наглядно показує засоби охорони права власності, аналізує і тлумачить механізм охорони права власності (практика Конституційного Суду України), реально здійснює захист права власності кожної особи, що зумовлює необхідність використання прецедентних джерел публічного адміністрування охорони права власності на практиці всіма суб'єктами публічної адміністрації.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Максименцева Н.О. Публічне адміністрування у галузі використання і охорони надр в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара, Міністерство освіти і науки України; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 608 с.

3. Про охоронну діяльність: Закон України 22 березня 2012 р. № 4616-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 2.
4. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 3.
5. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39.
6. Про охорону археологічної спадщини: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1626-IV. *Урядовий кур'єр*. 2004.
7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Голос України*. 1991.
8. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003.
9. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 р. № 2707-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992.
10. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі: Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3687-XII. *Голос України*. 1994.
11. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3689-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994.
12. Про охорону прав на промислові зразки: Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3688-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994.
13. Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем: Закон України від 5 листопада 1997 р. № 621/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998.
14. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 25.
15. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 р. № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51.
16. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2269-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 12.
17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України 14 березня 2016 р. № 92/2016 / Верховна Рада України. *Офіційний веб-сайт*. 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
18. Про Тимчасове положення про правову охорону об'єктів промислової власності та раціоналізаторських пропозицій в Україні: Указ Президента України від 18 вересня 1992 р. № 479/92 / Верховна Рада України. *Офіційний веб-сайт*. 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/92>.
19. Про затвердження переліку об'єктів права державної власності, що підлягають приватизації у 2014 році: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 р. № 667-р / Верховна Рада України. *Офіційний веб-сайт*. 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2014-%D1%80>.
20. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р / Верховна Рада України. *Офіційний веб-сайт*. 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 1, 2, 4, 6 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність», Постанови

Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України» від 16 жовтня 2008 р. № 24-рп/2008 / Верховна Рада України. *Офіційний веб-сайт*. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v024p710-08>.

22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» (справа про мораторій на примусову реалізацію майна) від 10 червня 2003 р. № 11-рп/2003 / Верховна Рада України. *Офіційний веб-сайт*. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-03>.

23. Справа «East/West Alliance Limited» проти України» (заява № 19336/04). 2017. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_994](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_994).

24. Стандарти Всесвітньої організації інтелектуальної власності. 2017. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=d0f73c4b-51e8-47d1-8a92-b9e2d51992d9&title=StandartiVsesvitnoiOrganizatsiiIntelektualnoiVlasnosti>.

25. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Об'єднаних Арабських Еміратів про військово-технічне співробітництво від 8 лютого 2017 р. / Верховна Рада України. *Офіційний веб-сайт*. 2017. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784\\_001-15](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784_001-15).

УДК 342.9

## ЗАВДАННЯ І ПОВНОВАЖЕННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

**Теленик Сергій Сергійович,**  
кандидат юридичних наук,  
здобувач (Національна академія  
внутрішніх справ, м. Київ, Україна)

Здійснено ретроспективний аналіз, оцінку сучасного стану та сформульовано прогностичні положення щодо завдань і повноважень Служби безпеки України в державній системі захисту критичної інфраструктури. Наголошено на важливості визначення завдань і повноважень СБУ в умовах протидії загрозам гібридного типу та наявної складної безпекової ситуації в державі. Обґрунтовано доцільність закріплення низки повноважень СБУ, що дозволять спецслужбі ефективно взаємодіяти з громадянами України, їх об'єднаннями та бізнес-середовищем. З'ясовано, що метою реформування СБУ є її трансформація на спеціальну службу, здатну ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України. За результатами опрацювання нормативних документів та наукових підходів встановлено, що визначення СБУ як суб'єкта державної системи захисту критичної інфраструктури сприяє посиленню протидії зовнішнім та внутрішнім загрозам критичній інфраструктурі. Визначено, що проект закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» розроблений за результатами вивчення та узагальнення найкращого світового досвіду у сфері захисту критичної інфраструктури, зокрема нормативного регулювання США та країн ЄС, а також урахуваючи національне законодавство у частині повноважень органів сектора безпеки. Зроблено висновок, що закріплення у чинному



законодавстві підготовлених з урахуванням світових критеріїв нормотворчих ініціатив дозволить значно посилити можливості СБУ більш ефективно протидіяти зовнішнім та внутрішнім загрозам критичній інфраструктурі, реагувати на динамічні зміни у міжнародному середовищі, покращити взаємодію з іншими суб'єктами сектора безпеки й оборони, власниками й операторами об'єктів життєзабезпечення, уникнути дублювання з іншими правоохоронними державними органами, підвищити рівень сумісності із закордонними партнерами.

**Ключові слова:** критична інфраструктура, Служба безпеки України, завдання, повноваження, державна система захисту критичної інфраструктури, нормативний акт, суб'єкт державної системи захисту критичної інфраструктури, адміністративно-правове регулювання.

## TASKS AND AUTHORITY OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE AS A SUBJECT OF THE STATE PROTECTION SYSTEM OF CRITICAL INFRASTRUCTURE

**Telenyk Serhii Serhiiovych,**  
Candidate of Juridical Sciences, External  
Postgraduate Student (National Academy  
of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine)

A retrospective analysis, an assessment of the current state, and prognostic provisions regarding the tasks and powers of the Security Service of Ukraine in the state system for the protection of critical infrastructure have been formulated. The importance of defining the tasks and responsibilities of the SSU in the face of threats of the hybrid type and the present complex security situation in the state is emphasized. The expediency of securing a number of powers of the Security Service of Ukraine, which enables the intelligence to effectively interact with the citizens of Ukraine, their associations and the business environment, is substantiated. It was clarified that the purpose of reforming the SSU is to transform it into a special service capable of effectively defending state sovereignty, constitutional order and territorial integrity of Ukraine. As a result of working out normative documents and scientific approaches, it has been established that the definition of the SSU as the subject of the state system of critical infrastructure protection contributes to strengthening the counteraction to external and internal threats to critical infrastructure. It is determined that the draft Law of Ukraine "On critical infrastructure and its protection" is developed on the basis of study results and generalization of the best world experience in the field of critical infrastructure protection, including regulatory regulation of the USA and EU countries, as well as taking into account the nation's legislation of the powers of the security sector. It is concluded that the consolidation in the current legislation of the world standards of normative initiatives prepared in the light of the world standards will significantly strengthen the SSU's ability to more effectively counter external and internal threats to critical infrastructure, respond to dynamic changes in the international environment, improve interaction with other actors in the security and defense sector, owners and operators of life support objects, avoid duplication with other law enforcement agencies, increase the level of compatibility with border partners in the state system of protection of critical infrastructure. The importance of defining the tasks and responsibilities of the SSU in the face of threats of the hybrid type and the present complex security situation in the state is emphasized. The expediency of securing a number of powers of the SSU, which enables the intelligence to effectively interact with the citizens of Ukraine, their associations and the business environment, is substantiated. It was clarified that the purpose of reforming the SSU is to transform it into a

special service capable of effectively defending state sovereignty, constitutional order and territorial integrity of Ukraine. As a result of working out normative documents and scientific approaches, it has been established that the definition of the SSU as the subject of the state system of critical infrastructure protection contributes to strengthening the counteraction to external and internal threats to critical infrastructure. It is determined that the draft Law of Ukraine "On critical infrastructure and its protection" is developed on the basis of study results and generalization of the best world experience in the field of critical infrastructure protection, including regulatory regulation of the USA and EU countries, as well as taking into account the nation Inoho legislation of the powers of the security sector. It is concluded that the consolidation in the current legislation of the world standards of normative initiatives prepared in the light of the world standards will significantly strengthen the SSU's ability to more effectively counter external and internal threats to critical infrastructure, respond to dynamic changes in the international environment, improve interaction with other actors in the security and defense sector, owners and operators of life support objects, avoid duplication with other law enforcement agencies, increase the level of compatibility with border partners

**Key words:** critical infrastructure, Security Service of Ukraine, task, powers, state system of critical infrastructure protection, normative act, the subject of the state system of protection of critical infrastructure, administrative-legal regulation.

**Постановка проблеми.** 08.07.2018 р. набув чинності Закон України «Про національну безпеку», яким Службу безпеки України (далі – СБУ) визначено державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку, здійснюючи з неухильним дотриманням прав і свобод людини свої повноваження, зокрема щодо контррозвідувального захисту об'єктів критичної інфраструктури [1]. Тобто ці положення визначають зміст реформи СБУ в частині законодавчого закріплення повноважень у сфері захисту критичної інфраструктури та визначення місця і ролі СБУ в державній системі захисту критичної інфраструктури.

Зважаючи на те, що згадані заходи щодо захисту критичної інфраструктури переважно реалізуються у сфері адміністративно-правових відносин, є підстави вважати, що відбувається системне вибудовування нормативної бази захисту критичної інфраструктури, що визначатиме рівні, напрями, обсяг і зміст адміністративно-правового регулювання цього інституту.

Наукова активність щодо дослідження різних аспектів адміністративно-правового статусу СБУ свідчить про сталий інтерес до проблеми. Так, у своїх працях до цього питання у різний час звертались О.А. Артюх, М.В. Грек, О.В. Грідін, А.В. Кумейко, О.Г. Нападистий, О.М. Полковніченко, С.П. Пономарьов, О.О. Степанченко, В.Х. Ярмакі та ін. Проте завдання і повноваження СБУ в державній системі захисту критичної інфраструктури як самостійна наукова проблема до цього часу не розглядались. Отож, зважаючи на сучасний стан законодавства та правозастосовної практики, є об'єктивна потреба у дослідженні повноважень СБУ як суб'єкта захисту критичної інфраструктури.

**Виклад основного матеріалу.** Як свідчить аналіз нормативного матеріалу, завдання СБУ у сфері захисту критичної інфраструктури вже визначались у нормативних документах. Так, забезпечення локалізації загроз критичній інфраструктурі для спецслужб закріплено в рішенні Ради національної безпеки й оборони України від 02.09.2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України», де серед можливих сценаріїв загроз воєнній безпеці України визначено диверсії, зокрема на об'єктах критичної інфраструктури [2], а на СБУ покладається вирішення завдань із

контррозвідувального захисту економічного і науково-технічного потенціалів, транспортного комплексу, об'єктів критичної інфраструктури, що мають стратегічне значення, а також органів державної влади у вказаних сферах.

Неодноразово також наголошувалось на необхідності реформування (трансформації) СБУ з визначенням її завдань та повноважень у сфері захисту критичної інфраструктури:

1) в Указі Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» актуальними загрозами національній безпеці України визначено:

– загрози кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів (уразливість об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів до кібератак, фізична і моральна застарілість системи охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом);

– загрози безпеці критичної інфраструктури (критична зношеність основних фондів об'єктів інфраструктури України та недостатній рівень фізичного захисту, недостатній рівень захищеності критичної інфраструктури від терористичних посягань і диверсій, неефективне управління безпекою критичної інфраструктури і систем життєзабезпечення).

Реформа Служби безпеки України визначається як створення динамічної, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучасними матеріальними і технічними засобами спеціальної служби, здатної ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України. Концентрація зусиль СБУ, окрім іншого, забезпечується на контррозвідувальній діяльності, забезпеченні державної безпеки у сфері кібернетичної безпеки, сприянні швидкому й ефективному обміну інформацією з державами-членами НАТО, ЄС на основі взаємної довіри [3];

2) в Указі Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 р. «Про Концепцію розвитку сектора безпеки і оборони України» визначено основні напрями розвитку складників сектора безпеки і оборони, серед яких є реформування СБУ, що спрямовуватиметься на посилення її можливостей протидіяти сучасним зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці та здійснюватиметься у напрямі оновлення доктринальних і концептуальних підходів до організації діяльності СБУ, функціональної оптимізації її організаційної структури та вдосконалення матеріально-технічного забезпечення.

Метою реформування Служби безпеки України є її трансформація на спеціальну службу, здатну ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України, яка зосереджуватиметься на вирішенні завдань щодо контррозвідувального захисту органів державної влади, науково-технічного та оборонного потенціалу, оборонно-промислового і транспортного комплексів, національної системи телекомунікацій та їх об'єктів, об'єктів критичної інфраструктури, що мають стратегічне значення [4].

Для ефективної реалізації зазначених положень СБУ ініційовано засідання РНБО України [5], на виконання рішення якого (спільно з іншими зацікавленими державними органами) взято участь у створенні державної системи захисту критичної інфраструктури, опрацюванні механізмів налагодження дієвої взаємодії між усіма її суб'єктами для протистояння новітнім викликам і загрозам гібридного типу.

Результатом такої роботи стало схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 р. № 1009-р) [6].

Наразі ведеться робота з розроблення проекту закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист», який, як убачається, має стати складником законодавства у сфері національної безпеки, а також унесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» на виконання прикінцевих положень Закону України «Про національну безпеку України».

Отже, нормативно-правовими актами, що розробляються або введені в дію, вже окреслено нові завдання перед спецслужбою у сфері захисту критичної інфраструктури, практична реалізація яких вимагатиме наділення її особливими повноваженнями.

О.М. Суходоля на прикладі критичної інфраструктури національної економіки виокремлює пріоритетні завдання сектора безпеки з питань захисту критичної інфраструктури, що полягають у визначенні загроз, а також виявленні, попередженні, запобіганні та припиненні протиправної діяльності щодо:

- втрати спроможності національної економіки задовольнити критичні потреби суспільства та держави у мінімально необхідних обсягах випуску продукції, надавати необхідні послуги (сервіси);

- безповоротного виведення ресурсів із національної економіки, втрати контролю над об'єктами стратегічного значення та прав власності на критичні та проривні технології, дестабілізації національної кредитно-банківської системи та страхового ринку;

- монополізації економіки та створення економічних передумов для тиску на політичну систему та систему державного управління;

- створення умов руйнування інфраструктури життєзабезпечення населення та національної економіки, порушення стійкості функціонування енергетичних систем (електро-, нафто-, газопостачання);

- пошкодження інформаційно-комунікаційної інфраструктури, зокрема систем транспорту, поштового зв'язку та ЗМІ, інших систем масової комунікації, створення умов для втрати Україною керованості у своєму інформаційному просторі;

- використання інфраструктури для цілей нанесення шкоди населенню (здійснення терористичних актів);

- втрати чутливої інформації щодо функціонування КІ, інтелектуальних прав власності, що може призвести до реалізації загроз національній стійкості;

- створення умов втрати спроможності національної економіки забезпечення потреб суспільства та держави, зниження рівня продовольчого самозабезпечення країни створення умов для завдання шкоди здоров'ю людей, довкіллю та виникнення надзвичайних ситуацій;

- порушення системи забезпечення населення ліками та системи лікувальних закладів, порушення системи екстреної медицини;

- створення умов для блокування конкурентних переваг, диверсифікації ринків та підвищення впливу національної економіки України на зовнішніх ринках.

У частині вибору інструментарію роботи, окрім контррозвідувального захисту на сектор безпеки, автор (О.М. Суходоля – *авт.*) пропонує покласти:

- організацію роботи з інформацією з обмеженим доступом в частині захисту КІ;
- участь в оцінці загроз КІ та формуванні вимог щодо захисту КІ на національному (розробка Національної проектної загрози КІ) та секторальному рівнях;

- участь в ухваленні рішень щодо зміни режимів функціонування системи захисту КІ;

- участь у зарахуванні об'єктів інфраструктури до переліку КІ;

- погодження паспортів безпеки об'єктів КІ;

- перевірки операторів КІ щодо дотримання вимог законодавства у сфері захисту КІ;

- проведення спеціальної перевірки громадян, які потребують доступу та виконують особливі роботи на об'єктах КІ.



У частині організації роботи з інформацією з обмеженим доступом у частині захисту КІ сектор безпеки має забезпечити:

- зберігання та комплексний аналіз даних щодо функціонування КІ, зокрема інформації, що надходить від розвідувальних служб;
- ведення реєстру КІ, організація роботи з визначення об'єктів критичної інфраструктури;
- забезпечення необхідного обміну «чутливою» інформацією між операторами КІ та органами державної влади, залученими до роботи державної системи захисту КІ;
- підготовку аналітичних матеріалів із комплексної оцінки загроз КІ та доведення такої інформації до політичного керівництва держави [7, с. 67–70].

Як убачається, наведені положення сформульовано за результатами вивчення та узагальнення найкращого світового досвіду у сфері захисту критичної інфраструктури, зокрема нормативного регулювання США та країн ЄС, а також з урахуванням національного законодавства у частині повноважень органів сектора безпеки, тому вони справедливо знайшли відображення у законотворчій роботі щодо розроблення проекту закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» [8].

У згаданому проекті СБУ визначено суб'єкта державної системи захисту критичної інфраструктури, який:

- 1) бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури;
- 2) здійснює контррозвідувальне забезпечення, контртерористичний та контрдиверсійний захист об'єктів критичної інфраструктури, захист її економічного та науково-технічного потенціалу, обмін інформацією з питань оцінки загроз та реагування на загрози і кризові ситуації, а також ліквідації наслідків у взаємодії з іншими суб'єктами державної системи захисту критичної інфраструктури, пов'язаних із протиправною діяльністю спеціальних служб іноземних держав, негативного впливу окремих організацій, груп та осіб, а також розробляє заходи реагування на них;
- 3) здійснює заходи з попередження, виявлення, запобігання та припинення проявів фінансування тероризму, екстремізму, сепаратизму з використанням об'єктів критичної інфраструктури;
- 4) бере участь у перевірці інвестицій та походження капіталу, що спрямовується на фінансування критичної інфраструктури, на предмет дотримання їх операторами інтересів національної безпеки держави;
- 5) уживає заходів із попередження та протидії актам несанкціонованого втручання в діяльність об'єктів критичної інфраструктури, фінансування критичної інфраструктури не в інтересах національної безпеки,
- 6) отримує у визначеному законом порядку доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є органи державної влади, оператори об'єктів критичної інфраструктури;
- 7) контролює у межах компетенції здійснення на об'єктах критичної інфраструктури заходів із попередження, виявлення, запобігання та припинення витоку інформації з обмеженим доступом, втрати її матеріальних носіїв, локалізації можливих наслідків, а також виявлення та усунення наявних для цього передумов;
- 8) бере участь в обмеженні та блокуванні доступу до об'єктів та ресурсів, які використовуються для організації, підготовки, вчинення, фінансування, сприяння або приховування акту несанкціонованого втручання в діяльність критичної інфраструктури, а також в інших передбачених законами України випадках у порядку, встановленому законодавством;
- 9) проводить перевірку угод на постачання товарів, робіт і послуг на об'єкти критичної інфраструктури та персоналу компаній-підрядників на предмет завдання шкоди

національній безпеці України;

10) бере участь у розробленні категоризації, визначенні критеріїв та порядку оцінки стану безпеки та захищеності об'єктів критичної інфраструктури;

11) здійснює спеціальну перевірку осіб для допуску на об'єкти критичної інфраструктури;

12) подає органам державної влади, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям усіх форм власності обов'язкові для розгляду пропозиції з питань захисту критичної інфраструктури та обов'язкові до виконання запити про діяльність об'єктів критичної інфраструктури, вимоги щодо дотримання законодавства;

13) бере участь у перевірці та оцінці захищеності об'єктів критичної інфраструктури, погодження паспортів безпеки на кожний об'єкт;

14) бере участь у встановленому законодавством порядку, в реагуванні на кризові ситуації, пов'язані з безпекою, захистом, стійкістю і цілісністю критичної інфраструктури;

15) використовує для своєї діяльності інформацію щодо критичної інфраструктури, отриману від Уповноваженого органу в справах захисту критичної інфраструктури України й інших суб'єктів захисту критичної інфраструктури;

16) ознайомлюється в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, в операторів об'єктів критичної інфраструктури з документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення та недопущення актів несанкціонованого втручання в діяльність об'єктів критичної інфраструктури, зокрема такими, що містять інформацію з обмеженим доступом;

17) направляє військовослужбовців Служби безпеки України для роботи на штатних посадах в Уповноваженому органі у справах захисту критичної інфраструктури України на об'єкти критичної інфраструктури незалежно від форм власності в інтересах їх захисту;

18) ініціює застосування та притягнення до відповідальності посадових осіб операторів об'єктів критичної інфраструктури за нежиття заходів із безпечного функціонування об'єктів критичної інфраструктури та вчинення (або невчинення) ними дій, які призводять до послаблення їх режимно-охоронного захисту, стійкості, цілісності та не забезпечують їх відновлення у разі відмов, атак та настання інших кризових ситуацій;

19) створює бази даних щодо загроз і вразливості об'єктів критичної інфраструктури;

20) вживає заходів для забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у межах захисту критичної інфраструктури;

21) здійснює міжнародне співробітництво і взаємодіє з іноземними державними та спеціальними правоохоронними органами у межах надання міжнародно-правової допомоги у сфері захисту критичної інфраструктури;

22) здійснює аналітичну обробку інформації, проводить контррозвідувальні, оперативно-розшукові, пошукові, режимні, адміністративно-правові та інші заходи, спрямовані на боротьбу з кібертероризмом і кібершпигунством стосовно об'єктів критичної інформаційної інфраструктури;

23) бере участь у розслідуванні кіберінцидентів та кібератак щодо державних електронних інформаційних ресурсів, інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, критичної інформаційної інфраструктури, забезпечує реагування на кіберінциденти у сфері державної безпеки;

24) здійснює іншу діяльність для захисту критичної інфраструктури в межах повноважень, визначених законами, що регулюють діяльність суб'єктів захисту критичної інфраструктури.

Служба безпеки України здійснює діяльність у сфері захисту критичної інфраструктури через свої структурні органи (управління, відділи, підрозділи, служби), яким делеговані відповідні повноваження [9].

Отже, законодавче визначення повноважень і місця СБУ в системі державного захисту критичної інфраструктури є послідовним та виваженим кроком, що відповідає сучасним потребам та викликам у сфері безпеки держави.

Наразі триває обговорення зазначеного законопроекту зацікавленими суб'єктами та громадськістю, тому, долучаючись до дискусії, вважаємо за потрібне зауважити, що в умовах, коли ще нормативно не врегульовано роль і місце СБУ в державній системі захисту критичної інфраструктури, важливо під час закріплення повноважень подолати хибно сформовані в суспільстві стереотипи, що нібито спецслужба займається невласливими функціями, зокрема боротьбою з економічними злочинами.

Сьогодні СБУ на засадах транспарентності формує свою взаємодію з громадянами України, їх об'єднаннями та бізнес-середовищем.

Так, 11.09.2017 р. Головою СБУ та бізнес-омбудсменом підписано Меморандум про партнерство і співробітництво між Службою безпеки України та Радою бізнес-омбудсмена, а вже 21.12.2017 р. Головою СБУ та Президентом Спілки українських підприємців підписано Меморандум про співпрацю у сфері захисту бізнесу. Показовим є те, що СБУ є першим правоохоронним органом, який підписав Меморандум зі Спілкою українських підприємців [10].

Метою підписання вказаних Меморандумів є встановлення ефективної співпраці між сторонами через механізм постійних та прозорих контактів і обміну інформацією, забезпечення аналізу можливих конфліктних ситуацій у бізнес-середовищі, збільшення довіри суспільства до правоохоронних органів, запобігання недобросовісній (нечесній) поведінці стосовно суб'єктів підприємництва в Україні.

Бізнес-омбудсмен Альгирдас Шемета вкотре наголосив, що у загальній кількості скарг на правоохоронні та органи контролю найменша кількість стосується СБУ, крім того, СБУ є однією з найсумлінніших щодо виконання рекомендацій Офісу бізнес-омбудсмена.

**Висновки.** Ураховуючи викладене, визначення завдань і повноважень СБУ в умовах протидії загрозам гібридного типу та наявної складної безпекової ситуації в державі є вкрай важливим питанням у контексті розпочатого реформування спецслужби, яке може бути окремою темою для обговорень.

Водночас закріплення у чинному законодавстві підготовлених з урахуванням світових критеріїв нормотворчих ініціатив дозволить значно посилити спроможності СБУ більш ефективно протидіяти зовнішнім та внутрішнім загрозам критичній інфраструктурі, реагувати на динамічні зміни у міжнародному середовищі, покращити взаємодію з іншими суб'єктами сектора безпеки й оборони, власниками й операторами об'єктів життєзабезпечення, уникнути дублювання з іншими правоохоронними державними органами, підвищити рівень сумісності із закордонними партнерами.

### Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку. Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про удосконалення заходів забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури»: Указ Президента України від 16.01.2017 № 8/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0014525-16>

6. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 1009-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80>

7. Суходоля О.М. Захист критичної інфраструктури: сучасні виклики та пріоритетні завдання сектору безпеки. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. № 1–2 (13–14). 2017. С. 30–80.

8. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Офіційний сайт. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=f6481532-9ec0-4ca5-9832-dcc32e31da3c&title=ProektZakonuUkrainiproKritichnuInfrastrukturuTaYiiZakhi>

9. Служба безпеки України. Офіційний сайт. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=f6481532-9ec0-4ca5-9832-dcc32e31da3c&title=ProektZakonuUkrainiproKritichnuInfrastrukturuTaYiiZakhi>

10. Меморандум про партнерство та співробітництво між Службою безпеки України та Радою бізнес-омбудсмена. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS28961.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS28961.html) та <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/3890#.KzCht5nq.dpbs>

УДК 342.9

## СПОРИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЯК ПРЕДМЕТ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: НА ШЛЯХУ ДО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ

**Тильчик В'ячеслав В'ячеславович**,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного  
права і процесу та митної безпеки  
(Університет державної фіскальної  
служби України, м. Ірпінь,  
Київська область, Україна)

У статті проаналізовано дослідження вітчизняних учених у період 2006–2015 рр., що стосуються проблематики розв'язання спорів адміністративними судами у сфері публічно-правових відносин із метою систематизації теоретичних підходів. Основними напрямками дослідження обрано наукові пошуки, спрямовані на вирішення наукових завдань щодо сутності таких окремих категорій спорів, як правовий, адміністративно-правовий, публічно-правовий, та їх кореспонденція з конфліктами, які є підставою їх виникнення. Окрема увага приділяється особливостям провадження в адміністративних судах щодо вирішення спорів, зокрема в окремих сферах (податковій, земельній, соціальній) у процесі проходження публічної служби, пов'язаних із виборчим процесом, під час здійснення державного управління та публічного адміністрування загалом. Розкриваються напрями дослідження особливостей доказування в окремих судових юрисдикційних провадженнях щодо вирішення справ у сфері



публічно-правових відносин. Проведено аналіз вирішення зазначеного виду спорів у контексті оскарження як способу захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина від порушень суб'єктами владних повноважень, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, що реалізують владні управлінські повноваження. У межах цієї публікації здійснено огляд досліджень які стосуються права особи на судовий захист та доступ до адміністративного судочинства, основоположних (вихідних) засад здійснення адміністративного судочинства, інституту позову та форм звернення адміністративному судочинстві загалом. Проаналізовано окремі наукові пошуки в напрямі здійснення судового контролю адміністративними судами, ті, що присвячені процесуальному статусу учасників спору, який підлягає вирішенню засобами адміністративного судочинства. У висновках проведено огляд проблематики та недоліків використання методологічного інструментарію під час формування теоретичних підходів вирішення спору у сфері публічно-правових відносин у межах наявних вітчизняних наукових шкіл.

**Ключові слова:** правовий спір, спір у сфері публічно-правових відносин, адміністративний суд, адміністративний процес, публічно-правові відносини.

**DISPUTES IN THE SPHERE OF PUBLIC-PRIVATE RELATIONS  
AS A SUBJECT OF JUDICIAL ADMINISTRATIVE JURISDICTION:  
TOWARDS THE SYSTEMATIZATION OF THEORETICAL APPROACHES**

**Tylchyk Viacheslav Viacheslavovych,**  
Candidate of Juridical Sciences, Associate  
Professor, Senior Lecturer at the Department  
of Administrative Law and Procedure and  
Customs Security (National University of  
State Fiscal Service of Ukraine,  
Irpın, Kyiv region, Ukraine)

The article analyzes the research of domestic scientists in the period from 2006–2015 concerning the issues of dispute resolution by administrative courts in the field of public-law relations in order to systematize theoretical approaches. The main directions of the research are selected scientific research aimed at solving scientific problems regarding the essence of certain categories of disputes, such as: legal dispute, administrative law, public-law, and their correspondence with conflicts, which are the basis for their occurrence. Particular attention is paid to the peculiarities of proceedings in administrative courts for resolving disputes, including in certain areas, tax, land, social, in the process of passing the public service, connected with the electoral process, in the implementation of public administration and public administration in general. The study of the features of evidence in certain judicial jurisdictional proceedings concerning the solution of cases in the field of public-legal relations is revealed. An analysis of the solution of the specified type of disputes in the context of the appeal is conducted as a way of protecting the rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen from violations by the authorities of the authorities, local self-government, and other entities that exercise power management powers. Within the scope of this publication, a survey of investigations concerning the right of a person to judicial protection and access to administrative legal proceedings, the fundamental (outgoing) principles of administrative legal proceedings, the institution of the claim and the general forms of appeal to administrative proceedings were reviewed. Some researches in the direction of judicial control by administrative courts are analyzed, those which are devoted to the procedural status of the participants in the dispute, which

is subject to the decision by means of administrative legal proceedings. The conclusions reviewed the problems and drawbacks of the use of methodological tools in the formation of theoretical approaches to resolving the dispute in the field of public-law relations within the existing domestic scientific schools.

**Key words:** legal dispute, dispute in the field of public-legal relations, administrative court, administrative process, public-legal relations.

Спори у сфері публічно-правових відносин як предмет юрисдикції адміністративного суду перебувають у полі зору вітчизняних учених. Про це свідчить наявність великої кількості наукових публікацій, виданих останнім часом. Варто констатувати збільшення кількості саме дисертаційних досліджень на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право, що є елементами системи здобуття наукових знань про феномен спору у сфері публічно-правових відносин та теоретико-правових проблем його вирішення адміністративними судами. Водночас у більшості вказаних робіт та у аналітичних оглядах практичної діяльності за названим напрямом констатується та простежується як відсутність єдиного підходу до розуміння основних категорій і понять, так і наявність багатьох нерозв'язаних проблем теоретичного та практичного характеру.

**Виклад основного матеріалу.** У період із 2005–2015 рр. питанням вирішення піднятої проблематики, зокрема визначенню як різновидів, так і комплексних понять (дефініцій) правових спорів у сферах публічно-правових відносин, приділена увага у дисертаціях авторів, що формували конфліктний підхід до його сутності. Серед них В.А. Сьоміна (Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів, 2005 р.) представила визначення адміністративного-правового спору – різновиду юридичного конфлікту, що виникає з публічно-правових відносин у сфері державного управління й місцевого самоврядування [1, с. 8]. Такий підхід до розуміння поняття «публічно-правовий спір» підтриманий Н.Є. Хлібороб (Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду, 2012 р.), а також указано, що ним є юридичний конфлікт у сфері реалізації публічної влади, одним з учасників якого є суб'єкт владних повноважень [2]. Це запропоновано Л.В. Бринцевою (Адміністративно-правові спори: загальна характеристика та адміністративний порядок їх вирішення, 2012 р.) [3] та уточнено А.К. Гасановою (Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, 2011 р.), яка вказала про виокремлення окремих категорій правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади: публічно-правові (які є предметом судової адміністративної юрисдикції), конституційно-правові; управлінсько-правові (всі інші) [4]. К.О. Тимошенко (Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів, 2012 р.) інтерпретувала підхід до поняття спір так, як «протиріччя» між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом якого є «протиправна поведінка (рішення, дії, бездіяльність)» суб'єкта владних повноважень [5]. Аналогічні висновки зроблені В.П. Юрченко (Правові засади віднесення публічно-правових спорів до адміністративної юрисдикції, 2014 р.) крізь поняття «публічно-правовий конфлікт» і категорію «неправомірною поведінкою» [6].

Публічно-правовим спорам в окремих правових відносинах присвячені праці Н.М. Гладкої (Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів, що впливають із соціальних відносин, 2015 р.), яка виділила особливості їх предмета та суб'єктного складу. Цінним є твердження про те, що виникнення публічно-правового спору у соціальній сфері слід розуміти як наявність «вимог» однієї сторони до іншої

або наявність «взаємних вимог» сторін стосовно одного й того ж предмета, зокрема захисту прав, свобод, законних інтересів у сфері соціального забезпечення [7].

Особливості окремих проваджень в адміністративних судах розглядалися в роботах учених. О.В. Яцун «Особливості провадження по земельним спорам за участю суб'єктів публічної адміністрації в порядку адміністративного судочинства» (2011 р.). Вихідною ідеєю стала екстраполяція конфліктного підходу до визначення спору, ураховуючи особливості відносин, пов'язаних із землею [8]. О.В. Ільницький «Адміністративно-правові засади вирішення земельних спорів в Україні» (2010 р.) зосередив увагу на адміністративно-правовій формі вирішення земельних спорів [9]. А.В. Красовська (Особливості адміністративного судочинства у справах про припинення юридичних осіб за позовами суб'єктів владних повноважень (2012 р.)) доводить, що змістом судової діяльності у справах про припинення юридичних осіб за зверненнями суб'єктів владних повноважень є превентивний контроль за правомірністю втручання у сферу приватних відносин, а не вирішення публічно-правового спору [10]. Окремі проблеми в контексті піднятої проблематики дослідив М.М. Кліменко «Адміністративно-правові засоби захисту прав на земельні ділянки в Україні» (2013 р.) [11]. В.В. Квак (Адміністративне судочинство при вирішенні публічно-правових спорів у сфері земельних відносин (2015 р.)) доводить, що для визначення компетентного адміністративного суду відповідно до правил предметної підсудності для розгляду публічно-правових земельних спорів необхідним є врахування не лише суб'єктного, але й предметного критерію [12], Т.М. Савон (Особливості провадження в адміністративному судочинстві України за відсутністю сторін та третіх осіб (2014 р.)) визначила поняття «умови допустимості розгляду адміністративної справи без присутності сторін і третіх осіб» [13]. Д.В. Роженко (Письмове провадження в адміністративному судочинстві (2014 р.)) [14] визначив організаційно-правові основи здійснення такого виду провадження крізь призму поняття «адміністративна справа».

Окремі аспекти вирішення справ, пов'язаних із виборчим процесом, відображені у дослідженні О.В. Бачерікова (Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із виборчим процесом (2011 р.)) – правовий спір визначається як вид юридичної справи, в якій задоволення уповноваженим органом вимог однієї сторони унеможливорює задоволення вимог іншої [15]. Загальну характеристику такого провадження, ураховуючи особливості статусу відповідача, здійснено І.О. Розумом (Провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій та комісій із референдуму (2014 р.)) [16].

Спори, пов'язані з публічною службою, висвітлені М.І. Цурканом (Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні (2009 р.)) [17].

У сфері податкових правовідносин досліджувалися спори в роботах Є.А. Усенко (Правове регулювання процедур вирішення податкових спорів, 2010 р.), зокрема представлена цікава позиція щодо підстав податкового спору невиконання податкового обов'язку, що призводить до невирішеного конфлікту між сторонами спору, доводиться положення щодо необмеженості рамками спору категорії податкового конфлікту [18]. Податкові органи як сторона податкового спору досліджено: В.А. Пригодським (Адміністративно-правові засади діяльності податкових органів при вирішенні спорів, 2012 р.), який допустив існування конфліктних відносин взагалі та обґрунтовував їх наявність у податковій сфері шляхом визначення критеріїв розмежування податкових конфліктів і спорів [19], Л.В. Бердніковою (Державна податкова служба як суб'єкт адміністративного судочинства, 2012 р.), зокрема посилено положення про спеціалізацію в межах адміністративного судочинства та недоцільність створення автономної податкової юрисдикції в судочинстві [20], А.А. Горошко

(Органи державної податкової служби України як суб'єкти адміністративної юрисдикції, 2013 р.) [21], який виділив специфічні риси податкової та адміністративної юрисдикції. Є.О. Яковенко (Оскарження рішень органів державної податкової служби України у порядку здійснення адміністративного судочинства, 2013 р.), який запропонував критерії законності ухвалення рішень податковими органами, які підлягають оцінці при вирішенні адміністративної справи [22], О.І. Степашко (Судові рішення у податкових спорах в адміністративному судочинстві України, 2014 р.), котрий сформував підхід до судових рішень (як актів-документів, в яких відображаються правові висновки суду щодо правомірності реалізації повноважень податкових органів із залучення платників податків до податкових обов'язків, щодо яких між ними виникли суперечності, а також щодо питань, які супроводжують розв'язання спору) [23]. А.Ю. Бучиком (Організаційно-правове забезпечення вирішення податкових спорів в Україні, 2013 р.), котрим здійснено характеристику організаційно-правового забезпечення вирішення податкових спорів у межах юрисдикційного провадження, адміністративного оскарження та судового розгляду [24]. У роботі Ю.В. Божко (Правові аспекти розгляду податкових спорів в адміністративному судочинстві України, 2014 р.) наведені положення про відмінності податкового спору та конфлікту в податкових правовідносинах, зокрема визначено поняття конфлікту у сфері податкових правовідносин (податкового конфлікту) як передумови виникнення податкового спору, що до моменту звернення з позовними вимогами до адміністративного суду є матеріальним податковим правовідношенням, а відколи податковий спір стає предметом розгляду в адміністративному судочинстві – структурно-складним, матеріально-правовим та процесуальним правовідношенням водночас [25]. «Адміністративну юстицію як правовий інститут захисту прав суб'єктів податкових правовідносин» розглянуто О.А. Журавським (2012 р.) [26]. Особливості розгляду справ адміністративної юрисдикції, що впливають із податкових правовідносин, провела О.В. Євсікова (Захист податкових правовідносин у адміністративних судах України, 2012 р.) [27]. Слідом за фахівцями в галузі адміністративного права спробу характеристики податкових конфліктів здійснила В.М. Свириденко (Правові аспекти конфліктів у сфері податкових правовідносин: питання теорії та практика правового регулювання, 2012 р.) [28]. «Адміністративно-правові детермінанти забезпечення прав платників податків» досліджено С.В. Литвиновим (2014 р.) [29]. Дещо розширив предмет дослідження в окресленому напрямі О.А. Веденяпін у роботі «Публічно-правові спори у сфері господарської діяльності як предмет адміністративного судочинства» (2014 р.) [30].

Особливості доказування в окремих судових юрисдикційних провадженнях щодо вирішення справ у сфері публічно-правових відносин розглядали: О.М. Нечитайло (Доказування в адміністративних справах, що виникають з податкових відносин, 2010 р.) [31], О.В. Умнова (Докази в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу, 2010 р.) [32], М.П. Мельник (Доказування при розгляді земельних спорів в адміністративному судочинстві України, 2012 р.) [33]. Комплексне дослідження, присвячене цій проблематиці, проведено Я.С. Калмиковою (Докази та доказування в адміністративному судочинстві, 2013 р.) [34]. Указані роботи виконані відповідно положень, основою яких є підхід до вирішення спорів крізь призму адміністративної справи як «набору» документів, які містять інформацію про факт порушення, оцінюючи який, судді (адміністративний суд) роблять висновок щодо законності (правомірності) діяльності органів публічної адміністрації.

У контексті оскарження як способу захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина (зокрема фізичних і юридичних осіб), проблематику спорів у сфері публічно-правових відносин досліджено в таких працях. І.О. Грибком



(Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку, 2006 р.) [35] проведено характеристику адміністративного оскарження та позовного провадження автономно, В.В. Середою (Публічно-правова скарга як засіб захисту особи від незаконних дій або бездіяльності публічної адміністрації, 2010 р.) проведено аналіз скарги з позиції інструментального підходу [36]. Сутність провадження щодо оскарження рішень в суді, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (як нормативно врегульованого порядку вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення адміністративними судами справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб) визначив О.С. Духневич (Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, 2012 р.) [37]. І.С. Козій (Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у судовому порядку, 2013 р.) охарактеризувала особливості підходу до оцінки адміністративним судом «дій органів та посадових осіб місцевого самоврядування» та їх «бездіяльності» [38]. О.В. Джабурія (Компетенція адміністративних судів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, 2014 р.) презентував положення про те, що реалізація права на судовий захист в адміністративному судочинстві зумовлена трансформацією конституційного права особи у суб'єктивне публічне процесуальне право і визначається наявністю «конфлікту інтересів у сфері публічного управління» [39].

Процесуальний статус учасників у процесі вирішення спорів адміністративними судами розкрито в дисертаціях таких авторів, як О.В. Агєєв (Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу, 2006 р.) [40], В.С. Заяць (Правове регулювання участі представника у судовому адміністративному процесі, 2011 р.) [41], В.М. Котенко (Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві, 2011 р.) [42], О.В. Коцій (Суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, як відповідачі в адміністративному судочинстві України, 2011 р.) [43], М.М. Стефанчук (Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної юрисдикції в Україні, 2012 р.) [44], О.М. Андруневчин (Суб'єкти адміністративного судочинства, 2012 р.) [45], К.Ю. Пундас-Шушлебін (Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції, 2013 р.) [46], С.С. Лаптев (Адміністративно-правовий статус судді адміністративного суду, 2013 р.) [47], І.В. Топор (Теоретико-правова характеристика процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві, 2014 р.) [48], О.Ф. Ситников (Правовий статус позивача в адміністративному судочинстві, 2014 р.) [49].

Науковим дослідженням у площині здійснення адміністративними судами судового контролю присвячено роботи: Л.П. Сушко (Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні, 2009 р.), що фактично ототожнює судовий контроль із вирішенням адміністративно-правового спору, під яким розуміється різновид юридичного конфлікту, що виникає в публічно правових відносинах між суб'єктами владних повноважень, з одного боку, та іншими суб'єктами права – з іншого, з підстав дійсного чи мнимого порушення суб'єктивних прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [50]. У роботі О.О. Марченко (Форми судового контролю в державному управлінні, 2011 р.) сформовано пропозицію щодо розуміння судового контролю в державному управлінні, під яким слід розуміти специфічний вид державного контролю, що здійснюється органами судової влади у спеціальній процесуальній формі, є зовнішнім стосовно підконтрольних суб'єктів та полягає у перевірці правомірності рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, юридичних осіб і гро-

мадян, за результатами якої ухвалюється рішення про подальшу юридичну долю управлінського рішення (дії, бездіяльності) та спосіб поновлення порушеного останнім права або інтересу особи (держави) [51]. Б.Д. Гудз (Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади, 2013 р.) доводить зв'язок правової природи адміністративної діяльності органів виконавчої влади з природою судового контролю [52], аналогічний підхід використано О.Р. Івасиним (Судовий контроль в адміністративному судочинстві, 2014 р.) [53]. О.М. Сасевич (Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві, 2014 р.) визначив поняття «судовий контроль за виконанням рішень суду» в контексті норм КАС України [54].

Інститут позову та загалом форм звернення в адміністративному судочинстві розглянуто Н.В. Мостовою (Позов в адміністративному судочинстві, 2013 ), в роботі якої цінною є пропозиція введення консультанта як штатної одиниці суду для надання безоплатної юридичної допомоги [55]. О.В. Зайцем (Адміністративні процедури порушення справи адміністративної юрисдикції, 2014 р.) класифіковано форми звернення до адміністративного суду [56], О.В. Закаленко (Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика, 2014 р.) характеризує «адміністративний позов» як універсальний засіб захисту прав, свобод, законних інтересів та реалізації повноважень у сфері публічних правовідносин, що пов'язують із вирішенням публічно-правового спору [57].

Основоположним (вихідним) засадам адміністративного судочинства приділили увагу С.А. Бондарчук (Принципи адміністративного судочинства, 2010 р.) [58], О.М. Пасенюк (Принцип верховенства права в адміністративній юстиції, 2012 р.) [59], А.О. Рибченко (Верховенство права як принцип адміністративного судочинства, 2013 р.) [60], О.В. Кротюк (Принцип офіційного з'ясування обставин у справі та його реалізація в адміністративному судочинстві України, 2013 р.) [61], В.М. Кондратенко (Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України, 2013 р.) [62], О.О. Опанасенко (Принцип змагальності в адміністративному судочинстві за участю військових частин Міністерства оборони України, 2014 р.) [63], М.Д. Кухар (Змагальність як принцип адміністративного судочинства України, 2014р.) [64], Ю.М. Столбовий (Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві України, 2014 р.) [65], Н.В. Шевцова (Диспозитивність та офіційність при вирішенні податкових спорів в адміністративному судочинстві, 2011 р.) [66], А.С. Кравцов (Пріоритет прав і свобод людини і громадянина як принцип адміністративного права України, 2011 р.) [67].

Право особи на судовий захист та доступ до адміністративного судочинства описано в роботах К.М. Кобилянського (Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді, 2010 р.) [68], І.С. Колеснікова (Гарантії доступності правосуддя в адміністративних судах, 2013 р.) [69], Е.Л. Трегубова (Реалізація права на судовий захист в адміністративному судочинстві України, 2014 р.) [70]. У перерахованих роботах здійснено спробу поєднати доступ до правосуддя в адміністративних судах з удосконаленням процесуального порядку вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин.

Інститут підсудності та розмежування юрисдикції адміністративного суду досліджував М.І. Смокович (Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів, 2009 р.), який довів, що визначення предмета адміністративної юрисдикції та компетенції адміністративних судів є частиною більш глобальної проблематики, пов'язаної із забезпеченням реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері публічно-владних відносин [71].

Схожий підхід використали Р.В. Ватаманюк (Інститут підсудності в адміністративному судочинстві, 2011 р.) [72] та С.В. Білуга (Предметна підсудність в адміністративному процесі, 2012 р.) [73].

Форми перегляду судових рішень у порядку здійснення адміністративного судочинства аналізували у своїх роботах такі вчені: Ю.Л. Шеренін (Процесуальні форми перегляду судових рішень адміністративними судами України, 2012 р.) [74], І.О. Котович (Касаційний перегляд судових рішень як інститут адміністративно-процесуального права, 2013 р.) [75], М.М. Ульмер (Касаційне провадження в адміністративному судочинстві України, 2014 р.) [76], Д.В. Липський (Касаційне оскарження в адміністративному судочинстві України, 2014 р.) [77]. Указані наукові праці спрямовані на формування концепції вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у частині гарантування ухвалення судом нижчої інстанції правосудного (законного) рішення та забезпечення дисципліни під час здійснення адміністративного судочинства.

**Висновки.** Узагальнюючи вищевикладене, не важко помітити, що вітчизняні вчені, в роботах яких приділена увага проблематиці вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, дотримуються основних ідей, сформованих представниками наукових шкіл. Значний внесок у розвиток теоретичних підходів до встановлення правової природи, сутності, змісту, такого виду спорів, зокрема тих, що вирішуються засобами адміністративного судочинства, зробили: В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Ківалов, М.П. Кучерявенко, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, О.П. Рябченко, Н.Р. Нижник, А.О. Селіванов та інші. Науковий доробок указаних учених став підґрунтям для здійснення пізнання в заявленому напрямі.

На шляху до систематизації теоретичних підходів у згаданий період варто вказати на домінування конфліктного підходу до вирішення проблеми визначення такого виду спорів. Обраний напрям дослідження ускладнюється зверненням учених-юристів (адміністративістів) до неюридичної категорії «конфлікт», використання якої зводиться лише до констатації так званого «протистояння», «протиборства», «боротьби», «зіткнення» тощо. Лише поодинокі дослідники у своїх працях вказують на відсутність конфлікту під час вирішення спору. При цьому вбачаються певні неузгодженості щодо використання методологічного інструментарію, адже встановлювати співвідношення категорій «конфлікт» та «спір» слід за допомогою системного методу. У більшості досліджень учені роблять висновки про тотожність зазначених понять, що призводить до певної плутанини, передусім механічної підміни таких категорій. Це зумовлено особливостями існування догматичного нормативно-визначеного порядку вирішення спорів. Так, сфера наукового пошуку суттєво звужується, оскільки, дотримуючись такого підходу, майже неможливо встановити зміст спору, характеризуючи його крізь призму конфліктів. Варто додати, що для визначення змісту спору використовуються такі його елементи, так звані «зовнішні ознаки», що визначають «архітектуру» спору: сторони (суб'єкт владних повноважень, інші суб'єкти, що реалізують владні управлінські повноваження, фізична особа, юридична особа), адміністративні правовідносини, з яких виник спір (порушення, що спричинили адміністративно-правові наслідки), норма адміністративного права. За логікою дослідників варто було б розширити цей перелік категорією «правовий конфлікт» (податковий, публічно-правовий, адміністративний, тощо). Однак стає зрозумілим, що доведення «переконання особи» в порушенні її прав, свобод та законних інтересів можливе лише після вирішення такого спору відповідно до вказаного випадку.

Проблематикою більшості проаналізованих робіт є ігнорування онтологічного підходу до розуміння спору, що вирішується засобами адміністративного судочинства, оскільки, беручи за основу понять категорії надсистеми (системи вищого поряд-



ку), всі результати зводяться до емпіричного факту або констатації гносеологічної оцінки вповноважених суб'єктів в умовах «жорсткого нормативізму». Так, виникають твердження, які або позбавлені логіки (наприклад, спори у безспірних відносинах) чи такі, що зводяться до механічного пояснення чинних норм (як матеріальних, так і процесуальних). Указане опосередковується відсутністю наголосу на тому, що практика публічного управління не завжди враховує положення процесуального закону, а окремі напрями адміністративної діяльності здійснюються, ураховуючи «уявну функцію» чи зв'язок із конкретними правовими нормами.

Окремою проблемою є визначення спору, коли суб'єкт владних повноважень (тощо) звертається до суду у формі позову чи заяви. За такої ситуації гостро постає питання виникнення конфлікту в результаті перевірки законності ухвалення та/чи ухваленого рішення, здійснення дії чи утримання від здійснення дій суб'єктом владних повноважень. Слідуючи конфліктному підходу, можна зробити помилковий висновок про те, що «будь-яка діяльність органу публічної адміністрації породжує конфлікт». Безсумнівно, не варто полишати такий напрям наукових досліджень (розвиток конфліктного підходу при ідентифікації публічно-правових відносин та способів їх уникнення), однак більш доцільним видається його використання для характеристики публічно-правових відносин. Так, стане можливою їх характеристика за ступенем ризику виникнення спору в цій сфері. Такий підхід наблизить наукові пошуки до вирішення проблем соціального призначення адміністративного права, оскільки дасть можливість формування публічно-сервісного орієнтиру його розвитку. Зауважимо, що це не означає знецінення людиноцентристської теорії, а сприятиме «згладжуванню соціальної напруженості, невиправданих надій та сподівань громадян» шляхом запровадження ефективного здійснення принципу верховенства права і закону, а тому і правопорядку. Не менш важливим є такий напрям досліджень у контексті вирішення теоретико-правових проблем спорів у сфері публічно-правових відносин, як формування правосвідомості особи, оскільки її високий рівень допоможе зайвий раз уникнути розвитку соціального конфлікту та необґрунтованому зверненню до адміністративного суду (зловживання правом на звернення) для його вирішення. До того ж можна констатувати стрімке зростання такого конфлікту, коли наявних правових засобів для його вирішення не є достатньо.

Загалом, варто зазначити, що проблематика вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин не втрачає актуальності. Незважаючи на те, що останнім часом проведено значну кількість наукових досліджень, більшість теоретичних підходів залишаються сталими, а це чіткіше окреслює виклики минулого, ніж розв'язання наявних проблем теоретико-правового характеру, ураховуючи сучасні реалії.

### Список використаних джерел:

1. Сьоміна В.А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 186 с.
2. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2012. 216 с.
3. Бринцева Л.В. Адміністративно-правові спори: загальна характеристика та адміністративний порядок їх вирішення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2012. 223 с.
4. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2011. 215 с.



5. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України. Київ, 2012. 224 с.
6. Юрченко В.П. Правові засади віднесення публічно-правових спорів до адміністративної юрисдикції: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2014. 200 с.
7. Гладка Н.М. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів, що впливають із соціальних відносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. авіац. ун-т. Київ, 2015. 200 с.
8. Яцун О.В. Особливості провадження по земельним спорам за участю суб'єктів публічної адміністрації в порядку адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2011. 235 с.
9. Ільницький О.В. Адміністративно-правові засади вирішення земельних спорів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Львівського державного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. Львів, 2010. 234 с.
10. Красовська А.В. Особливості адміністративного судочинства у справах про припинення юридичних осіб за позовами суб'єктів владних повноважень: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Львівський університет бізнесу та права. Львів, 2013. 208 с.
11. Кліменко М.М. (Адміністративно-правові засоби захисту прав на земельні ділянки в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2013. 212 с.
12. Квак В.В. Адміністративне судочинство при вирішенні публічно-правових спорів в сфері земельних відносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Приват. вищ. навч. закл. «Львів. ун-т бізнесу та права». Львів, 2015. 209 с.
13. Савон Т.М. Особливості провадження в адміністративному судочинстві України за відсутності сторін та третіх осіб: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2014. 192 с.
14. Роженко Д.В. Письмове провадження в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2014. 203 с.
15. Бачеріков О.В. Адміністративне судочинство у справах пов'язаних із виборчим процесом України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2011. 202с.
16. Розум І.О. Проведення у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій та комісій з референдуму: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. авіац. ун-т. Київ, 2014. 200 с.
17. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2009. 231 с.
18. Усенко Є.А. Правове регулювання процедур вирішення податкових спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2010. 199 с.
19. Пригоцький В.А. Адміністративно-правові засади діяльності податкових органів при вирішенні спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2012. 244 с.
20. Бердникова Л.В. Державна податкова служба України як суб'єкт адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2012. 200 с.
21. Горошко А.А. Органи державної податкової служби України як суб'єкти адміністративної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 208 с.
22. Яковенко Є.О. Оскарження рішень органів державної податкової служби України в порядку здійснення адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. Запоріжжя, 2013. 191 с.
23. Степашко О.І. Судові рішення у податкових спорах в адміністративному судочинстві України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2014. 220 с.

24. Козій І.С. Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у судовому порядку України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса» 2013. 230 с.

25. Божко Ю.В. Правові аспекти розгляду податкових спорів в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Держ. ВНЗ «Запоріж. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. Запоріжжя, 2014. 214 с.

26. Журавський О.А Адміністративна юстиція як правовий інститут захисту прав суб'єктів податкових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2012. 213 с.

27. Євсікова О.В. Захист податкових правовідносин у адміністративних судах України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2012. 193 с.

28. Свириденко В.М. Правові аспекти конфліктів у сфері податкових відносин: питання теорії та практики правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2012. 200 с.

29. Литвинов С.В. Адміністративно-правові детермінанти забезпечення прав платників податків: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2014. 200 с.

30. Веденяпін О.А. Публічно-правові спори у сфері господарської діяльності як предмет адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2014. 209 с.

31. Нечитайло О.М. Доказування в адміністративних справах, що виникають з податкових відносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 207 с.

32. Умнова О.В. Докази в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2010. 193 с.

33. Мельник М.П. Доказування при розгляді земельних спорів в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2012. 219 с.

34. Калмикова Я.С. Докази та доказування в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2013. 227 с.

35. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2006. 220 с.

36. Середа В.В. Публічно-правова скарга як засіб захисту особи від незаконних дій або бездіяльності публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2010. 208 с.

37. Духневич О.С. Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2012. 222 с.

38. Козій І.С. Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у судовому порядку України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 230 с.

39. Джабурія О.В. Компетенція адміністративних судів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 204с.

40. Агєєв О. В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2006. 170 с.

41. Заяць В.С. Правове регулювання участі представника у судовому адміністративному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2011. 221 с.

42. Котенко В.М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2011. 194 с.
43. Кошій О.В. Суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, як відповідачі в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський нац. ун-т. Внутрішніх справ. Харків, 2012. 195 с.
44. Стефанчук М.М. Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної юрисдикції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2010. 209 с.
45. Андруневчин О.М. Суб'єкти адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2012. 231 с.
46. Пундас-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. 212 с.
47. Лаптев С.С. Адміністративно-правовий статус судді адміністративного суду: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2014. 275 с.
48. Топор І.В. Теоретико-правова характеристика процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 226 с.
49. Ситников О.Ф. Правовий статус позивача в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2014. 198 с.
50. Сушко Л.П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 180 с.
51. Марченко О.О. Форми судового контролю в державному управлінні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2011. 168 с.
52. Гудз Б.Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. авіац. ун-т. Київ, 2013. 218 с.
53. Івасин О.Р. Судовий контроль в адміністративному судочинстві: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2015. 196 с.
54. Сасевич О.М. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Приватний вищий навчальний заклад «Львівський університет бізнесу та права», 2014. 197 с.
55. Мостова Н.В. Позов в адміністративному судочинстві: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2013. 228 с.
56. Заяць О.В. Адміністративні процедури порушення справи адміністративної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2014. 201 с.
57. Закаленко О.В. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 200 с.
58. Бондарчук С.А. Принципи адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 206 с.
59. Пасенюк О.М. Принцип верховенства права в адміністративній юстиції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2012. 198 с.
60. Рибченко А.О. Верховенство права як принцип адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 196 с.
61. Кротюк О.В. Принцип офіційного з'ясування обставин у справі та його реалізація в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України. Київ, 2013. 224 с.

62. Кондратенко В.М. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 226 с.
63. Опанасенко О.О. Принцип змагальності в адміністративному судочинстві за участю військових частин Міністерства оборони України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2014. 217 с.
64. Кухар М.Д. Змагальність як принцип адміністративного судочинства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Міжнародний університет бізнесу і права. Херсон, 2014. 205 с.
65. Столбовий Ю.М. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Держ. ВНЗ «Запоріж. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. Запоріжжя, 2014. 184 с.
66. Шевцова Н.В. Диспозитивність та офіційність при вирішенні податкових спорів в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2011. 213 с.
67. Кравцов А.С. Пріоритет прав і свобод людини і громадянина як принцип адміністративного права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. Луганськ, 2011. 208 с.
68. Кобилянський К.М. Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2010. 220 с.
69. Колеснікова І.С. Гарантії доступності правосуддя в адміністративних судах: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 201 с.
70. Трегубов Е.Л. Реалізація права на судовий захист в адміністративному судочинстві України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2014. 200 с.
71. Смокович М.І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2009. 232 с.
72. Ватаманюк Р.В. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2011. 211 с.
73. Білуга С.В. Предметна підсудність в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. 209 с.
74. Шеренін Ю.Л. Процесуальні форми перегляду судових рішень адміністративними судами України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. 191 с.
75. Котович І.О. Касаційний перегляд судових рішень як інститут адміністративно-процесуального права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2013. 189 с.
76. Ульмер М.М. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2014. 239 с.
77. Липський Д.В. Касаційне оскарження в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2014. 200 с.



УДК 347.336.22(477)

## АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**Франкевич Петро,**  
аспірант (Львівський університет  
бізнесу і права, м. Львів, Україна)

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України досліджено адміністрування податків в Україні в контексті децентралізації, що значно впливає на податкову систему державу, особливо в питанні адміністрування податків. З'ясовано, що основним пріоритетом фіскальної децентралізації є розширення фінансових можливостей місцевих бюджетів шляхом підвищення кількості та якості джерел наповнення. У цьому контексті адміністрування податків відіграє основну роль, адже саме від ефективності приведення цього інституту до життя залежить те, який обсяг ресурсів отримає місцевий бюджет. Визначено, що результатом проведення фіскальної децентралізації та відповідних змін у системі оподаткування повинно стати підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Установлено, що децентралізація – це атрибут суспільного управління, сутність якого уособлюється в адміністративній владі, яка не концентрується у єдиній точці, а розпорошується між окремими осередками. Акцентовано увагу, що, незважаючи на численні позитивні моменти, децентралізація є новим для України явищем, диктованим вимогами сучасних світових тенденцій, тому її вплив на внутрішньодержавні суспільні відносини, особливо у сфері адміністрування податків, не позбавлений недоліків. Зроблено висновок, що інститут адміністрування податків змінює свою дію у напрямі забезпечення максимальної кількості надходжень не тільки до державного, але й до місцевих бюджетів, зважаючи на що посилюється значення органів місцевого самоврядування в системі управління місцевими податками, вдосконалюються форми та напрями взаємодії між органами місцевого самоврядування та фіскальними органами, відбувається поступове розгалуження структури фіскальних органів.

**Ключові слова:** децентралізація, фіскальна децентралізація, податки, адміністрування податків, правовідносини.

### TAX ADMINISTRATION IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

**Frankevych Petro,**  
Postgraduate Student (Lviv University  
of Business and Law, Lviv, Ukraine)

The article analyzes the tax administration in Ukraine in the context of decentralization, which has a significant impact on the tax system of the state, especially on the issue of tax administration, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine. It is revealed that the main priority of fiscal decentralization is to expand the financial capacity of local budgets by increasing the quantity and quality of sources of their filling. In this context, tax administration plays a major role, since it depends on the efficiency of bringing this institution to life, depending on the amount of resources

received by the local budget. It is determined that the result of fiscal decentralization and the corresponding changes in the taxation system should be increased interest of local governments in increasing revenues to local budgets, finding reserves for their filling, improving the efficiency of administration of taxes and fees. It has been established that decentralization is, first and foremost, an attribute of social governance, the essence of which is embodied in administrative power, which does not concentrate in a single point, but is sprayed between separate cells. Attention is drawn to the fact that, despite numerous positive moments, decentralization is a new phenomenon for Ukraine, dictated by the requirements of contemporary world tendencies; therefore, its influence on internal state social relations, especially in the sphere of tax administration, is not without deficiencies. It is concluded that the Institute of Tax Administration changes its direction in order to ensure the maximum amount of revenues not only to the state but also to local budgets, in this connection: the importance of local self-government in the system of management of local taxes increases, forms and directions of interaction are improved. between local governments and fiscal authorities, there is a gradual branching of the structure of fiscal authorities.

**Key words:** decentralization, fiscal decentralization, taxes, tax administration, legal relations.

**Постановка проблеми.** На межі тисячоліть українська держава отримала довгоочікувану незалежність, яка ознаменувала новий етап демократичного еволюції нашої країни. Протягом наступних років в Україні владні інституту розвивались під впливом міжнародних стандартів та загальноприйнятих тенденцій з орієнтиром на забезпечення соціального сектора – добробуту звичайних громадян. Поступові зміни викликали численні позитивні зрушення у частині внутрішньодержавних фінансів, політиці, правовій галузі тощо та призвели до визначення нашої держави на міжнародній арені, що дало можливість приєднатися до європейської спільноти. Однак активна євроінтеграція зумовила нову хвилю реформаційних процесів, одним із яких стала децентралізація – принципово нова, незвична для національних реалій модель державного управління, яка вплинула майже на всі сфери суспільного життя в країні, зокрема адміністрування податків.

**Постановка проблеми.** Проблема адміністрування податків в Україні розглядалась у наукових працях чималої кількості науковців. Зокрема їй приділяли увагу А.О. Селіванов, Т.О. Проценко, Ю.Б. Іванов, А.І. Крисоватий, А.Я. Кізима, В.Я. Князькова, Л.К. Сергієнко, В.П. Хомутенко, І.С. Луценко, А.В. Хомутенко, О.М. Бандурка, В.Д. Понікаров, С.М. Попова та багато інших. Незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у науковій літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене адмініструванню податків саме в контексті децентралізації.

**Мета статті** – дослідити проблему адміністрування податків в Україні в контексті децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Починати дослідження слід із розбору змісту явища фіскальної децентралізації та визначення його адміністративно-правової природи. Загалом, децентралізація – це атрибут суспільного управління, сутність якого уособлюється в адміністративній владі, яка не концентрується в єдиній точці, а розпорозується між окремими осередками. У межах держави децентралізація є перерозподілом влади від центральних органів до органів місцевих, що суттєво розширює функції та повноваження останніх у певних сферах. При цьому децентралізація є явищем комплексним та не стосується лише питання співвідношення компетенції органів місцевого самоврядування та центральних органів державної влади, хоча органічно вміщує його. У цьому контексті доречними будуть слова американського політолога О. Джонса, на

переконання якого перехід до децентралізації – це «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки та дає можливість будувати демократію знизу догори. Демократія передбачає наявність зворотного зв'язку між владою і громадянином, тобто люди повинні бути поінформовані про всі дії та рішення влади, а влада – про реальні потреби конкретних громадян, адже тільки тоді її кроки будуть визначатися інтересами як громадян, так і соціальних груп, а також вона зможе адекватно реагувати на їхні запити [1, с. 170]. Щодо того ж висловлювався В. Жіскар д'Естен, який зазначав, що через надмірну централізацію очевидно є гіпертрофія столиці, атонія провінцій, зайва регламентація і відсутність належної відповідальності на місцях [2, с. 163]. Таким чином, децентралізація – це заснований на системі нормативних положень та відповідний суспільним потребам напрям державної політики країни, що передбачає розподіл державної влади між органами на місцях шляхом розширення повноважень та підвищення значення цих органів у сфері управління тими чи іншими відносинами.

Комплексний характер децентралізації передбачає те, що вона викликає зміну в різних секторах державного буття, тому виділяють політичну, адміністративну та фіскальну децентралізації. Остання, на думку польського професора Є. Рушковського, є наявністю власних фінансових та матеріальних засобів і означає здійснення правочинностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад [3, с. 11]. Тобто фіскальна децентралізація змінює процес роботи з фінансовими ресурсами на місцях, що стосується організації наповнюваності бюджетів, а тому впливає на адміністрування податків. Зазначимо, що основоположником теорії фіскальної децентралізації є англійський економіст Ч. Тібу, яким було визначено, що саме фіскальна децентралізація підвищує рівень конкуренції між органами місцевої влади, зважаючи на що, значно обмежується обсяг суспільного сектора. Крім того, децентралізація підвищує ефективність, адже, на відміну від центральної влади, місцева має більш повну інформацію щодо потреб представників територіальної громади [4, с. 93].

Найбільш місткий та ґрунтовний підхід до визначення сутності фіскальної децентралізації окреслено Р. Масгрейвом та П. Масгрейвом, які характеризують фіскальну децентралізацію як найефективнішу систему розміщення фінансових ресурсів. Політика органів місцевої влади передбачає диференціацію рішень у фінансовій сфері з метою найкращого відображення преференцій своїх резидентів [5, с. 60–98]. Англійський учений-економіст В. Оутс у своїх дослідженнях визначає фіскальну децентралізацію правом місцевих органів влади самостійно вирішувати фінансові питання і питання щодо управління територією [6, с. 63].

На думку вітчизняних науковців, фіскальна децентралізація – це процес делегування повноважень місцевому самоврядуванню щодо ухвалення рішень у сфері бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, що виявляється у фіскальній незалежності органів місцевого самоврядування ухвалювати рішення щодо формування бази оподаткування, визначення ставок відповідних місцевих податків та зборів, введення податкових стимулів для галузей економіки на регіональному рівні, а також формування структури видатків для надання суспільних благ населенню. До найбільш позитивних моментів фіскальної децентралізації можна віднести такі: забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі, сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів, заохочує розвиток регіональних і місцевих економік, стимулює до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі [7].

Безпосередньо у податковій сфері, як зазначає Осипенко С.О., фіскальна децентралізація викликала, по-перше, зміцнення інституту місцевого оподаткування та поси-

лення його значення у формуванні доходів місцевих бюджетів, а по-друге, перерозподіл та закріплення за місцевими бюджетами частки загальнодержавних податків [8].

Яким чином ці два аспекти втілюються у життя? Кміть В.М. щодо цього зазначає, що, по-перше, було відмінено скасування десяти таких неефективних місцевих зборів, як комунальний податок, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, збір за право використання місцевої символіки, збір із власників собак, збір за видачу ордера на квартиру, збір за участь у бігах на іподромі, збір за виграш на бігах на іподромі тощо; по-друге, відбулась ліквідація фіксованих ставок збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності (плати за торговий патент) шляхом установлення ставок до розміру мінімальної заробітної плати, визначеної законодавством на 1 січня звітного року; по-третє, здійснено перехід на нову базу оподаткування збором за місце для паркування транспортних засобів (замість години паркування застосовувалася площа паркування), що запобігатиме ухиленню від сплати збору; по-четверте, запроваджено туристичного збір, який справлятиметься на всій території держави (замість курортного збору, який має обмежене застосування) [9, с. 657–658]. Крім того, до системи місцевої податкової бази було також уміщено податок на майно (складається з: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку; плати за землю), єдиний податок, туристичний збір, збір за місце для паркування транспортних засобів [10, с. 75].

Результатом проведення фіскальної децентралізації та відповідних змін у системі оподаткування стало підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Об'єднані громади показують високі і динамічні темпи приросту власних доходів. У частині використання коштів увага акцентується на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, створенні ефективного не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів і упередженні випадків нераціонального витрачання [11].

Виходячи з вищенаведеного, основним пріоритетом фіскальної децентралізації є розширення фінансових можливостей місцевих бюджетів шляхом підвищення кількості та якості джерел наповнення. У цьому контексті адміністрування податків відіграє основну роль, адже саме від ефективності приведення цього інституту до життя залежить те, яку кількість ресурсів отримає місцевий бюджет.

Незважаючи на той факт, що фіскальна децентралізація та децентралізація загалом є своєрідною новелою у правовій системі нашої держави, позитивні зрушення щодо роботи за її умов податково-правового інституту адміністрування податків сьогодні вже відомі. Так, наприклад, окремі повноваження у цьому аспекті відведено органам місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ці органи уповноважені встановлювати ставки місцевих податків та зборів. Під час ухвалення рішення про встановлення ставок місцевих податків та зборів обов'язково визначаються: об'єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставки, податковий період та інші обов'язкові елементи [12].

Децентралізація також внесла корективи в порядок адміністрування податків фіскальними органами та структуру. Так, нарівні з територіальними органами Державної фіскальної служби України (далі – ДФС) – центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну податкову політику та політику у сфері державної митної справи, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про реформування територіальних органів Державної фіскальної служби» від 28.03.2018 р. № 296, утворюють спеціальні управління на права відокремлених підрозділів, у складі яких



діють податкові інспекції [13]. Перелік та повноваження останніх затверджуються окремими наказами ДФС безпосередньо. Основними завданнями таких управлінь є здійснення сервісного обслуговування платників податків, виконання інших функцій сервісного обслуговування платників податків, визначених законом, забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства тощо [14; 15].

Відповідно до покладених завдань, управління, утворені на правах відокремлених підрозділів, та належні до них податкові інспекції надають адміністративні послуги платникам податків, довідкові, інформаційні, електронні та інші послуги, пов'язані з реалізацією прав та обов'язків платників; здійснюють реєстрацію та облік платників податків та єдиного внеску об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням, технічних засобів фіксування проведення готівкових розрахунків; надають усні консультації з питань сплати єдиного внеску та інших питань, що належать до компетенції ДФС [14].

Варто також наголосити на тому, що велике коло важливих заходів та процедур адміністрування податків за умов децентралізації здійснюється Центрами обслуговування платників податків (далі – ЦОП), які створюються при головних управліннях ДФС в областях та державних податкових інспекціях. Основними завданнями ЦОП є надання адміністративних послуг та консультацій у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень, приймання податкової та іншої звітності, поліпшення якості надання адміністративних послуг, інформування суб'єктів звернень про порядок надання адміністративних послуг, про запроваджені електронні сервіси ДФС [16].

Відповідно до законодавства, спектр функцій таких центрів є досить широким. Безпосередньо за напрямом адміністрування податків ЦОП здійснюють:

- 1) реєстрацію платників єдиного податку;
- 2) прийняття податкової та іншої звітності;
- 3) облік платників;
- 4) проведення звірки за письмовою заявою платників податку на майно з фізичних осіб (податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю;
- 5) надання платникам безкоштовного програмного забезпечення для формування та подання податкової, фінансової та іншої звітності платників в електронному вигляді;
- 6) надання консультацій [16].

Слід зазначити, що представлені аспекти пов'язані зі специфікою структури ДФС та поглибленням її розгалуження, що позитивно впливають на адміністрування податків у контексті децентралізації. Вираження цього можна простежити у декількох моментах.

По-перше, поліпшується якість та оперативність реалізації заходів адміністрування податків, тому що підвищення кількості фіскальних органів на місцях забезпечує неможливість перенавантаження у процесі виконання функцій, через що здійснення відповідних процедур адміністрування податків направляється не на швидкість виконання завдань, а на досягнення максимально позитивного результату та забезпечення інтересів суспільства.

По-друге, розгалужена система фіскальних органів дає можливість виробляти ефективні стратегії податкового адміністрування на кожній окремій території, ураховуючи характерні для останньої особливості.

По-третє, останній момент також сприяє дієвості проведення податкового контролю, адже робота уповноважених на його здійснення підрозділів ДФС за умов обме-

женості конкретною територією дозволяє проводити заходи податкового контролю ретельніше (з орієнтиром на виявлення будь-яких порушень податкового законодавства незалежно від тяжкості).

**Висновок.** Таким чином, активне поширення на території України численних децентралізаційних процесів значно впливає на податкову систему держави, особливо в питанні адміністрування податків. Проведений аналіз показав, що інститут адміністрування податків змінює свою дію у напрямі забезпечення максимальної кількості надходжень не тільки до державного, але й до місцевих бюджетів. У зв'язку із цим:

- посилюється значення органів місцевого самоврядування в системі управління місцевими податками (останні, наприклад, мають право самостійно встановлювати податкові ставки, на які зважають фіскальні органи в процесі стягнення);

- постійно вдосконалюються форми та напрями взаємодії між органами місцевого самоврядування та фіскальними органами, зокрема щодо взаємного інформування про стан оподаткування на місцях;

- відбувається поступове розгалуження структури фіскальних органів, поява нових підрозділів із більш глибокою територіальною визначеністю їх компетенції.

Незважаючи на численні позитивні моменти, децентралізація є новим для України явищем, диктованим вимогами сучасних світових тенденцій. Тому її вплив на внутрішньодержавні суспільні відносини, особливо у сфері адміністрування податків, не позбавлений недоліків, одним зі шляхів подолання яких є визначення та імплементація позитивного зарубіжного досвіду.

### Список використаних джерел:

1. Кіщевський С. Оновлення Конституції як завершення революції. *Центр перспективних досліджень*. 2015. № 1. С. 169–170.
2. Борденюк В.І. Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління. *Право України*. 2002. № 12. С. 118–122.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
4. Tiebout C. Economic Theory of Fiscal Decentralization. *Public Finances: Sources, and Utilization*. Princeton, New Jersey, 1961. p. 76–96.
5. Masgrave R.A., Masgrave P.V. *Public finance in theory and practice*. 5 th ed., McGraw-Hill, Inc., 1989. 627 p.
6. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. Київ: НДФІ, 2007. 299 с.
7. Приходько В.П., Єгорова О.О. Децентралізація в Україні. Ужгород: Ужгородський національний університет. 2018. URL: [https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/19803/1/Децентралізація\\_для%20сайту.pdf](https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/19803/1/Децентралізація_для%20сайту.pdf)
8. Осипенко С.О. Наукова парадигма фінансової децентралізації. URL: <http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/3630/1/1.pdf>.
9. Кміть В.М., Вовчанський Ю.В. Оцінка механізму адміністрування та регулювання місцевих податків та зборів в Україні. *Економіка і суспільство*. 2018. № 15. С. 656–662.
10. Андрущенко О.Ю. Вплив фіскальної децентралізації на економічний розвиток держави. *Вісник Донбаської державної машинобудівної академії*. 2017. № 1 (40). С. 73–78.
11. Місцеві фінанси та бюджетна децентралізація: стаття. Державний сайт «Децентралізація дає можливості». URL: <https://decentralization.gov.ua/finance>.
12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: закон від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

13. Про реформування територіальних органів Державної фіскальної служби: постанова від 28.03.2018 р. № 296. *Офіційний вісник України*. 2018. № 35. Ст. 23.

14. Положення про Головне управління ДФС у Харківській області: наказ від 01.02.2019 р. № 80. Офіційний веб-портал територіальних органів ДФС у Харківській області. URL: [http://kh.sfs.gov.ua/data/material/000/008/65028/20\\_polozhennya\\_pro\\_GU.pdf](http://kh.sfs.gov.ua/data/material/000/008/65028/20_polozhennya_pro_GU.pdf).

15. Положення про Головне управління ДФС у Полтавській області: наказ від 27.03.2017 р. № 202. Офіційний веб-портал територіальних органів ДФС у Полтавській області. URL: [http://poltava.sfs.gov.ua/data/material/000/120/174101/Polozhennya\\_GU\\_DFS\\_u\\_Poltavsk\\_y\\_oblast\\_.pdf](http://poltava.sfs.gov.ua/data/material/000/120/174101/Polozhennya_GU_DFS_u_Poltavsk_y_oblast_.pdf).

16. Про затвердження документів, які регламентують діяльність ЦОП: наказ, положення від 16.11.2018 р. № 739. Офіційний веб-портал законодавства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0739872-18>.

УДК 342.951:351.14

## СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

**Циганок Сергій Васильович**,  
кандидат юридичних наук, докторант  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

Статтю присвячено аналізу наукових доробок у сфері адміністративного правового забезпечення діяльності прокуратури в Україні. На підставі проведеного аналізу робиться висновок про те, що, незважаючи на велику кількість досліджень у зазначені сфері, комплексної роботи, яка б урахувала європейські стандарти та зміни внаслідок конституційної реформи у сфері правосуддя сьогодні відсутні. Наголошено на невирішених питаннях правового забезпечення діяльності прокуратури, а саме: не повне зарахування прокуратури до тієї чи іншої гілок влади, реформування контрольно-наглядових функцій прокуратури та підвищення результативності та ефективності діяльності. Розглянуто теоретичні положення та висновки щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, запропоновано нові підходи до їх вирішення. У межах представництва прокурором в адміністративному судовому процесі він учиняє в адміністративному судочинстві процесуальні дії від імені та для захисту прав, свобод і законних інтересів громадян України, що через різноманітні обставини не можуть або позбавлені можливості самостійно відстоювати ці свої особисті цінності від порушень (обмежень) рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень – органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Зроблено висновок, що арсенал процесуальних можливостей прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення потребує певного уточнення. Увагу приділено прокурорському нагляду у сфері адміністративної відповідальності, прокурорському нагляду за законністю розгляду та вирішення звернень громадян, забезпеченню прокурором прав і свобод громадян у разі притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

**Ключові слова:** прокуратура, адміністративно-правове забезпечення, конституційна реформа, правосуддя, євроінтеграція, наукові джерела.

**DEGREE OF SCIENTIFIC DEVELOPMENT OF THE STUDY  
OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE ACTIVITIES  
OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN UKRAINE**

**Tsyhanok Serhii Vasylovych,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Doctoral Candidate (Research Institute  
of Public Law, Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the analysis of scientific achievements in the field of administrative legal support for the activities of the prosecutor's office in Ukraine. Based on the analysis, it is concluded that, despite a large number of studies in this area, there is no integrated work that would take into account European standards and changes due to constitutional reform in the area of justice. The unresolved issue of legal support for the activities of the prosecutor's office is emphasized, namely: not attributing the prosecutor's office to one or another branch of government, reforming the supervisory and supervisory functions of the prosecutor's office and increasing the effectiveness and efficiency of their activities. The theoretical positions and conclusions concerning administrative and legal support of activity of the prosecutor's office are considered, new approaches to their solution are proposed. Within the scope of representation by the prosecutor in the administrative court proceedings, the prosecutor shall institute procedural actions on behalf of and in the administrative proceedings to protect the rights, freedoms and legitimate interests of citizens of Ukraine, who, due to various circumstances, can not or are deprived of the opportunity to independently defend their own personal values from their violations (restrictions) decisions, actions or inactivity of the subjects of power – bodies of state power, local self-government, their officials and officials. It is concluded that the arsenal of procedural possibilities of the prosecutor in proceedings on administrative violations needs some clarification. Attention is paid to prosecutorial supervision in the area of administrative responsibility, prosecutor's supervision of the lawfulness of the consideration and resolution of appeals of citizens, providing the prosecutor with the rights and freedoms of citizens in case of bringing them to disciplinary responsibility.

**Key words:** prosecutor's office, administrative and legal support, constitutional reform, justice, European integration, scientific sources.

**Вступ.** Україна ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами у вересні 2014 року, з цього моменту всі органи влади, які мають повноваження в сфері європейської інтеграції, повинні забезпечити ефективне виконання узятих міжнародно-правових зобов'язань. Стрижневим елементом Угоди є приведення законодавства України до права ЄС. Угода про асоціацію - це близько 355 актів Європейського Союзу, положення яких повинні бути перенесені до національної системи України, тому розробка ефективного механізму наближення законодавства України до права ЄС є важливим елементом, який має безпосередній вплив на формування державної політики України в цілому [1].

**Метою статі** є аналіз наукових доробок за останнє десятиліття у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури.

**Результати дослідження.** Аналізуючи останні дослідження та публікації українських авторів у сфері глобалізаційних змін та євроінтеграційних процесів, необхідно зосередити увагу на роботах таких учених, як І.З. Брацук, М.М. Микієвича, О. Івасечко, С. Г. Пепеляєва та ін. Наприклад, у монографічному дослідженні І.З. Брацук «Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів» [2] досліджено механізми взаємодії права Європейського Союзу



та національного права держав-членів. Проаналізовано функціонування механізмів імплементації правових актів ЄС. Приділено увагу дослідженню специфіки та особливостей функціонування конституційно-правових механізмів взаємодії права ЄС та національного права держав-членів. На основі аналізу рішень Суду ЄС та національних судів держав-членів встановлено роль у забезпеченні належного співвідношення та розвитку цих двох правопорядків.

С.Г. Пепеляєв у дисертаційному дослідженні «Європейський правовий гуманізм як чинник реформування кримінально-процесуального права України» [3] розробив практичні рекомендації щодо втілення провідних ідей європейського гуманізму під час удосконалення сучасного кримінально-процесуального права України, зазначивши, що такий підхід має вагоме практичне значення, може сприяти теоретичному забезпеченню та практичному насиченню гуманістичним змістом положень кримінально-процесуального законодавства та діяльності органів дізнання, досудового слідства, прокуратури й суду.

Аналізу проблеми виконання Україною своїх членських зобов'язань перед Радою Європи стосовно забезпечення та захисту прав людини присвячено роботу М.Ф. Анісімової [4], яка зазначає, що за допомогою критеріїв (реформування суду, прокуратури, системи юридичної освіти, перебудови роботи та структури пенітенціарної системи) визначено фактори, що гальмують їх чітке та своєчасне виконання і сформульовано рекомендації щодо їх усунення. Закономірності та технологію реформування правосуддя, прокуратури та поліції держав Центральної Європи досліджував Й.І. Горинецький [5].

Розглядаючи відповідні теоретичні положення, висновки щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури та пропонуючи нові підходи до їх вирішення, ми спиралися на теоретичні джерела конституційного права, досягнення теорії держави і права, адміністративного права та процесу, науки управління. До таких джерел належать роботи вітчизняних і зарубіжних учених, що розкривають питання застосування державних механізмів для врегулювання діяльності такого важливого правоохоронного органу, як прокуратура.

Як уже зазначалось вище, питанням діяльності прокуратури присвячено роботи спеціалістів із Конституційного права. Майже в усіх підручниках із Конституційного права є розділ «Конституційні основи організації та діяльності прокуратури». Більшість учених із конституційного права розглядають діяльність прокуратури через призму здійснення правосуддя [6; 7] Але ще у 2002 році М.І. Мичко зазначив, що в системі поділу влади прокуратура не належить ні до жодної гілки влади. Відносини прокуратури та суду побудовано за схемою взаємоконтролю та взаємостимування, взаємодії прокурорського нагляду та судового контролю на стадії досудового слідства у разі проведення правозахисної діяльності під час здійснення профілактики злочинів [8].

Роль та місце прокуратури в механізмі української держави, перспективи її існування та розвиток у майбутньому, перелік і характер функцій прокуратури України, форми та методи діяльності її органів і посадових осіб, ураховуючи потреби розвитку держави і євроінтеграційних прагнень дослідила В.В. Сухонос [9]. Автором проаналізовано структурні зв'язки в системі прокуратури України, її взаємовідносини та взаємодію з органами, які належать до законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Обґрунтовано автономність прокурорської системи та необхідність її збереження в Україні до стабілізації соціально-економічної й політичної обстановки в державі.

Деякі автори у своїх дослідженнях роблять акцент на розкриті елементів конституційно-правового статусу прокуратури. Наприклад, Р.А. Жоган у своєму дисертаційному дослідженні «Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні» [10]

дослідив організаційну структуру та порядок формування прокуратури, розробив науково-обґрунтовані пропозиції, спрямовані на вдосконалення організаційно-функціональної будови, а також на основі цього запропонував законодавчі зміни.

Поряд із дослідженнями конституційних основ діяльності прокуратури значну увагу авторами приділяється контрольно-наглядовим функціям. В.В. Шемчук у дисертації «Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції» [11] запропоновано положення, згідно з яким функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина можна визначити як вихідну. Установлено, що арсенал процесуальних можливостей прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення потребує певного уточнення. Увагу приділено прокурорському нагляду у сфері адміністративної відповідальності, прокурорському нагляду за законністю розгляду та вирішення звернень громадян, забезпеченню прокурором прав і свобод громадян у разі притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Особливостям прокурорського нагляду в різних сферах присвячено низку монографічних досліджень. М.І. Копитюк [12] досліджує особливості прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство зі справ про злочини та суспільно небезпечні діяння неповнолітніх. У роботі автором проаналізовані предмет, об'єкти, форми, методи, завдання та повноваження прокурора щодо нагляду в цій галузі прокурорської діяльності. Розроблено тактику та методику цієї діяльності зі справ неповнолітніх. Повноваження військового прокурора у процесі здійснення нагляду за розслідуванням злочинів досліджено у роботі О.О. Зархіна [13]. Він розглянув організаційні та правові проблеми проведення дізнання в Збройних Силах України та інших військових формуваннях та дослідив особливості організаційного та правового положення слідчого військової прокуратури. Виявив специфічні особливості організації слідчої роботи у військовій прокуратурі та шляхи її оптимізації і запропонував методику перевірки військовим прокурором виконання законів органами дізнання та досудового слідства.

Але Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 р. розпочато конституційну реформу [14]. Однією з важливих новел конституційної реформи стала зміна юридичного статусу органів прокуратури в Україні. Так, автори аналізованого Закону в пояснювальній записці зазначили, що вилучення з Конституції України розділу VII «Прокуратура» є приведення її положень відповідно до міжнародних та європейських стандартів, що визначають юридичний статус органів прокуратури [15].

Так, із переліку функцій прокуратури було вилучено низку не властивих (за європейськими стандартами) їй функцій, таких як нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами (так званий «загальний нагляд»), нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права [15].

Аналіз європейського досвіду свідчить, що в європейських країнах дотепер немає єдиного підходу щодо регламентації питань діяльності прокуратури на конституційному

рівні. У конституціях низки країн взагалі не згадується означений правоохоронний орган (наприклад, Австрії, ФРН, Данії, Норвегії) [16].

Не будемо у цій статі вдаватися до дискусії щодо кореляції Конституції України в частині статусу прокуратури, зрозуміло, що це спірне питання.

У працях науковців також аналізується і така важлива функція прокуратури, як представницька. Так, у роботі М.М. Руденко [17] досліджено поняття та зміст цього представництва, його приводи та підстави, а також процесуальні форми. Визначено характерні особливості повноважень прокурора у разі здійснення представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді. Акцентовано увагу на питаннях організації роботи прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді.

Особливостям представництва прокуратури в адміністративному суді, присвячено дослідження О.В. Ампілогова [18], який визначив, що представництво прокурором в адміністративному судовому процесі є правовідносинами, які встановлюються та реалізуються на підставі Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», КАС України. У межах цих правовідносин прокурор учиняє в адміністративному судочинстві процесуальні дії від імені та для захисту прав, свобод і законних інтересів громадян України, що через різноманітні обставини не можуть або позбавлені можливості самостійно відстоювати ці свої особисті цінності від їх порушень (обмежень) рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень – органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Зазначивши, що прокурор є позивачем у процесуальному розумінні, але не має прав позивача, однак обсяг його процесуальних можливостей за умов участі у розгляді судом справи адміністративної юрисдикції є повним, він ініціює розгляд адміністративним судом публічно-правового спору за певних підстав, представництво прокурором інтересів незахищеного громадянина можливе на будь-якій стадії адміністративної процесуальної правосуб'єктності прокурора у разі перегляду судових рішень.

Значення державного обвинувачення у межах конституційної функції прокуратури підтримання державного обвинувачення в суді досліджувала Я.О. Ковальова у роботі «Організаційно-правові основи відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення в суді» [19]. У своєму дисертаційному дослідженні авторка розробила теоретичні та практичні засади організації підтримання державного обвинувачення у суді та відмови від нього, проаналізувала правові наслідки для суб'єктів судового процесу в разі відмови прокурора від звинувачення.

Крім того, теоретичною базою дисертаційного дослідження стали наукові праці представників теорії та історії держави і права. Становленню та розвитку інституту прокуратури присвятили свої роботи такі науковці: Н.Ю. Панич [20], Р.В. Савуляк [21], Г.А. Мамедов [22].

Сутність та особливості адміністративного статусу органів прокуратури, мету та завдання прокуратури України, її функції та компетенцію досліджувало багато авторів. Наприклад, В.А. Миколенко [23] аналізував сутність, особливості організаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури України, поняття та систему суб'єктів адміністративного права, правові й організаційні засади функціонування прокуратури України, характеристику системи цивільного контролю за діяльністю прокуратури. О.В. Агеев розглянув теоретичні та практичні проблеми реалізації правового статусу прокурора в адміністративному процесі [24].

Комплексом теоретичних і практичних питань, пов'язаних із підвищенням ефективності діяльності прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді, опікуються як науковці, наприклад, В.О. Середа у роботі «Проблеми підвищення ефективності діяль-

ності прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді» [25] сформулював систему критеріїв оцінки ефективності даного виду прокурорської діяльності та розробив структуру концепції підвищення ефективності підтримання прокуратурою державного обвинувачення у суді за умов реформування прокурорської системи, визначивши провідні напрями підвищення ефективності підтримання прокурором державного обвинувачення на основі міжнародно-правових рекомендацій, так і практичні працівники. 24.01.2019 р. керівництво прокуратури та експерти Консультативної місії ЄС в Україні (далі – КМЄС) дали старт пілотному проекту, мета якого – забезпечити, щоб належне виконання службових обов'язків винагороджувалось, а неналежне – виявлялось та виправлялось. Пілотний проект діятиме у Львівській, Одеській та Харківській областях у січні-березні 2019 року. За цей час планується оцінити діяльність близько 100 прокурорів. Як повідомляє Головний офіс Консультативної місії ЄС, «...у країнах ЄС використовуються різноманітні кількісні та якісні критерії, зокрема: співробітник демонструє лідерські якості; управління справами та процесами; стратегічне планування; кризовий менеджмент; управління змінами та комунікації з громадськістю та ЗМІ. Кінцевою метою пілотного проекту є створення сучасного, високоякісного українського підходу оцінки діяльності, що заснована на найсучасніших дослідженнях менеджменту та професійної поведінки» [26].

**Висновки.** Таким чином, на підставі проведеного нами аналізу літературних та нормативних джерел можна стверджувати, що натепер, незважаючи на велику кількість наукових праць, проблема адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури в Україні лишається актуальною і потребує подальших наукових розробок. Установлено, що, незважаючи на наявні надбання української науки у цій царині, ще не вирішеними залишаються такі питання: віднесення прокуратури до тієї чи іншої гілок влади, реформування контрольно-наглядових функцій прокуратури та підвищення результативності та ефективності діяльності. Виокремлення невирішених проблем у зазначеній сфері дозволило сформулювати перспективні напрями наукового дослідження та шляхи вдосконалення законодавства.

### Список використаних джерел:

1. Сокіран М.В. Адміністративно-правові засади апроксимації законодавства України до законодавства ЄС у сфері поводження з відходами. дис... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», Київ, 2018. 213 с.
2. Брацук І.З. Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів: монографія. Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2016. 229 с.
3. Пепеляев С.Г. Європейський правовий гуманізм як чинник реформування кримінально-процесуального права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2005. 17 с.
4. Анісімова М.Ф. Зобов'язання України щодо прав людини у зв'язку зі вступом до Ради Європи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. Київ, 2001. 16 с.
5. Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2005. 20 с.
6. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Харків: Право, 2008. 416 с.
7. Конституційне право України: прагматичний курс: навч. К65 посіб. / М.В. Афанасьєва, Ю.Ю. Бальцій, Ю.Д. Батан [та ін.]; за заг. ред. М.В. Афанасьєвої, А.А. Єзерова; тех. ред. Ю.Д. Батан. Одеса: Юридична література, 2017. 256 с.



8. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Харків, 2002. 38 с.
9. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2009. 33 с.
10. Жоган Р.А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2010. 19 с.
11. Шемчук В.В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2009. 19 с.
12. Копетюк М.І. Особливості прокурорського нагляду при розслідуванні кримінальних справ про злочини неповнолітніх: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2008. 20 с.
13. Зархін О.О. Проблеми нагляду військового прокурора за розслідуванням злочинів: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Харків, 2002. 20 с.
14. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. №1401-VIII: URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1401-19>
15. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): від 25.11.2015 р. № 3524: URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209)
16. Мичко Н.И., Голова Н.А. Европейская система прокуратур. Донецк. Изд-во «Ноулидж», 2011. 487 с.
17. Руденко М.М. Організаційно-правові аспекти представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2009. 18 с.
18. Анпілогов О.В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ін-т законодавства Верхов. Ради України. Київ, 2008. 20 с.
19. Ковальова Я.О. Організаційно-правові основи відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення в суді: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2009. 20 с
20. Панич Н.Ю. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849–1918 рр.): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2009. 16 с.
21. Савуляк Р.В. Реорганізація органів прокуратури за судовою реформою 1864 року в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2011. 16 с.
22. Мамедов Г.А. Функції прокуратури в Україні та Азербайджанській Республіці (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2011. 18 с.
23. Миколенко В. А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2011. 19 с.
24. Агєєв О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2006. 18 с.
25. Середа В.О. Проблеми підвищення ефективності діяльності прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2006. 19 с.
26. Прокуратура запускає пілотний проект з метою реформування системи оцінювання діяльності прокурорів за стандартами ЄС: URL. <http://www.euam-ukraine.eu/ua/news/ukrainian-prosecutors-launch-pilot-project-to-reform-performance-evaluation-in-line-with-eu-best-practices/>

УДК 342.7: 351.74

## МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

**Шевченко Надія Леонідівна,**  
кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри  
адміністративного права  
та адміністративного процесу  
(Херсонський факультет  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

У статті розглянуто механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ. Доведено, що змістом адміністративно-правового забезпечення дотримання прав людини правоохоронними органами України є система засад і заходів адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо недопущення порушення, відновлення в разі порушення, а також притягнення винних до адміністративної відповідальності, створення умов для притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб правоохоронних органів України, які порушують права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб.

**Ключові слова:** забезпечення прав і свобод людини, діяльність поліції, правове регулювання діяльності поліції, адміністративно-правове регулювання.

## THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE OBSERVANCE OF HUMAN RIGHTS IN LAW ENFORCEMENT BODIES OF UKRAINE

**Shevchenko Nadiia Leonidivna,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Senior Instructor at the Department of  
Administrative Law and Administrative  
Procedure (Kherson Faculty of Odessa  
State University of Internal Affairs,  
Kherson, Ukraine)

The article considers the mechanism of the administrative and legal provision of human rights in administrative activities. It is proved that the content of administrative and legal support for the observance of human rights by law enforcement bodies of Ukraine is a system of principles and measures of administrative activity of the public administration regarding prevention of violation, restoration in case of violation, as well as bringing the guilty to administrative responsibility and creating conditions for bringing to administrative responsibility the officials of law enforcement bodies of Ukraine that violate the rights, freedoms and legal interests of individuals and legal entities.

**Key words:** ensuring human rights and freedoms, the police force, legal regulation of police, negative experience, powers of the police

**Постановка проблеми.** Конституція України встановила потребу утвердження прав людини та громадянина як основ, яких має дотримуватись держава й кожен державний орган. Ст. 3 Конституції проголошує утвердження і забезпечення прав та свобод людини головним обов'язком держави, визначає цю діяльність як основну функцію держави, а ст. 64 встановлює гарантію неможливості обмеження права і свобод громадянина, крім випадків, передбачених нею, де чітко визначено перелік прав, що не можуть бути обмежені [1]. На думку А. Колодія, принцип верховенства права, який визнається і діє в Україні, є одним із найголовніших у правовій державі. Принцип верховенства права визначає умови життєдіяльності всього соціального організму, є базовим і найбільш значущим [2].

О. Негодченко вказує, що реальна можливість здійснення та захисту основних прав людини конкретною особою забезпечується юридичними механізмами тієї або іншої держави. Забезпечення прав і свобод людини – це створення умов, необхідних для реалізації прав людини, а напрямами державної діяльності є сприяння реалізації прав людини, охорона та захист прав і свобод людини. Саме держава зобов'язана забезпечити кожному людину, якщо її право порушено, ефективними засобами правового захисту. При цьому найважливішим чинником реального забезпечення прав і свобод людини (разом із визнанням, дотриманням і повагою) є гарантування, яке здійснюється за допомогою специфічних засобів – гарантій, що надають усім елементам правового статусу особи реального змісту, завдяки яким стає можливим безперешкодне здійснення прав і свобод, охорона від можливих протиправних посягань і захист від незаконних порушень [3].

Адміністративно-правове забезпечення передбачає надання механізму адміністративно-правового регулювання організаційних відносин повноти, достатності для реалізації норм і отримання відносин, які б дали можливість вільно реалізовувати права. Конструкція адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина зумовлена механізмом адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, правову культуру та правосвідомість. У цьому контексті необхідною є повнота забезпечення всіх елементів адміністративно-правового впливу [4].

Аналіз норм різних галузей права дозволяє стверджувати, що зміст цих можливостей розкривається через: а) можливість самому здійснювати дії із забезпечення своїх потреб або утримуватись від них. Наприклад, ст. 41 Конституції України закріплює право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності [1], а також можливість вимагати від інших осіб вчинення певних дій на свою користь.

Так, ст. 56 Конституції України передбачає право людини на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень; можливість людини вимагати від інших осіб утримуватись від дій, спрямованих проти неї. Наприклад, ст. 30 Конституції України гарантує кожному недоторканність житла. У цьому разі людина має можливість вимагати недопущення проникнення до житла, проведення в ньому обшуку без умотивованого рішення суду та звертатися за допомогою до громадських і державних структур для охорони і захисту прав. Так, ст. 55 Основного Закону визнає за кожною людиною право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

На захист прав і свобод людини та громадянина спрямовано також норми, що встановлюють адміністративну відповідальність.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення зазначається, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна

або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Як видно з цього визначення, адміністративне правопорушення посягає на певні об'єкти, зокрема на права та свободи громадян. За такі посягання законодавець установив адміністративну відповідальність.

Особлива роль юридичних фактів у механізмі правового регулювання зумовлена тим, що в них виражається специфіка методу правового регулювання, властива певній галузі права.

Правовідносини, за допомогою яких відбувається індивідуалізація положень відповідної норми права, конкретизують суб'єктивні права і юридичні обов'язки певних суб'єктів, повноваження та міру можливої юридичної відповідальності за неправомірні дії.

Зміст прав, обов'язків, повноважень і відповідальності (а тому й особливості правовідносин) багато в чому залежить від характеру регулювального впливу норм права, у результаті якого складаються різні види правовідносин, зокрема регулятивні чи охоронні, активні чи пасивні. Таким чином, правовідносини в механізмі правового регулювання відповідають за переведення загальних приписів норм права в суб'єктивні права і юридичні обов'язки, визначають повноваження та міру юридичної відповідальності для конкретних осіб, сприяють реалізації їхньої волі та задоволенню інтересів суб'єктів. При цьому центром загальних юридичних зв'язків, що становлять основу правовідносин, є правовий статус особи. Акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків у механізмі правового регулювання – це фактична поведінка суб'єктів права, пов'язана зі здійсненням (реалізацією) своїх прав і обов'язків.

Серед різноманітних заходів із реалізації прав і свобод людини та громадянина певне місце посідає адміністративно-правове забезпечення, яке найяскравіше виявляється у відносинах з органами виконавчої влади. Особливої уваги заслуговує вивчення питань щодо з'ясування поняття та змісту механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Саме за рахунок його існування та ефективної дії можливим є отримання державних управлінських послуг та забезпечення і захист порушеного права [4].

Узагальнення наукових джерел дозволяє визначити функціональну структуру державно-правового механізму, що складається з механізму реалізації, охорони, захисту та відновлення, а також його визначальні складники, що представлені нормативно-правовим забезпеченням, метою та завданнями, принципами організації, об'єктами та рівнями, суб'єктами (державні органи та фізичні і юридичні особи), напрямками, заходами й засобами забезпечення і системою забезпечення державного управління. При цьому необхідно враховувати, що ефективна структура державно-правового механізму є запорукою забезпечення належного рівня його функціонування, вирішення поставлених завдань і досягнення кінцевої мети [5].

Особливе місце в механізмі адміністративно-правового забезпечення дотримання прав людини належить МВС України. Відповідно до чинного законодавства та підзаконних нормативно-правових актів, на Міністерство внутрішніх справ України покладаються такі завдання:

1. забезпечення особистої безпеки громадян, захист прав і свобод, законних інтересів;
2. запобігання правопорушенням та їх припинення;
3. охорона і забезпечення громадського порядку;
4. виявлення кримінальних правопорушень;
5. участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх учинили, у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством;
6. забезпечення безпеки дорожнього руху;



7. захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань;
8. виконання адміністративних стягнень;
9. участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Стратегією розвитку України визначено першочергові пріоритети і стратегічні індикатори оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку держави.

Серед нагальних реформ, які необхідно впровадити, особливу увагу приділено судовій, метою якої є утвердження такого правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі порушення – справедливого відновлення в розумні строки.

Погоджуємось із точкою зору І. Григоренко, який наголошує на необхідності системних реформ правоохоронної системи, які зумовлені міжнародними зобов'язаннями України саме в межах членства в Раді Європи [6].

На думку В. Авер'янова, запровадження людиноцентристської ідеології – це основне завдання та єдиний можливий шлях до реального запровадження принципу верховенства права у сфері виконавчої влади. Такій зміні державної ідеології має сприяти посилення орієнтації виконавчої влади на діяльність із надання адміністративних послуг, яка повніше відповідає ідеології служіння держави інтересам людини [4].

Діяльність органів національної поліції у сфері забезпечення конституційних особистих прав людини – це складна діяльність, яка визначається компетенцією структурних підрозділів у різних сферах життя, залежить від багатьох чинників і особливостей особистого права чи свободи, що реалізується особою. Це наводить на думку, що і вдосконалення діяльності цих органів також є складним процесом, який має відбуватися в багатьох напрямках, проходячи послідовні етапи.

Для повнішого розуміння і вирішення поставлених завдань пропонуємо визначити такі напрями вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення конституційних особистих прав і свобод людини та громадянина: вдосконалення нормативно-правової бази щодо конституційних особистих прав і свобод людини, вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення реалізації конституційних особистих прав і свобод людини.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», ст. 1 передбачено, що Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку.

А ст. 2 передбачено її основні завдання:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидія злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій її потребують [7].

Згідно з аналізованим Законом, перше, що мусять робити працівники Національної поліції, – це забезпечувати охорону прав і свобод людини. Однак у засобах масової інформації все частіше говориться про порушення чинного законодавства щодо охорони прав і свобод людини.

Реалізація правоохоронної форми щодо адміністративно-правового забезпечення прав людини та громадянина відбувається в контексті профілактики попередження

правопорушень правоохоронними органами України. Згідно з вимогами керівництва МВС України, пріоритетним в оперативно-розшуковій роботі підрозділів боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, є документування злочинної діяльності організованих груп та ін. [8].

Визначено, що до елементів адміністративно-правового забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України належать норми адміністративного права, суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють боротьбу з порушенням прав і свобод людини в правоохоронних органах, форми й методи публічної адміністрації в цій сфері.

Зовнішнім виразом норм адміністративного права є основоположні міжнародно-правові акти з прав людини (Статут ООН і Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція про попередження злочину геноциду і покарання за нього, Міжнародна конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації, Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини [9], Конвенція про припинення злочину апартеїду й покарання за нього, Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації стосовно жінок), Конституція та інші закони України (КАСУ, КУпАП) і десятки підзаконних нормативно-правових актів, правові вимоги яких захищені від порушення заходами адміністративного і кримінального примусу.

Закони України за ступенем спеціалізації поділені на конституційні, загальні (КАСУ, КУпАП), спеціальні («Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про службу безпеки України», «Кримінально-виконавчий кодекс України») та такі, що додатково визначають права й обов'язки суб'єктів адміністративного права у сфері дотримання прав людини в правоохоронних органах України («Про громадські об'єднання», «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про інформацію», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»).

Таким чином, можемо зробити висновок, що змістом адміністративно-правового забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України є система засад і заходів адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо недопущення порушення, відновлення в разі порушення, а також притягнення винних до відповідальності та створення умов для притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб правоохоронних органів України, які порушують права, свободи й законні інтереси фізичних і юридичних осіб.

Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України є системою однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративної дії, які мають зовнішнє вираження і за допомогою яких забезпечується дотримання прав людини в правоохоронних органах України, до яких належить видання нормативних адміністративних актів, якими затверджуються положення про територіальні підрозділи та правоохоронний орган в цілому; видання індивідуальних адміністративних актів, що утверджують стратегії та конкретні рішення стосовно недопущення непропорційного використання сили та спеціальних засобів, практики недотримання процесуального законодавства працівниками правоохоронних, що призводить до свавільного позбавлення свободи [10]; упровадження ефективної системи незалежного контролю за діяльністю правоохоронних органів щодо додержання права на приватне життя; здійснення інших юридично значущих дій та ведення різноманітних реєстрів як спеціальної форми здійснення матеріально-технічних операцій.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-В. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Колодій А.М. Принципи права України: Монограф. Київ. 1998. 275 с.
3. Григоренко І.А. Використання досвіду європейських країн у реформуванні органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 6. С. 249–257.
4. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ. 2006. 187 с.
5. Державно-правовий механізм забезпечення законності у державному управлінні. URL: <http://vse-znaniya.com/pravo-administrativnoe/derjavno-pravoviy-mehanizm-zabezpechennya.html>
6. Григоренко І.А. Використання досвіду європейських країн у реформуванні органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 6. С. 249–257.
7. Про Національну поліцію України. URL: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
8. International Trafficking in Women from Central Europe and NIS. nited States Department of State, Bureau of Intelligence and Research. (November, 1997). P. 4–5.
9. Скачко В. Дискримінація как выстрел в ногу Украины. 2018. URL: <http://e-news.su/in-ukraine/213470-diskriminaciya-kak-vystrel-v-nogu-ukrainy-russkuyu-vladimir-skachko.html>
10. Права людини у сфері охорони здоров'я: практичний посібник. URL: <http://medicallaw.org.ua/vydavnytstvo/praktychnyi-posibnyk-prava-liudyny-u-sferi-okhorony-zdorovia/2-mizhnarodni-standarti-prav-ljudini-v-sferi-okhoroni-zdorovja/23-prava-pacijenta/pravo-na-svobodu-vid-katuvan-i-zhorstokogo-neljudskogo-chi-takogo-shcho-prinizhuje-gidnist-povodzhennja/>

## ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ

УДК 343.237:343.36

### ХАРАКТЕРИСТИКА ОЗНАК ПОТУРАННЯ ЗЛОЧИНУ

**Беніцький Андрій Сергійович**,  
кандидат юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри професійних  
та спеціальних дисциплін  
(Херсонський факультет Одеського  
державного університету  
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

У статті розглянуто ознаки потурання злочину. Зазначено, що відповідальність за потурання злочину несуть суб'єкти, на яких покладено відповідні обов'язки щодо запобігання або попередження вчиненню злочину. Спеціальний правовий обов'язок вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення передбачений у документах, які регламентують певну діяльність службової особи, або може випливати з положень кримінального законодавства.

Встановлена об'єктивна сторона потурання злочину, що характеризується бездіяльністю службової особи. Підставою для притягнення до відповідальності за бездіяльність службової особи є наявність у такої особи певного зобов'язання вчинити відповідні дії щодо запобігання або протидії вчиненню предикатного злочину, передбаченого певним правовим документом.

Визначено, що для потурача важливим є усвідомлення, що невиконання ним свого правового обов'язку може призвести до настання суспільно небезпечних наслідків. За відсутності обізнаності з боку виконавця злочину щодо наміру причетної особи не перешкоджати злочину причинний зв'язок між діянням цієї причетної особи та наслідками, спричиненими виконавцем, полягає у невторчання в актуалізацію суспільно небезпечного наслідку основного злочину, його невідвернення.

Відзначено, що суб'єктом потурання є особа, на котру покладено спеціальний обов'язок щодо запобігання або перешкоджання вчиненню злочину. Це суб'єкти правоохоронних органів і суб'єкти, які не наділені функцією правоохоронної діяльності, але з огляду на свої службові обов'язки повинні запобігати або перешкоджати вчиненню злочину.

Звертається увага на те, що суб'єктивна сторона потурання злочину характеризується зазвичай умисною формою вини, а у деяких випадках потурання може бути вчинено з необережності. Між тим, незалежно від психічного (умисного чи необережного) ставлення потурача до суспільно небезпечних наслідків злочину, ставлення до невиконання своїх службових обов'язків в особи повинне бути тільки умисним.

У статті пропонується доповнити Загальну частину Кримінального кодексу України нормою, у якій буде передбачене поняття й ознаки потурання злочину.

**Ключові слова:** потурання злочину, причетність, предикатний злочин, причинний зв'язок, службова особа.



## SIGNS OF CRIME CONNIVANCE CHARACTERISTICS

**Benytskyi Andrii Serhiiiovych,**  
Candidate of Law Sciences, Professor,  
Head of the Department of Professional  
and Special Disciplines (Kherson Faculty  
of Odessa State University of Internal  
Affairs, Kherson, Ukraine)

In the article, the signs of crime connivance are examined. It is determined that the subjects having corresponding duties to prevent or warn a crime are responsible for crime connivance. A special legal duty to do or not to do certain actions is provided in the documents regulating certain activity of an official or can come from the regulations of the criminal legislation.

An objective side of crime connivance characterized by an official's inactivity is established. The grounds of legal action against an official's inactivity are some of his or her duties to do certain actions to prevent or counteract a predicate crime provided with a certain legal document. The awareness of his or her legal duty non-fulfilment resulting in social danger is determined to be very important for a conniving person. Without awareness of the crime executor about the involved person's intent not to create obstacles to a crime, the causal connection between the involved person's actions and consequences caused by the crime executor is in non-interference into the actualization of the social-dangerous results of the main crime and its inevitability.

A subject of connivance is considered to be a person having a special duty to prevent crime or create obstacles to its commitment, but who, from the point of view of his or her official duties, must prevent crime or create obstacles to its commitment.

A subjective side of crime connivance is taken into consideration and characterized with a deliberate form of guilt, and in some cases a crime can be connived because of negligence. Regardless of a psychical (deliberate or negligent) attitude of a conniving person towards the social-dangerous crime results, the attitude towards his or her duties non-fulfilment must only be deliberate.

The General part of the Criminal Code of Ukraine is proposed to be added with a norm providing the notion and signs of a crime connivance.

**Key words:** crime connivance, involvement, predicate crime, causal connection, official.

Серед учених немає єдиного розуміння щодо юридичної природи потурання злочину. Одні вважають потурання злочину видом причетності до злочину, інші не бачать підстав, щоби виокремлювати потурання як самостійну форму причетності [11, с. 19; 12, с. 8-9; 13, с. 46, 48; 15, с. 134-136]. Єдиного підходу до тлумачення ознак потурання злочину в юридичній літературі немає.

У Кримінальному кодексі (далі – КК) України відсутня дефініція потурання злочину. Діяння, які за своєю юридичною природою мають ознаки потурання, передбачені в різних розділах Особливої частини кримінального законодавства України (зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК), службова недбалість (ст. 367 КК), недбале ставлення до військової служби (ст. 425 КК), бездіяльність військової влади (ст. 426 КК) та ін.) [4, с. 73]. Для висвітлення загальної концепції причетності до злочину важливо визначити поняття потурання злочину й ознаки, притаманні для діянь, що прийнято відносити до потурання.

Метою статті є визначення діянь, притаманних потуранню злочину, а також юридичний аналіз ознак потурання злочину.

Відповідальність за потурання злочину несуть суб'єкти, на яких покладено відповідні обов'язки щодо запобігання або попередження вчиненню злочину. Спеціальний правовий обов'язок вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення передбачений у документах, що регламентують певну діяльність службової особи, або може випливати з положень кримінального законодавства.

Об'єктивна сторона потурання злочину характеризується бездіяльністю службової особи. Коли службова особа вчиняє бездіяльність шляхом активних дій, то має місце змішана бездіяльність. Вид предикатного злочину може бути будь-яким залежно від правової норми, яка передбачає відповідальність за невиконання службового обов'язку щодо перешкоджання такому злочину. Такий злочин повинен бути незакінченим, оскільки після вчинення предикатного злочину потурання вже не є можливим. Тому потурання вчиняється на стадії готування до предикатного злочину або замаху на нього.

Потурач може знати або не знати про готування до злочину або замах на злочин, який він повинен попередити або якому перешкодити. Важливим є усвідомлення, що невиконання ним свого правового обов'язку може призвести до настання суспільно небезпечних наслідків [3, с. 175].

Підставою для притягнення до відповідальності за бездіяльність службової особи є наявність у такої особи певного зобов'язання вчинити відповідні дії щодо запобігання або протидію вчиненню предикатного злочину, передбаченого певним правовим документом.

Наприклад, згідно з п. 67 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України командир полку зобов'язаний вживати заходів для запобігання кримінальним та іншим правопорушенням, негайно доповідати старшому командирові (начальникові) про кримінальні чи корупційні правопорушення та надзвичайні події в полку і повідомляти про них відповідного прокурора (у разі належності полку до Збройних Сил України – повідомляти також начальника відповідного органу управління Служби правопорядку), особисто з'ясовувати причини катастрофи та інших випадків, пов'язаних із загибеллю людей чи з іншими тяжкими наслідками.

У разі порушення цього припису командир полку, котрий є військовою службовою особою, може бути притягнутий до відповідальності за потурання злочину за ст. 426 КК України, оскільки він умисно не припинив злочин, який вчиняв підлеглий. У разі недбалого ставлення особи до своїх службових обов'язків щодо попередження злочинів із боку підлеглих у діяннях такої особи містяться ознаки потурання злочину.

Бездіяльність військової службової особи необхідно кваліфікувати за ознаками недбалого ставлення військової службової особи до служби, якщо це заподіяло істотну шкоду (ст. 425 КК України).

Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07 грудня 2017 р. (далі – Закон України від 07 грудня 2017 р.) забезпечується захист дитини від усіх форм фізичного та психічного насильства, образи, недбалого й жорстокого поводження з нею, експлуатації, включаючи сексуальні домагання, у т. ч. з боку батьків або осіб, які їх замінюють. У цьому законі визначено правові й організаційні основи запобігання та протидії домашньому насильству. Відповідно до п. 5 ст. 1 цього Закону запобігання домашньому насильству – система заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, а також громадянами України, іноземцями й особами без громадянства, котрі перебувають в Україні на законних підставах, та спрямовані на підвищення рівня обізнаності суспільства щодо форм, причин і наслідків домашнього насильства, формування нетерпимого ставлення до насильницької

моделі поведінки у приватних стосунках, небайдужого ставлення до постраждалих осіб, насамперед до постраждалих дітей, викорінення дискримінаційних уявлень про соціальні ролі й обов'язки жінок і чоловіків, а також будь-яких звичаїв і традицій, що на них ґрунтуються [5]. За вчинення діянь, які мають ознаки домашнього насильства, КК України встановлена відповідальність.

Розділом II Закону України від 07 грудня 2017 р. визначено суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. На цих суб'єктів покладається обов'язок здійснення заходів із запобігання та протидії домашньому насильству. У разі невиконання цих приписів бездіяльність уповноважених осіб міститиме ознаки потурання злочину. Відповідальність за таку бездіяльність службова особа нестиме за ст. 364, ст. 367 та ін. КК України.

Окремі питання попередження насильства в сім'ї регламентовано Наказом МСП України, МВС України, МОН України та Міністерства охорони здоров'я України від 19 серпня 2014 р. № 564/836/945/577 «Про затвердження порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або загрози його вчинення».

Цим документом визначено обов'язки служби у справах дітей; органів Національної поліції; органів і закладів освіти; органів і закладів охорони здоров'я та ін. щодо вжиття заходів із попередження жорстокого поводження з дітьми, фізичного, сексуального, психологічного, соціального насильства, надання невідкладної допомоги дітям, які потерпіли від жорстокого поводження. Відповідно до цього Наказу уповноважені особи повинні усі звернення та повідомлення з приводу жорстокого поводження з дітьми або загрози щодо його вчинення реєструвати у журналі обліку звернень і повідомлень про жорстоке поводження з дітьми або загрозу його вчинення та протягом однієї доби направляти їх до служби у справах дітей і органу внутрішніх справ за місцем проживання (перебування) дитини [10].

У разі, коли особи, визначені Наказом від 19 серпня 2014 р., самоусуваються від вчинення відповідних дій, які призвели до того, що інша особа, котра є суб'єктом кримінальної відповідальності, вчинила жорстоке поводження з дітьми, фізичне або сексуальне насильство щодо дитини, вважається, що службові особи потурали вчиненню злочину. Своїм самоусуненням від виконання службового обов'язку винна особа допускає настання небезпечних наслідків внаслідок злочину іншої особи. У такому разі в бездіяльності службової особи містяться ознаки потурання злочину, й вона повинна нести відповідальність за службовий злочин, передбачений ст. 364 або ст. 367 КК України. Якщо в бездіяльності особи буде встановлено ознаки ненадання допомоги особі, котра перебуває в небезпечному для життя стані, то діяння винної особи слід додатково кваліфікувати за ст. 136 КК України.

Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 14 жовтня 2014 р. № 1702 (далі – Закон від 14 жовтня 2014 р. № 1702) визначено спеціальний правовий механізм щодо виявлення та попередження легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення. Крім того, цей закон містить окремі положення, які регламентують порядок виявлення та попередження вчинення злочинів, що не стосуються відмивання або фінансування тероризму чи розповсюдження зброї масового знищення.

Обов'язок щодо виявлення та попередження злочинів розглядуваний закон покладає на спеціальних суб'єктів. Такими є представники центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та

фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (спеціально уповноважений орган) і суб'єкти первинного фінансового моніторингу.

Так, наприклад, згідно з пп. 4–5 ч. 2 ст. 18 цього закону спеціально уповноважений орган зобов'язаний за наявності достатніх підстав вважати, що фінансова операція або сукупність пов'язаних між собою фінансових операцій можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму чи фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення, подає до відповідних правоохоронних органів узагальнені матеріали (додаткові узагальнені матеріали), а за наявності достатніх підстав підозрювати, що фінансова операція або клієнт пов'язані зі вчиненням суспільно небезпечного діяння, визначеного КК України як злочин, що не стосується легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму, подає інформацію до відповідного правоохоронного або розвідувального органу України як узагальнені матеріали або додаткові узагальнені матеріали [6].

Якщо халатне ставлення зазначених осіб до виконання своїх службових обов'язків призведе до того, що інша особа вчинить злочин, то має місце потурання злочину. У бездіяльності таких суб'єктів є ознаки злочинів, передбачених ст. 209-1, 364 або ст. 367 КК України.

Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 р. № 3782-ХІІ (далі – Закон від 23 грудня 1993 р. № 3782-ХІІ) регламентовано порядок здійснення заходів щодо забезпечення безпеки осіб, котрі беруть участь у кримінальному судочинстві.

На правоохоронні органи Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3782-ХІІ покладає обов'язок здійснення правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, житла, здоров'я та майна осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, від злочинних посягань. Вичерпний перелік осіб, котрі мають право на забезпечення безпеки під час участі в кримінальному судочинстві, передбачено пп. а – є ст. 2 Закону України від 23 грудня 1993 р. № 3782-ХІІ.

Службові особи, які забезпечують безпеку осіб, котрі беруть участь у кримінальному судочинстві, приймають рішення про вжиття спеціальних заходів забезпечення безпеки. Невиконання службового обов'язку щодо забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів, їхніх близьких, а також осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, якщо це призвело до вчинення злочину проти цих осіб, є потуранням злочину з боку відповідної службової особи.

Якщо невжиття заходів безпеки щодо осіб, узятих під захист, не потягне тяжких наслідків, то бездіяльність особи може бути кваліфікована як службова недбалість (ст. 367 КК України). Якщо внаслідок невиконання службового обов'язку щодо забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів, їхніх близьких, а також осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві, настануть тяжкі наслідки, то в бездіяльності службової особи містяться ознаки невжиття заходів безпеки щодо осіб, узятих під захист (ст. 380 КК України). Спостерігається конкуренція двох правових норм: загальної (ст. 367 КК України) та спеціальної (ст. 380 КК України).

Склад злочину, передбачений ст. 380 КК України, є матеріальним. Для притягнення винної особи до відповідальності за ст. 380 КК України необхідно, щоб настали тяжкі наслідки через вчинення діянь, передбачених зазначеною кримінально-правовою нормою. До тяжких наслідків у контексті цієї правової норми можна віднести вчинення іншим суб'єктом убивства або замаху на вбивство особи, узятої під захист; заподіяння тяжкого тілесного ушкодження такій особі; заподіяння майнової шкоди у великих чи особливо великих розмірах такій особі тощо.



Згідно зі ст. 380 КК України відповідальність настає за 1) неприйняття рішення; 2) несвоєчасне прийняття рішення; 3) прийняття недостатньо обґрунтованих рішень; 4) невжиття достатніх заходів; 5) несвоєчасне вжиття достатніх заходів – для забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів або осіб, котрі беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їхніх сімей і їхніх близьких родичів службовою особою органу, на який покладено функції забезпечення безпеки зазначених осіб, якщо ці дії спричинили тяжкі наслідки.

Потурання злочину буде, коли працівник пенітенціарної служби не перешкоджає втечі з місця позбавлення волі або з-під варти особи, яка відбуває покарання у виді позбавлення волі або арешту чи перебуває в попередньому ув'язненні. Службова особа пенітенціарної служби, що не вжила необхідних заходів щодо перешкоджання вчиненню злочину, передбаченого ст. 393 КК України, нестиме відповідальність згідно зі ст. 367 КК України за службову недбалість.

У юридичній літературі є проблеми кваліфікації злочинів, які мають ознаки потурання. Коли службова особа, зобов'язана запобігти або перешкодити вчиненню злочину, входить у змову з виконавцем або іншим співучасником предикатного злочину щодо невиконання нею свого службового обов'язку, діяння такої особи слід кваліфікувати за правилом ідеальної сукупності кримінально-правових норм, котрі передбачають відповідальність за пособництво в скоєнні предикатного злочину та вчинення службового злочину як виконавця [3, с. 175].

Не можна погодитися з думкою, що коли посадова особа усвідомлювала, що своєю недбалістю створює сприятливі умови для вчинення предикатного злочину, та не перешкоджала його вчиненню, то вона є співучасником злочину незалежно від того, чи була домовленість між посадовою особою та виконавцем злочину. Незважаючи на те, що потурач знає про дії виконавця злочину, у нього немає домовленості з учасниками предикатного злочину. Оскільки потурач заздалегідь не повідомляє виконавцеві злочину про те, що він через недбалість допустив сприятливі умови для вчинення злочину, то між ними немає змови, яка є обов'язковою ознакою для співучасті у злочині.

Своїм самоусуненням від розвитку причинного зв'язку між вчиненням предикатного злочину іншою особою та настанням від нього злочинних наслідків службова особа створює сприятливі умови для досягнення мети, яку ставив перед собою виконавець предикатного злочину. Викрадення майна, заподіяння тілесних ушкоджень або інші суспільно небезпечні наслідки перебувають у причинному зв'язку з діями виконавця основного злочину, є результатом саме його дій. Якщо потурач запевнив виконавця безпосередньо або опосередковано через інших учасників предикатного злочину, що він не завадить їм вчинити злочин, то це зміцнює їх рішучість і мотивацію на реалізацію свого злочинного плану. Причинний зв'язок у цьому разі буде утворюватися між об'єднаними діями особи, котра не виконала свого обов'язку перешкодити злочину, виконавця предикатного злочину та злочинними наслідками, які настануть внаслідок спільних діянь потурача та виконавця об'єктивної сторони предикатного злочину. Отже, наявність причинного зв'язку між потуранням (а так само – недонесенням про незакінчений злочин) і наслідками основного злочину спростовує твердження про некаузальний характер причетності (як такої) стосовно основного злочину.

Інколи автори, відзначаючи недетермінованість причетного діяння основного злочину як загальний принцип, під час розгляду окремих видів причетності, тим не менш, констатують протилежне. Так, Л.М. Абакіна-Пілявська узагальнює, що «діяння причетних осіб не перебуває у причинно-наслідковому зв'язку зі скоєним іншою особою основним (попереднім) злочином, не сприяє його вчиненню» [1, с. 29], проте, дослідивши спеціальні види причетності, які кваліфікуються за ст. 135, 136 КК Украї-

ни, автор вказує, що для відповідальності необхідне настання суспільно небезпечних наслідків у вигляді завдання потерпілому тяжких тілесних ушкоджень, і настання цих наслідків має перебувати в необхідному причинному зв'язку з бездіяльністю винного [1, с. 179]. О.М. Лемешко, який також підтримує позицію про некаузальність причетності (щодо наслідків основного злочину), стосовно службового потурання зазначає, що за злочинної бездіяльності посягання на правоохоронювані блага відбувається в силу незапобігання настанню суспільно небезпечних наслідків, невтручання в процес їхнього розвитку. Далі автор зауважує, що у разі вчинення службового потурання неминуче настають злочинні наслідки у вигляді порушення правомірної діяльності конкретного правоохоронного органу у сфері припинення злочинів [9, с. 138]. Тобто потурання, за такою логікою, спричиняє наслідки не тому об'єкту, на яке посягає основне діяння, а правоохоронюваним інтересам правосуддя, із чого випливає, що особа, вчиняючи потурання, не запобігає завданню виконавцем основного злочину шкоди інтересам правосуддя – хоча, звісно, такий виконавець здебільшого насправді посягатиме на зовсім інші блага (життя та здоров'я, власність тощо). Викладене, на нашу думку, свідчить про певну штучність вилучення причинного зв'язку в розглядуваній ситуації.

Потурач може бути визнаний співучасником злочину у виді пособництва тільки за наявності двостороннього суб'єктивного зв'язку. Так, наприклад, якби потурач повідомив будь-кого з учасників предикатного злочину про те, що вони можуть скористатися з його недбалого ставлення до своїх службових обов'язків для вчинення злочину, то його діяння слід розцінювати як пособництво у злочині або невдале пособництво.

Як справедливо зазначає О.О. Кваша, взаємна обізнаність є неодмінною умовою принаймні спільності дії організатора, підбурювача, пособника і виконавця злочину й не обов'язково передбачає знання співучасниками один одного [8, с. 121]. Важливо встановити, що кожен зі співучасників усвідомлював, що він діє не один, а спільно з іншим [8, с. 121].

За відсутності обізнаності з боку виконавця злочину щодо наміру причетної особи не перешкоджати злочину причинний зв'язок між діянням цієї причетної особи та наслідками, спричиненими виконавцем, полягає у невтручанні в актуалізацію суспільно небезпечного наслідку основного злочину, його невідверненні.

Слід відзначити, що в юридичній літературі виникають питання щодо моменту закінчення потурання злочину. Так, наприклад, А.В. Зарубін пов'язує момент закінчення потурання злочину із закінченням вчинення основного злочину [7, с. 110]. Однак навряд чи можна погодитися з такою думкою, оскільки може виникнути ситуація, коли учасник основного злочину, скориставшись недбалістю певної особи, яка повинна запобігати злочинам, вчинив відповідні злочинні діяння, але на стадії замаху не довів злочин до кінця з причин, що не залежали від його волі. У такому разі потурання злочину є закінченим, оскільки винна особа створила умови, які було використано злочинцем. Тому твердження, що моменти закінчення потурання злочину й основного злочину завжди збігаються, є помилковим.

Суб'єктом потурання є особа, на котру покладено спеціальний обов'язок щодо запобігання або перешкоджання вчиненню злочину. Це суб'єкти правоохоронних органів і суб'єкти, які не наділені функцією правоохоронної діяльності, але з огляду на свої службові обов'язки повинні запобігати або перешкоджати вчиненню злочину.

До суб'єктів правоохоронних органів належать прокурори, працівники органів Національної поліції України, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, Національного антикорупційного бюро України та ін., що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Так, наприклад суб'єктом

вжиття заходів безпеки щодо осіб, узятих під захист, є службова особа органу, на який покладено функції забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів або осіб, котрі беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їхніх сімей і їхніх близьких.

За потурання злочину службова особа несе відповідальність за ст. 364 або ст. 367 КК України. У визначених випадках особа, наділена спеціальним обов'язком щодо запобігання або перешкоджання злочину, несе відповідальність за спеціальними нормами: ст. 209-1, 264, 267, 380, 425, 426 КК України та ін. Наприклад, порушення військовослужбовцем спеціальних правил військової служби, що призвело до вчинення іншою особою злочину, містить ознаки військових злочинів (ст. 425 або ст. 426 КК України).

Суб'єктивна сторона потурання злочину характеризується зазвичай умисною формою вини. У деяких випадках потурання може бути вчинене з необережності. Між тим, незалежно від психічного (умисного чи необережного) ставлення потурача до суспільно небезпечних наслідків злочину, ставлення до невиконання своїх службових обов'язків в особи повинне бути тільки умисним.

Потурач усвідомлює протиправність своєї бездіяльності, оскільки розуміє, що не виконує свого правового обов'язку щодо запобігання або перешкоджання вчиненню злочину іншою особою (особами). Він усвідомлює необхідність вчинення дій для перешкоджання вчиненню злочину іншою особою (особами), а також те, що має реальну можливість перешкодити вчиненню злочину іншою особою (особами).

Відповідальність за потурання злочину може виключатися, коли особа розуміє, що перешкоджання вчиненню злочину небезпечне для її життя чи здоров'я. Якщо особа діє в рамках крайньої необхідності, то злочинність у її бездіяльності виключається. У цьому разі відсутня суб'єктивна ознака як підстава відповідальності за бездіяльність, оскільки реальної можливості перешкодити вчиненню злочину в суб'єкта не було.

Інтелектуальний момент умисної форми вини потурача характеризується тим, що особа усвідомлює характер готування або вчинення іншою особою (особами) предикатного злочину; усвідомлює суспільно небезпечність і протиправність своєї бездіяльності; передбачає настання або можливість настання суспільно небезпечних наслідків своєї бездіяльності. Вольовий момент умисної форми вини потурача характеризується тим, що особа бажає не виконувати свій правовий обов'язок попередити злочин, запобігти або перешкодити йому; бажає настання суспільно небезпечних наслідків або не бажає, але свідомо припускає їх настання.

Навряд чи можна погодитися з думкою Ю.В. Абакумової, К.М. Серьожкіної та інших авторів, котрі вважають, що потурання злочину характеризується тільки прямим умислом [2, с. 105; 14, с. 21]. Ю.В. Абакумова, наприклад, цілком справедливо вказує на те, що винна в потуранні особа «усвідомлює, що порушує покладений на неї обов'язок щодо припинення злочинної діяльності іншими особами, і бажає цього або свідомо припускає» [2, с. 105]. Однак дослідниця не звертає уваги на те, що потурач до настання злочинних наслідків може ставитися необережно. Так, потурач може самовпевнено розраховувати на те, що інша особа не скористається з невиконання ним своїх службових обов'язків і не скоїть злочин. Однак якщо інша особа злочин вчинить, скориставшись із недбалості потурача, то до настання таких наслідків він ставитиметься легковажно. Коли винна особа до невиконання свого службового обов'язку ставиться умисно, а до настання суспільно небезпечних наслідків – необережно, то має місце змішана форма вини.

Мотив і мета скоєння потурання злочину бувають різноманітні. У кримінально-правових нормах, які містять ознаки потурання злочину, може міститися спеціальна вка-

зівка на мотив і мету скоєння злочину. Якщо мотив і мета потурання злочину не впливають на кримінально-правову кваліфікацію, то вони можуть бути враховані судом у призначенні покарання потурачеві. Мотивами потурача бувають, наприклад, користь, помста, жалість до злочинця, бажання допомогти товаришеві або родичу та ін.

Найближча мета потурання злочину – це небажання особи виконати свій службовий обов'язок, тобто вчинити певні дії або відмовитися від їх вчинення для запобігання вчиненню злочину іншою особою (особами). Якщо вчинення злочину іншою особою охоплювалося умислом потурача, то в нього може бути віддалена мета потурання – це бажання скоєння злочину іншою особою (особами).

Слід зазначити, що ознаки потурання злочину необхідно закріпити в Загальній частині КК України. Зазначена стаття повинна містити відомості про ознаки потурання злочину, і викласти її слід у такій редакції: «Потурання злочину, тобто заздальгідь не обіцяне умисне невиконання службовою особою покладеного на неї обов'язку щодо запобігання або перешкоджання вчиненню злочину іншою особою (особами) за наявності реальної можливості його виконати. Особи, які вчинили потурання злочину, підлягають кримінальній відповідальності лише у випадках, коли вчинене ними діяння містить ознаки злочину, передбаченого відповідними статтями цього Кодексу».

### Список використаних джерел:

1. Абакіна-Пілявська Л.М. Інститут причетності до злочину в кримінальному праві України : дис ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 264 с.
2. Абакумова Ю.В. Інститут співучасті в кримінальному праві України: природа, сутність, сучасні проблеми визначення : монографія / за ред. В.Г. Лукащевича. Запоріжжя : КПУ, 2012. 320 с.
3. Беніцький А.С. До питання про кримінальну відповідальність за потурання злочину. *Міжнародне, наднаціональне та національне право: проблеми конвергенції* : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 13 грудня 2013 р. / за ред. Т.С. Ківалової ; Міжнародний гуманітарний університет. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2013. С. 173–175.
4. Беніцький А.С. Класифікація проявів причетності до злочину в кримінальному праві України. *Наукові праці МАУП*. 2015. № 1. С. 72–76.
5. Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07 грудня 2017 р. № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 10.04.2019).
6. Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18> (дата звернення: 10.04.2019).
7. Зарубин А.В. Уголовно-правовое регулирование прикосновенности к преступлению : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 ; Тюмен. юрид. ин-т МВД России. Тюмень. 2004. 212 с.
8. Кваша О.О. Співучасть у злочину: структура та відповідальність : монографія / НАН України ; Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2013. 560 с.
9. Лемешко О.М. Кримінально-правова оцінка потурання вчинення злочину : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. 201 с.
10. Наказ МСП України, МВС України, МОН України та Міністерства охорони здоров'я України від 19 серпня 2014 р. № 564/836/945/577 «Про затвердження порядку



розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або загрози його вчинення». *Офіційний вісник України*. 2014. № 77. С. 409. Ст. 2214.

11. Пономаренко Е.В. Некоторые теоретические и законодательные проблемы прикосновенности к преступлению по уголовному праву Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Саратовская государственная академия права. Саратов, 2007. 26 с.

12. Раал Э. Прикосновенность к преступлению по советскому уголовному праву : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Тартуский государственный университет. Тарту, 1956. 20 с.

13. Разгильдиев Б.Т. Уголовно-правовые проблемы прикосновенности к преступлению / под ред. А.П. Горшенева. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1981. 96 с.

14. Сержкина К.Н. Прикосновенность к преступлению в уголовном праве России: оптимизация норм и практики их применения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Самара, 2009. 24 с.

15. Трайнин А.Н. Учение о соучастии. Москва : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1941. 158 с.

УДК 343.352

## КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ТА ЇХ КРИМІНОЛОГІЧНІ ПОКАЗНИКИ

**Ведмідський Олександр Володимирович**,  
кандидат юридичних наук  
(Головне управління Національної поліції  
в Дніпропетровській області,  
м. Дніпро, Україна)

**Кривенко Володимир Володимирович**,  
аспірант (Інститут права імені Князя  
Володимира Великого  
Міжрегіональної академії управління  
персоналом, м. Київ, Україна)

Стаття присвячена вивченню показників корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень серед представників органів місцевого самоврядування. Встановлено, що вони характеризуються неоднозначними тенденціями – має місце масовість адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, тоді як питома вага корупційних злочинів у структурі корупційної злочинності не перевищує 10%. Випадки притягнення до дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних правопорушень представників органів місцевого самоврядування є поодинокими, що унеможливило виділення їх показників для відповідного аналізу та вироблення профілактичних заходів.

Отримання об'єктивної картини рівня, структури та тенденцій корупційних процесів в Україні є одним із найважливіших завдань, які виникають у проведенні анти-

корупційної діяльності. Реальна оцінка рівня корумпованості влади, поширеності корупції, характеру корупційних проявів дозволяє правильно оцінити ситуацію щодо стану корупції, її структури, прогнозувати її розвиток і наслідки, визначити стратегію і тактику антикорупційної діяльності й адекватні засоби протидії корупції. Зрештою, це забезпечує системну, науково обґрунтовану протидію корупції та, як наслідок, досягнення мети, що стоїть перед нею. Офіційна статистика реєструє відповідні показники лише для певної частини корупційних правопорушень.

Вектор діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби з корупцією направлений на легке досягнення бажаного результату роботи шляхом притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, переважно представників органів місцевого самоврядування, тоді як вони практично не притягаються до кримінальної відповідальності, що спричинено в т. ч. проблемами кримінально-правового і кримінально-процесуального забезпечення антикорупційної діяльності загалом.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, злочинність, показники злочинності, кримінальні правопорушення, корупційна злочинність, адміністративна відповідальність.

## CORRUPTION OFFENSES IN THE LOCAL AUTHORITIES OF UKRAINE AND THEIR CRIMINOLOGICAL INDICATORS

**Vedmidskyi Oleksandr**

**Volodymyrovych,**

Candidate of Juridical Sciences,

(Main Department of the National Police  
of Ukraine in Dnipro Region,

Dnipro, Ukraine)

**Kryvenko Volodymyr Volodymyrovych,**

Postgraduate Student

(Volodymyr the Great Educational and  
Scientific Institute of Law

Interregional Academy of Personnel  
Management, Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the study of indicators of criminal offenses among representatives of local self-government bodies. It is established that they are characterized by rather ambiguous tendencies – there is a mass of administrative responsibility for offenses connected with corruption, while the share of corruption crimes in the structure of corruption crime does not exceed 10%. Cases of disciplinary and civil liability for committing corruption offenses by representatives of local self-government bodies are singular, which makes it impossible to allocate their indicators for appropriate analysis and development of preventive measures.

Obtaining an objective picture of the level, structure and trends of corruption processes in Ukraine is one of the most important tasks that arises when carrying out anti-corruption activities. The real assessment of the level of corrupt power, the prevalence of corruption, the nature of corruption manifestations allows you to correctly assess the situation regarding the state of corruption, its structure, predict its development and consequences, determine the strategy and tactics of anti-corruption activities, and identify adequate means to counteract corruption. In the end, this ensures a systemic, scientifically sound counteraction

to corruption, and, consequently, the achievement of the goal that stands before it. Official statistics record the relevant indicators for only a certain part of corruption offenses.

Structured that the vector of activity of law enforcement agencies in the field of combating corruption is aimed at easy achievement of the desired result of work by bringing to administrative responsibility for offenses involving corruption, mainly representatives of local self-government bodies, whereas they are almost not brought to criminal responsibility, which is caused including the problems of criminal legal and criminal procedural ensuring of anti-corruption activities in general.

**Key words:** local self-government bodies, crime, indicators of crime, criminal offenses, corruption crime, administrative responsibility.

**Постановка проблеми.** Показники злочинності є сукупністю основних статистичних характеристик злочинності, що дають можливість здійснити кількісно-якісне вимірювання цього явища, а саме: створити уявлення про розміри, міру змінюваності, ймовірність і величину майбутнього прояву, а також розробити відповідно до цього предметні заходи щодо запобігання та протидії злочинним проявам. Показники злочинності традиційно в кримінологічній науці поділяються на кількісні та якісні. Кількісні показники злочинності характеризують її загальні обсяги та мають кількісне вираження. До них відносять рівень злочинності, рівень судимості, ціну злочинності, коефіцієнти злочинності та динаміку злочинності. Рівень злочинності – це її кількісна характеристика, яка є абсолютною кількістю зареєстрованих злочинів та осіб, котрі їх вчинили, на певній території за конкретний проміжок часу (місяць, квартал або рік). Основними показниками, що характеризують рівень злочинності, є кількість зареєстрованих злочинів і кількість виявлених осіб, які вчинили злочини [1, с. 361].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Над питаннями запобігання корупції у різних сферах існування суспільства працювали такі науковці, як: В.І. Антипов, В.С. Батиргареева, А.М. Бойко, О.Ю. Бусол, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, О.Г. Горох, Н.О. Гуторова, О.О. Дудоров, О.Г. Кальман, О.Г. Колб, О.М. Литвинов, Д.С. Машлякевич, Д.Г. Михайленко, М.І. Мельник, А.А. Музика, В.Я. Настюк, В.М. Попович, В.В. Пивоваров, Є.Л. Стрельцов, М.І. Хавронюк, В.В. Шаблистий, О.Ю. Шостко та ін. Л.Т. Головійчук протягом 2012–2016 рр. опублікувала цикл статей про запобігання зловживанню владою або службовим становищем працівниками митниці; є окремі публікації Д.О. Олійника з приводу запобігання корупційним злочинам, що вчиняються при здійсненні митних процедур.

**Постановка мети.** Водночас комплексного монографічного дослідження проблеми запобігання корупційним правопорушенням в органах місцевого самоврядування України не проводилося, що негативно впливає на їх діяльність і певним чином гальмує реформу децентралізації України, у зв'язку з чим метою статті є вивчення показників корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень серед представників органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Варто зазначити, що у структурі статистичної звітності правоохоронних і судових органів відсутня інформація про сфери діяльності осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Таку інформацію можливо отримати в обмеженому доступі з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Навіть вивчивши більше 10 тис. записів із нього, отримаємо дуже обмежену інформацію.

Відкритою для безоплатного цілодобового доступу до відомостей із Реєстру через офіційний веб-сайт Національного агентства запобігання корупції є така інформація:

1) про фізичну особу, яку притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення:

- прізвище, ім'я, по батькові;
- місце роботи, посада на час вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;
- склад корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;
- вид покарання (стягнення);
- спосіб вчинення дисциплінарного корупційного проступку;
- вид дисциплінарного стягнення [2].

У зв'язку з цим ми простежимо загальні показники корупційних правопорушень в Україні, а вже з них спробуємо виділити ті, що стосуються органів місцевого самоврядування.

Так, за інформацією заступника Міністра внутрішніх справ України, протягом 9 місяців 2018 р. працівниками органів Національної поліції виявлено та направлено до суду 7 899 протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. За 5 903 з них судами прийнято рішення, у т. ч. за 3 392 накладено штраф. Залишок нерозглянутих у судах протоколів на кінець звітнього періоду становить 3 864. До відповідальності судами притягнуто 3 392 осіб, із яких 326 – державні службовці, 34 – депутати обласних рад, 1 395 – депутати сільських, селищних і міських рад, 309 – посадові особи місцевого самоврядування (курсив наш – В. К.), 753 – посадові особи юридичних осіб публічного права, 183 – посадові та службові особи районних і 19 – обласних адміністрацій, 195 – працівники органів Національної поліції, 65 – військовослужбовці, 2 – податківці, 34 – працівники державної кримінально-виконавчої служби, 39 – органів цивільного захисту, 12 – ДПСУ, 21 – митники, 4 – судді. Найбільше корупційних правопорушень виявлено у бюджетній сфері (389), земельних відносин (79), освіти (82), АПК (24), охорони здоров'я (22), транспорту (18), ПЕК (57), довілля (79), фінансово-кредитній системі (34) тощо. За ст. 172-7 КУпАП кваліфіковано 706 порушень, за ст. 172-6 – 2 661, 172-4 – 20 та 172-5 – 2. Сума штрафів становить 3 млн 646 тис. 959 грн. Крім цього, протягом 9 місяців 2018 р. працівниками органів Національної поліції виявлено 2 585 кримінальних корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією, кримінальні провадження за якими закінчені розслідуванням. Із них 2 557 направлено до суду з обвинувальним актом, у т. ч. 1 687 – тяжких та особливо тяжких. У звітному періоді щодо 795 осіб вирок набрав законної сили, 612 осіб засуджено. Однак судами позбавлення волі застосовано лише до 42 (6,86%) осіб, що вказує на їх поблажливе ставлення до цього виду злочинів. Також до 13 осіб (2,2%) застосовано обмеження волі, до 11 (1,8%) – арешт, до 7 (1,1%) – громадські роботи. До більшості засуджених осіб (374 або 61%) судами застосовано штрафи. Крім цього, з числа засуджених 148 (24,1%) осіб із різних причин звільнено від відбуття покарання, 12 (1,96%) – амністовано та 31 (5,1%) – виправдано. Як додатковий вид покарання 284 особи з числа засуджених позбавлені права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, 28 – позбавлені військового або спеціального звання, рангу або чину, 18 – оштрафовані, у 23 – конфісковано майно. З числа осіб, щодо яких вирок набрав законної сили, 90 – посадові особи юридичних осіб публічного права, 59 виконують організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські обов'язки, 76 – державні службовці, 60 – посадові особи місцевого самоврядування (курсив наш – В. К.), 93 – працівники органів Національної поліції, 15 – посадові особи райдержадміністрацій, 4 – облдержадміністрацій, 27 – податківці, 17 – працівники державної кримінально-виконавчої служби, 6 – органів цивільного захисту, 26 – військові, 18 – працівники ДПСУ, 20 – митної служби, 1 – прокуратури. Найбільше учинено корупційних



правопорушень особами у бюджетній системі (243), у сфері освіти (108), земельних відносин (103), фінансово-кредитній (12), банківській (27) та охорони здоров'я (55), ПЕК (30), АПК (43), довкілля (28), транспорту (49) тощо. Найбільше злочинів кваліфіковано за ст. 191 КК України (581), ст. 368 (583), ст. 364 (196), ст. 369 ч. 2 (220), ст. 364-1 (48), ст. 368-3 (25) та ст. 368-4 (17). Установлена сума матеріальних збитків – 4 млрд 911 млн 605 тис. 011 грн, із них відшкодовано 557 млн 071 тис. 371 грн. [3, с. 16–18].

Як бачимо, до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, більше ніж у 51% випадках притягають саме депутатів сільських, селищних і міських рад, іноді обласних рад (34 випадки) посадових осіб місцевого самоврядування, що, по-перше, свідчить про правильність обрання наукового пошуку; по-друге, така тенденція щодо притягнення адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, щороку тільки збільшується, що дає нам змогу запропонувати дієві шляхи запобігання таким правопорушенням.

По суті маємо ситуацію, коли депутати сільських, селищних і міських рад, іноді обласних рад та посадові особи місцевого самоврядування недбало ставляться до дотримання вимог антикорупційного законодавства, а це лише підіграє спеціалізованим суб'єктам із питань протидії корупції – дуже легко і просто досягти бажаних і високих результатів роботи, що зводить нанівець боротьбу з корупцією – все стає просто декларативним.

З приводу корупційних злочинів маємо ситуацію, коли її рівень в Україні щодо загальної злочинності становить 1,2%, кількість засуджених осіб коливається від 500 осіб до 1 000 осіб щороку, причому частка засуджених представників органів місцевого самоврядування не перевищує 10%.

У загальній структурі облікованої злочинності за 2013–2017 рр. корупційні злочини у середньому складають 1,2%. У 2013 р. було обліковано 6 482 корупційні злочини. Наступного, 2014 р., відбулося істотне зниження кількості облікованих корупційних злочинів (на 18%). Проте у 2015–2017 рр. кількість облікованих корупційних злочинів порівняно з 2014 р. почала зростати у середньому на 13% на рік (на 791 злочин / рік). А в 2017 р. кількість облікованих корупційних злочинів перевищила абсолютний показник за 2013 р. на 18% і склала 7 662 злочини. У 2014–2017 рр. щороку обліковувалися у середньому 6 304 корупційні злочини. У структурі облікованих корупційних злочинів половину (у середньому 53%) складають злочини, передбачені ст. 364 КК України (зловживання владою або службовим становищем). Четверту частину (у середньому 27%) складають прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України). Приблизно по 5% складають злочини, передбачені ст. 364-1 КК України (Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми) та ст. 369 КК України (Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі). Не перевищують 2% від всієї кількості облікованих корупційних злочинів підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368-3 КК України) та зловживання впливом (ст. 369-2 КК України). Найменшу кількість (менше одного відсотка) у структурі цих злочинів складають незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України) та підкуп особи, котра надає публічні послуги (ст. 368-4 КК України). У 2013 р. за 2 372 злочинами були вручені повідомлення про підозру. На відміну від тенденції зростання облікованих корупційних злочинів протягом 2015–2017 рр. порівняно з 2014 р., кількість злочинів, за якими особам було вручено повідомлення про підозру, щороку відносно 2013 р. зменшувалася у середньому на 199 злочинів (10%) і в 2017 р. складала 1 575. Таким чином, у 2014–2017 рр. повідомлення про підозру вручалися у середньому за 1 637 корупційними

злочинами на рік. Проте у 2017 р. відносно 2016 р. кількість корупційних злочинів, за якими вручалися повідомлення про підозру, зросла на 13%. Аналогічною є тенденція розвитку щодо динаміки направлення до суду кримінальних проваджень з обвинувальним актом. У 2013 р. за 2 148 корупційними злочинами до суду були направлені кримінальні провадження з обвинувальним актом. Протягом 2014–2017 рр. кількість злочинів, за якими до суду направлялися кримінальні провадження з обвинувальним актом, щороку відносно 2013 р. зменшувалася у середньому на 251 злочин (12%) і в 2017 р. складала 1 289. Таким чином, у 2014–2017 рр. до суду направлялися кримінальні провадження з обвинувальним актом у середньому за 1 315 корупційними злочинами на рік. Проте у 2017 р. відносно 2016 р. кількість таких злочинів, за якими до суду були направлені кримінальні провадження з обвинувальним актом, зросла на 18%. Як видно з первинних статистичних даних, кримінальні провадження зазначеної категорії майже у 100% випадків закриваються за підставами, передбаченими п. 1, 2, 4, 6 КПК України. У 2013 р. було закрито провадження за 9 265 корупційними злочинами. Наступного, 2014 р., відбулося зниження кількості закритих проваджень майже у три рази (на – 60%), яка складала 3 682 корупційні злочини. Протягом 2015–2017 рр. кількість закритих проваджень порівняно з 2014 р. зберігалася приблизно на одному рівні (зменшувалася у середньому на 5% щороку). У середньому щороку провадження закривалися за 3 413 корупційними злочинами. З погляду правової статистики, в умовах окреслених динамічних змін ще зарано говорити про якісь стійкі тенденції протидії антикорупційним злочинам з боку уповноважених правоохоронних органів. Дослідження кримінальної статистики – це лише перший етап, за яким – аналіз судової практики, вивчення кримінальних проваджень, закритих або таких, за якими були винесені остаточні рішення, опитування співробітників правоохоронних органів, уповноважених на протидію корупції [4, с. 209–211].

Якщо подивитися офіційну статистику, то кількість обвинувальних актів, що надійшли до суду у 2017 р., становить 3 776. Із них судами були розглянуті лише 1 198 кримінальних проваджень і засуджено 788 осіб, із них – 28 депутатів, 3 працівників апаратів судів, 3 прокурорів, 2 працівники СБУ, 110 поліцейських і працівників МВС, 25 працівників ДФС, 33 працівники інших правоохоронних органів, 68 військових, 36 сільських, селищних і міських голів, 49 посадових осіб місцевого самоврядування та

172 держслужбовці. Як бачимо, найменше «корупційних» вироків винесено щодо суддів, прокурорів і працівників СБУ. Найчастіше ловили працівників МВС і держслужбовців. Що стосується покарання, то більшість засуджених відбулася штрафами (475 осіб). Покарання, пов'язані з позбавленням волі, були призначені 188 особам, обмеження волі – 46, позбавлення права обіймати певні посади – 29, взагалі уникли покарання 460 осіб [5, с. 102].

Як бачимо, наше твердження щодо низьких абсолютних і відносних показників корупційних злочинів в органах місцевого самоврядування лише підтвердилося, проте бюджетна та земельна сфери залишаються найкорумпованішими.

Для запобігання корупції в органах місцевого самоврядування значення має готовність суспільства до цього – як формування проявів нетерпимості до будь-яких корупційних практик, так і активна участь інститутів громадянського суспільства у правовій освіті населення, в т. ч. щодо вимог антикорупційного законодавства.

Якщо більш детально поглянути на адміністративну відповідальність, то маємо таку картину.

За протоколами, скерованими до суду органами внутрішніх справ і Служби безпеки, протягом 2015–2016 рр. до адміністративної відповідальності притягнуто: 118 депутатів сільських, селищних, міських, районних рад; 72 посадові особи юри-

дичних осіб публічного права; 65 посадових осіб місцевого самоврядування; 51 державний службовець; 33 посадові чи службові особи інших органів державної влади; 28 посадових чи службових осіб райдержадміністрацій; 8 службових осіб митної служби; 6 службових осіб чи працівників державної кримінально-виконавчої служби, державної фіскальної служби й органів внутрішніх справ; 5 службових осіб чи працівників та осіб, що виконують організаційно-розпорядчі обов'язки в юридичних особах приватного права; 4 посадові чи службові особи облдержадміністрацій; 3 службові особи чи працівника податкової міліції; 2 особи, які надають публічні послуги, та інших службових осіб судової гілки влади; по одній службовій особі чи працівнику прикордонної служби. Майже половину притягнутих у державі посадовців, за протоколами усіх правоохоронних органів, становлять оштрафовані за порушення вимог фінансового контролю (608, або 45%), понад третину – за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (585 осіб, або 43,2%) [6, с. 158–159].

Думається, кількість усіх притягнутих осіб в Україні до адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю свідчить про недисциплінованість представників органів місцевого самоврядування та про їх необізнаність щодо дотримання антикорупційних вимог. Це дасть змогу нам запропонувати певні заходи протидії такій ситуації. Водночас застосування дзеркальної ст. 366-1 КК України щодо ст. 172-6 КУпАП свідчить про таке.

За даними судової статистики, у 2016 р. за вчинення злочину, передбаченого у ст. 366-1 КК, набрали законної сили вироки стосовно 3 осіб. Жодна з цих осіб не була засуджена, всі вони були звільнені від кримінальної відповідальності: в одному випадку – у зв'язку з дійовим каяттям, у двох випадках – з інших підстав. У 2017 р. кількість осіб, щодо яких набрали законної сили обвинувальні вироки, збільшилася та становила 78 осіб. З них лише 7 осіб були засуджені за вчинення злочину, передбаченого у ст. 366-1 КК. Стосовно 71 особи справи були закриті у зв'язку зі звільненням від кримінальної відповідальності (67 осіб – у зв'язку з дійовим каяттям, 2 – у зв'язку зі зміною обстановки, 2 – з інших підстав). Виходячи з аналізу Єдиного державного реєстру судових рішень, кількість осіб, які у 2018 р. були звільнені від кримінальної відповідальності за вчинення злочину, передбаченого у ст. 366-1 КК, буде істотно більшою порівняно з 2017 р. [7, с. 60].

Звідси випливає, що вектор діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції направлений на легке досягнення бажаного результату роботи шляхом притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, здебільшого представників органів місцевого самоврядування, тоді як до кримінальної відповідальності вони майже не притягаються, що викликано, в т. ч., проблемами кримінально-правового та кримінального процесуального забезпечення антикорупційної діяльності загалом.

Як зазначено нами вище, випадки притягнення до дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних правопорушень є поодинокими, що не дає змогу виділити їх показники. Чи не єдиним джерелом інформації тут є «реєстр корупціонерів», де про дисциплінарну відповідальність за вчинення корупційного правопорушення станом на січень 2019 р. виявлено 500 записів, і лише три з них стосуються представників органів місцевого самоврядування, проте вони вражають своєю цинічністю.

Це запис № 129, згідно з яким депутатові Нижньовербізької сільської ради ОТГ 13 серпня 2018 р. оголошено догану за неповідомлення про суттєві зміни майнового стану; це запис № 135, згідно з яким завідувачці ДНЗ № 1 «Сонечко», депутатці Веселинівської селищної ради 16 липня 2018 р. за порушення положень антикорупційного



законодавства оголошено догану; це запис № 178, згідно з яким секретареві Катеринівської сільської ради Веселинівського району Миколаївської області 24 березня 2107 р. оголошено догану за нероз'яснення положень антикорупційного законодавства депутатам сільської ради щодо врегулювання конфлікту інтересів. Випадки притягання до цивільно-правової відповідальності виокремити із загалу нам не вдалося можливим.

**Висновки.** Уже зараз можемо поставити декілька риторичних запитань з приводу того, а чи проводилася роз'яснювальна робота серед притягнутих до дисциплінарної відповідальності за корупційні правопорушення депутатів сільських рад щодо дотримання ними вимог антикорупційного законодавства. Однозначно тут слід говорити про необережну форму вини.

Отже, показники кримінальних правопорушень серед представників органів місцевого самоврядування характеризуються неоднозначними тенденціями – має місце масовість адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, тоді як питома вага корупційних злочинів у структурі корупційної злочинності не перевищує 10%. Випадки притягнення до дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних правопорушень представників органів місцевого самоврядування є поодинокими, що унеможливило виділення їх показників для відповідного аналізу та вироблення профілактичних заходів.

### Список використаних джерел:

1. Фіалка М.І. Показники злочинності. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2016. № 2 (7). С. 661–367. URL: [http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/12/41\\_Fialka.pdf](http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/12/41_Fialka.pdf) (дата звернення: 16.01.2019 р.).
2. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 09 лютого 2018 р. № 166. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18>. (дата звернення: 15.01.2019 р.).
3. Ковальчук Т.І. Стан протидії корупції органами системи МВС України у 2018 році. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / редкол. : В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. Ч. 1. С. 16–19.
4. Одинцова О.В. Стан протидії корупційним злочинам у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, в Україні у 2013–2017 роках. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / редкол. : В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. Ч. 2. С. 209–212.
5. Литвинов О.М., Гладкова Є.О. Сучасний стан і перспективи протидії корупції в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / редкол. : В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. Ч. 1. С. 100–104.
6. Корупційна злочинність: витоки, сучасний стан, стратегія протидії : монографія / Т.В. Корнякова, О.Л. Соколенко, І.Г. Алексеєнко та ін. ; за заг. ред. Т.В. Корнякової. Дніпро : Ліра, 2017. 276 с.
7. Загинець З.А. Звільнення від кримінальної відповідальності за декларування недостовірної інформації. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / редкол. : В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. Ч. 1. С. 60–63.



УДК 343.851

## ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ

Дунас Михайло Омелянович,  
здобувач (Львівський університет  
бізнесу та права, м. Львів, Україна)

У статті розглядаються поняття та зміст інформаційно-аналітичного забезпечення запобігання злочинам у сфері господарської діяльності. Визначено організаційні проблеми щодо отримання даних з рахунків державних правоохоронних та контролюючих органів. Окреслено основні завдання інформаційно-аналітичного забезпечення профілактики злочинів у сфері господарської діяльності. Розглянуто порядок використання інформаційних ресурсів при плануванні запобігання злочинам у цій сфері. Сучасні процеси глобалізації соціально-економічного життя є визначальним фактором, що обумовлює динаміку розвитку злочинності у сфері господарської діяльності, що стає системною і поширюється на споживчий ринок енергоресурсів, агропромисловий комплекс, бюджетну сферу та тому подібне. Посадові особи використовують банківський сектор для легалізації доходів від фіктивної підприємницької діяльності, сектора тіньової економіки тощо. З метою запобігання подібним злочинам правоохоронні органи потребують повної інформаційно-аналітичної підтримки, яку сьогодні необхідно удосконалити. Сучасні процеси глобалізації суспільно-політичного життя є визначальним фактором, що обумовлює динаміку розвитку злочинності у сфері господарської діяльності, яка стає систематичною. Адекватна реакція на ці зміни вимагає постійного вдосконалення діяльності правоохоронних органів, розширення внутрішнього та міжнародного співробітництва, яке на сьогодні включає не тільки спільну діяльність, але й скоординовану інформаційно-аналітичну роботу, обмін інформацією та оцінку з різних точок зору.

Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності правоохоронних органів щодо запобігання злочинам у сфері господарських злочинів ґрунтується на правових, організаційних, технічних та методичних засадах збору, обробки, зберігання і використання інформації щодо запобігання зазначеним злочинам. Відповідна інформація поділяється на кримінологічну (зовнішню) та організаційну (внутрішню). В залежності від нормативно-правових актів інформаційне забезпечення поділяється на рівні: надвідомче, міжвідомче, відомче і міжнародне.

**Ключові слова:** злочини, господарська діяльність, запобігання, інформаційне та аналітичне забезпечення, інформація, бази даних.

### INFORMATION-ANALYTICAL SUPPORT FOR PREVENTION OF CRIMES COMMITTED IN THE SPHERE OF ECONOMIC ACTIVITY BY OFFICIALS

Dunas Mykhailo Omelianovych,  
Degree Seeking Applicant  
(Lviv University of Business and Law,  
Lviv, Ukraine)

The article deals with the concept and content of informational and analytical support for the prevention of crimes in the field of economic activity. The organizational issues concerning obtaining data from the accounts of state law enforcement and controlling bodies are determined. The main tasks of informational and analytical maintenance of

preventive activity for crimes in the field of economic activity are outlined. The order of use of information resources on their use during planning of prevention of crimes in the given sphere is considered. Modern processes of globalization of social and economic life are the determining factor that determines the dynamics of crime development in the field of economic activity, which becomes systematic and extends its sphere of activity to the consumer market of energy resources, agro-industrial complex, budget sphere, etc. Officials use the banking sector to legalize revenues from fictitious entrepreneurial activities, the shadow economy sector, and so on. In order to prevent such crime, law enforcement agencies need full information and analytical support, which needs to be improved today. Modern processes of globalization of social and political life are the determining factor that determines the dynamics of the development of crime in the field of economic activity, which becomes systematic. Adequate response to these changes requires continuous improvement of the activities of law enforcement agencies, expansion of domestic and international cooperation, which today includes not only joint operations, but also coordinated information and analytical work, information exchange and evaluation from different points of view.

Information and analytical support of the activity of law enforcement agencies in the field of prevention of crimes in the field of economic crimes is based on legal, organizational, technical and methodological bases for the collection, processing, storage and use of information on the prevention of such crimes. The relevant information is divided into criminological (external) and organizational (internal). Depending on the normative legal acts, information provision is divided into levels: subordinate, inter-departmental, departmental and international.

**Key words:** crimes, economic activity, prevention, information and analytical support, information, databases.

**Постановка проблеми.** Сучасні процеси глобалізації суспільного та економічного життя є визначальним фактором, що обумовлює динаміку розвитку злочинності у сфері господарської діяльності, яка набуває характеру системності й розширює сферу своєї діяльності на споживчому ринку енергоносіїв, агропромислового комплексу, бюджетній сфері тощо. Службові особи використовують банківський сектор для легалізації доходів, отриманих від фіктивної підприємницької діяльності, тіньового сектору економіки тощо. З метою запобігання такій злочинності правоохоронним органам необхідно повне інформаційно-аналітичне забезпечення, яке на сьогодні потребує удосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основи інформаційного забезпечення запобігання злочинам досліджували вчені Г.А. Аванесов, Ю.М. Антонян, О.М. Бандурка, Л.Д. Гаухман, О.Ф. Гіда, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, А.І. Долгова, А.Е. Жалінський, А.П. Закалюк, О.Г. Кальман, І.І. Карпець, Я.Ю. Кондратьєв, О.М. Литвак, Ю.Ю. Орлов, О.О. Юхно, О.М. Яковлев й інші.

**Метою** статті є визначення поняття та завдання інформаційно-аналітичного забезпечення підрозділів правоохоронних органів у протидії злочинам у сфері господарської діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні процеси глобалізації суспільного та політичного життя є визначальним фактором, що обумовлює динаміку розвитку злочинності у сфері господарської діяльності, яка набуває характеру системності. Форми діяльності кримінальних структур диверсифікуються, поєднуючи у собі дії «загальнокримінального» та економічного характеру, намагання налагодити корупційні зв'язки в органах влади та управління на усіх рівнях. При цьому змінюється й структура кримінальних організацій – від ієрархії до кримінальної мережі та їх поєднання відповідно до змін ситуації, нових можливостей та намірів. Адекватне реагування на ці зміни

вимагає постійного удосконалення діяльності правоохоронних органів, розширення внутрішнього та міжнародного співробітництва, яке сьогодні включає не тільки проведення спільних операцій, але й узгоджену інформаційно-аналітичну роботу, обмін інформацією та проведення її оцінки з різних точок зору.

Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності правоохоронних органів щодо запобігання злочинам у сфері господарських злочинів – це діяльність основана на правових, організаційних, технічних та методичних основах із метою збору, обробки, зберігання і використання інформації щодо запобігання зазначеним злочинам. Відповідна інформація поділяється на кримінологічну (зовнішню) та організаційну (внутрішню). В залежності від нормативно-правових актів інформаційне забезпечення поділяється на рівні: надвідомче, міжвідомче, відомче і міжнародне [1, с. 148].

Тлумачний словник української мови вказує, що інформація – це відомості про які-небудь події, чиясь діяльність та інше [2, с. 239]. Дані – це різні відомості, показники, необхідні для ознайомлення з ким-, чим-небудь, для характеристики когось або для певних висновків, рішень [3, с. 60]. Вони можуть бути збережені, опрацьовані, передані, але характер інформації вони мають лише тоді, коли набувають змісту і форми, придатної для керівництва (тобто для прийняття рішень). Цілком очевидно, що наведена схема стосується й управління в такій сфері правоохоронної діяльності, як боротьба зі злочинністю [4, с. 66].

Правильна організація інформаційно-аналітичного забезпечення управління запобігання злочинам включає систематичне накопичення вірогідної інформації, всесторонньо характеризує оперативну обстановку, її своєчасний і якісний аналіз і прогноз.

Однією з умов підвищення рівня організації протидії злочинам у сфері господарської діяльності є сучасне і повне інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності підрозділів правоохоронних органів з використанням статистичних, довідкових та інших відомостей з метою виявлення всіх обставин вчинення злочинів у цій сфері.

Проте проведені нами опитування працівників Департаменту захисту економіки показали, що якість, об'єм і своєчасність інформації про причини та умови вчинення злочинів у сфері господарської діяльності, що поступає, задовольняє їх лише на 45%. Така ситуація обумовлена насамперед недоліками наявного інформаційно-аналітичного забезпечення управління і її організації.

Найважливіша особливість процесу управління полягає в його інформаційній природі. Можна сказати, що управління починається і закінчується роботою з інформацією. Багато працівників різних сфер управління до 70% робочого часу витрачають на пошук, збір, обробку, передачу інформації.

Дослідження правопорушень у сфері господарської діяльності мають здійснюватися з максимальною обережністю, щоб службові особи не дізналися про перевірку та не знищили докази проти себе, не змусили потенційних свідків до неправдивих свідчень. Виходячи з аналізу отриманої інформації необхідно здійснити наступні заходи:

- вивчити структуру та умови роботи організації, в якій працює службова особа, яка стала підозрюваним;
- ознайомитися з колом її обов'язків, щоб знати, чи може службова особа вчинити те чи інше діяння;
- витребувати та вивчити необхідні документи з метою ознайомлення з порядком їх виконання, з постановкою обліку, звітності, постановкою на контролю, щоб переконатися, чи було діяння, за яке, можливе кримінальне переслідування;
- вивчити матеріали, які знаходяться в органах внутрішніх справ, прокуратури (наприклад, заява, за якою було відмовлено в порушенні кримінальної справи або припинено кримінальну справу);
- провести перевірки зазначеної організації, в тому числі вище стоячими органами;

– отримати консультації у відповідних спеціалістів (наприклад, у бухгалтера-ревізора, технолога);

– отримати пояснення у службових осіб та громадян [5, с. 149].

Найчастіше джерелами отримання такої інформації про протиправні діяння службових осіб у сфері господарської діяльності, є: опитування (27%), огляд бухгалтерських документів (11%), зняття інформації з комп'ютерних мереж (6%), акти ревізій (15%), зняття інформації з каналів зв'язку (19%) та інше (22%).

О.М. Джужа і Ю.Ю. Орлов зазначають, що з метою виявлення господарських злочинів здійснюється шляхом вивчення засобів масової інформації, відомостей з мережі Інтернет, банківських проводок у комп'ютерних мережах, трафіків телефонних переговорів тощо [6, с. 37].

В Україні більшість шляхів «відмивання» коштів пов'язані з використанням фінансових інструментів – фінансових операцій (банківські розрахунки, електронна пошта, система «банк-клієнт», оформлення страховок тощо). У державі вже існують відповідні передумови щодо створення загальної системи інформаційного забезпечення протидії «відмиванню» коштів. Постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1896 передбачено створення Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Відповідно до програми створення цієї системи, передбачено користування інформаційними ресурсами баз даних державних органів за такими напрямками:

НПУ: відомості про адміністративні правопорушення, відомості про реєстрацію транспортних засобів, відомості про викрадені автотранспортні засоби, зброю, номерні та антикварні речі;

Міністерства фінансів :перелік ліцензій, виданих на операції з дорогоцінними металами, та ліцензій, виданих організаторам лотерей;

Міністерство економіки: відомості про суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які порушили законодавство під час здійснення зовнішньоекономічних операцій та до яких застосовано спеціальні санкції, передбачені ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та інше;

Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку: реєстр професійних учасників ринку цінних паперів (торговців, зберігачів, депозитаріїв, реєстраторів, компаній з управління активами інститутів спільного інвестування, інвестиційних управителів інвестиційних фондів тощо [7, с.14–15].

Також інформація про злочини у сфері легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, може бути отримана оперативними підрозділами ОВС України від: Державного комітету фінансового моніторингу у вигляді узагальнених матеріалів; громадян та організацій, які не є суб'єктами фінансового моніторингу; у ході розслідування інших злочинів, які є предикатними до даного виду злочинів; здійснення економіко-правового аналізу сфери економічних відносин структурними підрозділами правоохоронних органів; результати здійснення оперативно-розшукової діяльності [8, с. 55].

Процес інформаційного забезпечення протидії злочинам у сфері господарської діяльності – це низка послідовних і логічно пов'язаних етапів, а саме: збирання інформації на об'єктах господарської діяльності та здобування додаткових відомостей з економічного аналізу даних структур про зовнішні та внутрішні умови функціонування кримінальних структур, обробка зібраної інформації, що характеризує бухгалтерський облік господарської діяльності, та її аналіз; оцінка змін стану економічної діяльності у порівнянні з базовим (попереднім) періодом; оцінка реалізації поставлених завдань, планових заходів та відхилень від прогнозів; формулювання висновків за результатами аналізу, підсумкова оцінка оперативної обстановки [9, с. 47].



Особливості пошуку даних будь-якій сфері економічних відносин зумовлюються відповідною специфікою методики отримання первинної інформації. Частково методи, які при цьому застосовуються, збігаються із загальновизнаними методами вивчення господарської діяльності – спостереженням, вивчення бухгалтерських звітів, договірних відносин тощо. Загальною характеристикою методів акцентується увага передусім на тому, що працівники крім загальних методів пізнання використовували методи, які характерні окремим специфічним економічним відносинам.

Наприклад, при появі підозри щодо зловживань службовим становищем відповідальних осіб за проведення фінансового моніторингу на об'єкті для нього встановлюється додаткове вивчення їх матеріалів.

Для того, щоб уникнути таких зловживань з боку посадових осіб суб'єкта первинного фінансового моніторингу необхідно здійснювати:

- участь у перевірях, здійснюваних органами контролю (регулятори фінансових ринків – суб'єкти державного фінансового моніторингу);
- аналіз кримінальних проваджень, порушених за фактами інших господарських злочинів, які чинним законодавством передбачені як предикатні щодо відмивання коштів;
- відпрацювання окремих суб'єктів господарської діяльності, стосовно яких отримана інформація з Держфінмоніторингу про підозрілість здійснених трансакцій;
- відпрацювання окремих суб'єктів господарської діяльності, стосовно яких одержана інформація про збитковість фінансового стану за звітний період, за наявності значних грошових потоків через розрахункові рахунки за той самий період;
- аналіз повідомлень у засобах масової інформації, мережі Інтернет тощо;
- метод економіко-правового аналізу (на підставі вже отриманих документів-відповідей на запити, повідомлень з органів контролю тощо).

Для застосування економіко-правового аналізу потрібно мати відповідні навички роботи з фінансовими документами, порівнюючи чи ті чи інші дії з нормами чинного законодавства. Але виявлення первинних ознак злочину з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, об'єктивно є прерогативою оперативних працівників і саме тому їм необхідно знати загальну методику економічного аналізу, зміст фінансових операцій, що мають місце на фінансовому ринку тощо, а також здійснювати прогнозування щодо правомірності будь-яких дій суб'єктів підприємництва та наявності підозрілості у виконаних фінансових операціях в причетності їх до відмивання коштів.

Необхідно зазначити, що перевірка отриманої інформації, із зазначених джерел, здійснюється за допомогою сил, засобів правоохоронних органів. При цьому перед підрозділами постає двоєдине завдання: отримати не лише достатні фактичні дані щодо ознак легалізації, а й передусім підтвердити факт того, що дії з легалізації здійснено з коштами чи майном, котрі одержані саме в наслідок вчинення злочину, що відповідає вимогам ст. 209 Кримінального кодексу України.

Інформація, яка може вказувати на діяльність службових осіб щодо відмивання коштів, здобутих злочинним шляхом це:

- фінансові операції службових осіб підприємства, організації, установи не мають явного економічного сенсу, не відповідають характеру діяльності підприємства;
- наявність нестандартних або значно складних інструкцій з порядку проведення розрахунків підприємства, що відрізняються від звичайної практики, яка використовується цим підприємством, або від звичайної ринкової практики;
- внесення службовими особами підприємства до раніше узгодженої схеми проведення фінансово-господарської операції (операцій) безпосередньо перед початком її реалізації значних змін;

- передавання службовими особами підприємства доручення про здійснення фінансово-господарської операції через представника;
- явна невідповідність фінансово-господарських операцій, що проводяться службовими особами підприємства за участю банку.
- З метою отримання вказаної інформації правоохоронні органи здійснюють заходи з перевірки:
  - державних органів, які здійснюють реєстрацію суб'єктів господарської діяльності, засновницькі та статутні документи;
  - податкових органів – всі відомості, що стосуються діяльності конкретної юридичної або фізичної особи та сплати ними необхідних податків;
  - митних органів відомості про зовнішньоекономічну діяльність юридичної або фізичної особи;
  - банківських установ, в яких відкрито рахунки підприємства (про рух грошових коштів);
  - облікових даних (комп'ютерних банків) з державних і контролюючих органів та інше.

М.В. Корнієнко зазначає, що першочергового значення щодо боротьби з вказаними злочинами набувають заходи з вивчення фінансового стану службових осіб, які звертаються в банківську систему з метою проведення фінансових операцій [10, с. 205].

Повнота інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності з запобігання злочинам у сфері господарської діяльності багато в чому залежить від зосередження у певному порядку (наприклад, у спеціалізованих комп'ютерних банках даних) відомостей: про стан боротьби зі злочинністю на обслуговуваній території (соціально-економічна, демографічна, географічна характеристика діяльності господарських підприємств, схеми банківських перерахунків); договірні відносини, та схеми розстановки сил і засобів правоохоронних органів; перелік службових осіб, які найчастіше вчиняють господарські злочини та у яких сферах; місця та господарські об'єкти, що найбільше уражені злочинними посяганнями.

**Висновки.** Таким чином, інформаційно-аналітичне забезпечення підрозділів правоохоронних органів забезпечує вирішення наступних завдань: надходження та накопичення інформації про стан та тенденції господарської злочинності, причини та умови, що сприяють зазначеним злочинним проявам; розстановку та використання сил та засобів у протидії зі злочинністю у сфері господарської діяльності; планування запобіжної діяльності.

### Список використаних джерел:

1. Джужа О.М., Василевич В.В., Гіда О.Ф. Профілактика злочинів : підручник / за заг. ред. проф. О.М.Джужа. Київ : Атіка, 2011. 720 с.
2. Тлумачний словник української мови / укл. Т.В. Ковальова, Л.П. Коврига. Харків : Син текст, 2007. 672 с.
3. Українсько-російсько-англійський словник ділової людини. Київ : Україно-фінський інститут менеджменту і бізнесу, 1998. 560 с.
4. Твердовський М.Д. Інформаційне забезпечення ОРД щодо протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом. *Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС, навчальному процесі, взаємодії з іншими службами.* Матеріали науково-практичної конференції проведеної у Львівському державному університеті внутрішніх справ 24 грудня 2010 р. Львів : ЛьвДУВС, 2010. С. 65–69.
5. Удовік М.С. Щодо інформаційно-аналітичного забезпечення підрозділів боротьби з економічною злочинністю МВС України під час здійснення перевірочних захо-

дів. Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам : доповіді провідних вчених. Представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-нараді / під. ред. Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Д. Сапсай, О.М. Джужа, Ю.Ю.Орлов. Київ, 2009. С.148–151.

6. Джужа О.М. Поняття та сутність аналітичної розвідки. Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам: доповіді провідних вчених. Представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-нараді / під. ред. Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, В.Д. Сапсай, О.М. Джужа, Ю.Ю.Орлов. Київ, 2009. С. 37–46.

7. Інформаційне забезпечення протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, як ефективний захід боротьби з корупцією. *Бюлетень з обміну роботи* / С.І Ніколаюк., О.О. Шаповалов. Київ : МВС України. 2008. № 181. С.12–20.

8. Нормативно-правова база інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності оперативних підрозділів міліції / Я.Ю. Кондратьєв, В.Г. Хахановський. *Науковий вісник НАВСУ*. 2003. № 3. Ч. 2. С. 53–59.

9. Сопільник Р.Л. Взаємодія ревізорського складу та оперативних працівників при проведенні перевірок та збору інформації про відмивання (легалізацію) доходів від здійснення операцій щодо незаконного відшкодування ПДВ з бюджету. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. Львів : ЛьвДУВС, 2010. С. 193–203.

10. Кримінологія : підручник для студентів вищих навчальних закладів / О.М. Джужа, Я.Ю. Кондратьєв, О.Г. Кулик, П.П. Михайліченко та ін.; за заг. ред. О.М. Джужи. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 416 с.

УДК 341.4

## ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ НА ПРИКЛАДІ ОСОБЛИВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО РАЙОНУ ГОНКОНГ

**Кізь Сергій Миколайович,**  
здобувач (Харківський національний  
університет внутрішніх справ,  
м. Харків, Україна)

Статтю присвячено дослідженню успішного досвіду подолання тотальної корупції на прикладі Особливого адміністративного району Китайської Народної Республіки – Гонконгу. Розглянуто основні моделі створення спеціалізованих органів по боротьбі з корупцією. Проаналізовано правову основу діяльності, повноваження, організаційну структуру та сферу діяльності Незалежної комісії проти корупції у Гонконзі, на підставі цього з'ясовано що інституції, створені для боротьби з корупцією, дійсно можуть ефективно впливати на зменшення рівня проявів цього негативного явища у сфері публічного адміністрування, та для цього необхідна наявність деяких умов, а саме: повна незалежність та відсутність важелів впливу на таку інституцію, наявність органів, що контролюють та перевіряють звітність антикорупційної комісії, підтримка уряду країни. Наголошено, що Департамент із запобігання корупції проводить детальні до-

слідження практики та процедур організацій державного сектору та допомагає їм в ефективному виконанні рекомендацій щодо запобігання корупції. Департамент також надає експертні консультації організаціям державного сектору, при розробці нових процедур або політики або коли існує потреба в наданні швидких рекомендацій щодо запобігання корупції. Звернуто увагу, що департамент запобігання корупції надає безкоштовні та конфіденційні консультації з питань запобігання корупції організаціям приватного сектору за запитом. Зроблено висновок про доцільність розширення окремих повноважень Національного Антикорупційного Бюро України в частині доступу до інформації, матеріалів у справі, тощо. Крім того, необхідно імплементувати до положень національного антикорупційного законодавства норми, що стосуються захисту особистості особи, яка повідомляє про факти виявлення корупції.

**Ключові слова:** антикорупційна діяльність, корупція, протидія корупції, спеціалізовані антикорупційні органи, Гонконг.

### FOREIGN EXPERIENCE IN CORRUPTION PREVENTION AS EXEMPLIFIED BY THE HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION

**Kiz Serhii Mykolaiovych,**

External PhD Student

(Kharkiv National University of Internal  
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

The article is devoted to the study of successful experience in overcoming total corruption in the example of the Special Administrative Region of the People's Republic of China - Hong Kong. The main models of the creation of specialized anti-corruption bodies are considered. The legal basis for the activities, authority, organizational structure and activities of the Independent Commission against Corruption in Hong Kong has been analyzed, based on this, it has been clarified that institutions created to fight corruption can effectively influence the reduction of the manifestations of this negative phenomenon in the field of public administration, and for this purpose there are certain conditions, namely: complete independence and the absence of levers of influence on such institution, the presence of bodies that control and verify the report of anti-corruption commission support the government. The Department of Corruption Prevention is stressed that it conducts detailed research on the practices and procedures of public sector organizations and helps them to effectively implement recommendations for the prevention of corruption. The Department also provides expert advice to public sector organizations, when developing new procedures or policies, or when there is a need for quick recommendations on the prevention of corruption. It is noted that the Department for the Prevention of Corruption provides free and confidential advice on the prevention of corruption to private sector organizations upon request. It was concluded that it is expedient to extend the individual powers of the National Anti-corruption Bureau of Ukraine in terms of access to information, materials in the case, etc. In addition, it is necessary to implement the provisions of the national anti-corruption legislation on the protection of the identity of the person who reports on the facts of the detection of corruption.

**Key words:** anti-corruption activities, corruption, anti-corruption, specialized anti-corruption bodies, Hong Kong.

**Актуальність теми.** Корупція є одним із найбільш руйнівних явищ. На шляху до європейської інтеграції Україні необхідно здійснити низку заходів, що торкаються усіх напрямків суспільного життя. Однією з основних умов Європейського Союзу



є подолання корупції, насамперед у сфері публічного адміністрування. На сьогодні вже здійснено низку реформ та прийнято декілька нормативно-правових актів, які покликані мінімізувати корупційні прояви. За даними Фонду Карнегі, з 2014 по 2018 рік Україною здійснено більше реформ у сфері протидії корупції, ніж за попередні 25 років [1]. Проте, за даними Трансперенсі Інтернешнл Україна за той самий проміжок часу Україна покращила свої показники лише на 6 балів (з 26 до 32 балів зі 100 можливих), що дозволило їй піднятися на 120 сходинку за даними Індексу сприйняття корупції 2018 [2; 3]. Звісно, такі показники не можна вважати ідеальними, що спонукає нас до розгляду можливостей імплементації в національне законодавство закордонного досвіду країн, що мають визначні результати в подоланні корупційних проявів. Одним з таких прикладів можна вважати Гонконг – Особливий адміністративний район Китайської Народної Республіки, що займає 14 місце у світі в рейтингу «Індексу сприйняття корупції – 2018» [3].

**Метою цієї статті** є вивчення та висвітлення успішного закордонного досвіду у сфері антикорупційної діяльності для можливого використання окремих його складових в національному правовому середовищі.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні не існує єдиного максимально ефективного способу подолання корупції, зокрема лише шляхом створення спеціальних органів державної влади. Проте, багатьма науковцями зроблено спроби їх типізації. Наприклад, Д. Хейльбрунн у дослідженні Світового Банку пропонує поділяти їх на чотири моделі: універсальну (організація має слідчі, профілактичні та комунікативними функції; реалізована в Гонконзі), слідчу (невелика централізована слідча комісія; діє в Сінгапурі), парламентську (організації підзвітні парламентським комітетам і незалежні від виконавчої та судової гілок влади; на прикладі Нью Саус Вельсу, Австралія) та мультиагентну (декілька організацій, які відрізняються одна від одної, але разом створюють мережу агентств по боротьбі з корупцією; США) моделі [4, с. 3]. Вважаємо за доцільне більш детально розглянути універсальну модель та дослідити успішний шлях Гонконгу до викорінення корупції.

Необхідність реформування законодавства виникла в Гонконзі наприкінці 20-го сторіччя. Це було пов'язано з тим, що держава не змогла впоратися зі стрімким ростом населення у поєднанні з соціально-економічним розвитком, внаслідок чого велика частка населення була вимушена «піти в тінь», щоб заробити собі на життя. Корупція швидко поширилась в усі сфери публічного сектору. Наприклад, було необхідно давати хабарі «потрібним» посадовим особам при подачі заяви на отримання державного житла, шкільної освіти та інших послуг, нечесні поліцейські пропонували захист від переслідувань нелегальним установам. В ті часи корупція стала найголовнішою соціальною проблемою. Поворотним моментом став корупційний скандал за участі начальника відділу поліції. Бездіяльність уряду призвела до того, що громадяни почали збиратись на масові мітинги та акції протесту [5]. Керівництво Гонконгу було вимушене відреагувати на ситуацію, що склалася і результатом стало створення у лютому 1974 року Незалежної комісії проти корупції (далі – НКК) з метою викорінення корупції та відновлення довіри населення до Уряду.

Саме для того, щоб завоювати довіру громадськості, НКК була відокремлена від решти державних установ і підпорядкована безпосередньо губернатору Гонконгу. В основу її діяльності було покладено три основні завдання: кримінальне переслідування випадків корупції за допомогою ефективних оперативних-пошукових і слідчих заходів; усунення умов, які сприяють корупції, шляхом впровадження корупційно-стійких практик; просвітницька робота серед населення з метою роз'яснення шкоди, яку завдає корупція, і зміцнення суспільної підтримки боротьби проти корупції [6, с. 33].

Для того щоб Комісія могла дістатися і викоринити джерело проблеми, їй було доручено здійснити комплексний тристоронній вплив на корупцію – розслідування, запобігання і просвіта громадськості. Для досягнення поставлених цілей Комісії були надані необхідні юридичні повноваження, а також достатні ресурси. Жорсткі дії правоохоронних органів швидко переконали громадськість в тому, що уряд і НКК серйозно ставляться до боротьби з корупцією, а НКК докладає всіх зусиль для подолання її проявів як в державному, так і в приватному секторах. З метою поширення сумлінності Комісія також розпочала громадські просвітницькі кампанії, спрямовані на ознайомлення населення з негативними сторонами цього явища, а також на те, щоб спонукати людей повідомляти про випадки корупції.

Цікавими є умови розгляду повідомлень та спосіб зменшення кількості анонімних звернень, що надходять НКК. Оскільки страх помсти заважав людям повідомляти про корупцію, постала необхідність забезпечувати конфіденційність особи, а також захищати свідків. Комісія сьогодні робить все можливе, щоб ніхто не постраждав за своє повідомлення про факт корупції. По-перше, в НКК є загальне правило, згідно з яким абсолютно всі повідомлення про ймовірні факти корупційних проявів повинні розслідуватися. По-друге, було введено правило «мовчання» у всіх повідомленнях про корупцію. Для персоналу Комісії є правопорушенням розкрити імена осіб, щодо яких ведеться розслідування, до тих пір, поки не буде виданий ордер на обшук, або звинувачення, або арешт. По-третє, для особливо делікатних справ існує комплексна програма захисту свідків, яка в окремих випадках дозволяє свідкам змінити особистість і переїхати. Поступово це призвело до зменшення числа анонімних повідомлень про корупцію [7, с. 48].

Наступні три роки після створення діяльність Комісії була присвячена боротьбі з корупційною діяльністю у сфері державного управління, після чого прийшов час розв'язання проблеми корупції в приватному секторі. Результат цієї активної діяльності можна побачити в статистичних даних НКК. Так, у 2003 році з 4310 звітів про корупцію, які отримані ІСАС, 57,4 відсотка стосувались приватного сектору, при цьому на державні відомства, поліцію і державні органи довелось 23,4 відсотка, 12,3 відсотка і 6,9 відсотка відповідно. У тому ж році 421 особа було притягнута до кримінальної відповідальності у 207 справах, при цьому рівень засудження сягнув 85 відсотків. Для порівняння, в 1974 році понад 80 відсотків звітів, які були отримані Комісією, стосувались державного сектору [7, с. 44–45].

До складу НКК входить Комісар (голова комісії), два його заступники (обоє призначаються Губернатором) та три функціональні департаменти – Департамент з оперативної роботи, Департамент із запобігання корупції та Департамент по зв'язках з громадськістю, які обслуговує Адміністративний підрозділ.

Департамент з оперативної роботи є слідчим підрозділом і найбільшим департаментом. Він отримує, розглядає та розслідує скарги, які містять звинувачення в корупції. До сфери його діяльності входять розслідування, що стосуються діяльності правоохоронних органів, державної служби, банківської справи, приватного сектора та виборів. Справи про шахрайство відносяться до компетенції поліції, але отримання незаконних комісійних розглядається НКК. У зв'язку з цим відповідно до розділу 10 (А - G) Декрету про НКК, директор операційного департаменту може уповноважити своїх співробітників обмежувати пересування підозрюваного, розслідувати банківські рахунки та сейфи, обмежити розпорядження майном підозрюваного і вимагати від підозрюваного надати повну інформацію про його фінансове становище. НКК має право заарештовувати та затримувати осіб (без ордеру) у своєму приміщенні на строк до 48 годин (за злочини, які зазначені в декреті «Про НКК» та декреті «Про запобігання хабарництву»). Хоча спочатку ІСАС було дозволено видавати ордери на обшук, тепер це стало виключним

обов'язком судів. До складу Департаменту з оперативної роботи входять також Відділ захисту свідків, Відділ міжнародних зв'язків, Відділ розслідування фінансової діяльності та Відділ комп'ютерної експертизи та досліджень. [6, с. 35–36; 7, с. 45–46].

Департамент із запобігання корупції проводить детальні дослідження практики та процедур організацій державного сектору та допомагає їм в ефективному виконанні рекомендацій щодо запобігання корупції. Департамент також надає експертні консультації організаціям державного сектору, при розробці нових процедур або політики або коли існує потреба в наданні швидких рекомендацій щодо запобігання корупції. Крім того, Департамент запобігання корупції надає безкоштовні та конфіденційні консультації з питань запобігання корупції організаціям приватного сектору за запитом. До них відносяться системи та процедури перегляду, розробка кодексів поведінки та проведення семінарів з питань запобігання корупції. Щоб допомогти організаціям розширити свої можливості для запобігання корупції, Департамент запобігання корупції розробив проєкти у використанні пакети найкращих практик щодо шляхів мінімізації можливостей корупції в особливо вразливих сферах, таких як закупівля, управління персоналом, безпека інформаційних систем, надання контрактів та адміністрування [8, с. 52].

Департамент зв'язків з громадськістю проводить освітню та роз'яснювальну роботу серед населення з метою інформування громадськості про небезпеку, яку становить корупція, та підвищення активності громадян у сфері боротьби проти корупції [6, с. 35].

Правову основу діяльності Комісії складають декрет «Про незалежну комісію проти корупції», декрет «Про запобігання хабарництву» та декрет «Про вибори (про корупційну та протизаконну діяльність)».

Декрет «Про незалежну комісію проти корупції»:

- засновує НКК і визначає обов'язки комісара НКК;
- встановлює параметри розслідувань НКК, процедур поводження з підозрюваними та розпорядження майном, пов'язаним з правопорушеннями;
- надає Комісії повноваження на арешт, затримання та надання застави, які є фундаментальними для будь-якого правоохоронного органу;
- надає НКК повноваження на обшук і вилучення, які відповідають повноваженням арешту і затримання;
- дозволяє НКК брати неінтимний зразок від особи для судового аналізу;
- надає повноваження Комісії розслідувати будь-які передбачувані злочини шантажу, які вчинені призначеним офіцером через зловживання службовим становищем, а також будь-яку поведінку призначеного працівника, який пов'язаний з корупційною діяльністю або сприяє його корупції, і повідомляє про це керівнику.

Декрет «Про запобігання хабарництву»:

- визначає правопорушення, пов'язані з хабарництвом державних службовців, державних органів та працівників приватного сектору;
- дає повноваження МКАС розслідувати розкриття та ідентифікацію транзакцій та активів, які приховані у різних випадках корупціонером (в тому числі пошук банківських рахунків, вивчення ділових та приватних документів, можливість вимагати від підозрюваних надання інформації про їх активи, доходи та витрати);
- надає МКАС повноваження затримувати проїзні документи та стримувати розпорядження власністю, щоб зупинити корупцію від спроб втекти з Гонконгу або відмивання їхніх незаконно отриманих доходів, щоб уникнути конфіскації судами;
- надає ІСАС право захищати конфіденційність розслідування.

Декрет «Про вибори (про корупційну та протизаконну діяльність)» забезпечує проведення громадських виборів чесно, відкрито і вільно від корупції та незаконної поведінки [5].

Надзвичайно важливим інструментом Комісії у боротьбі з корупцією є розділ 10 декрету «Про запобігання хабарництву» – володіння нез'ясованою власністю – в якому зазначено, що особи, які підтримують рівень життя або мають фінансові ресурси, які перевищують його/її рівень доходу і не можуть надати задовільне пояснення того, як він/вона може підтримувати такий рівень життя або в який спосіб отримані фінансові ресурси, вважається винним у вчиненні злочину [7, с. 46]. Тобто, було законодавчо встановлено обов'язок доказування підозрюваною особою законності способів та шляхів набуття статків, що не могли бути отримані в ході трудової діяльності.

Аналіз вищезазначених положень дозволяє зробити висновок, що сфера впливу Незалежної комісії проти корупції є надзвичайно широкою. Саме тому, для уникнення зловживань з боку органу державної влади, що володіє такими широкими повноваженнями було створено надійну систему стримування протидії. Її робота досліджується різними незалежними комітетами, кожна з яких очолюється неофіційним членом і включає видатних членів з різних секторів громадянського суспільства. Всі члени комітетів призначаються Губернатором Гонконгу [8, с. 53]. Серед таких комітетів: Консультативний комітет з корупції, який спостерігає за діяльністю Комісії загалом і консулює з питань політики; Комітет з перевірки операцій, який контролює роботу Департаменту оперативної роботи; Консультативний комітет із запобігання корупції, який консулює з питань пріоритетності досліджень у сфері запобігання корупційних проявів та розглядає всі звіти за результатами досліджень і Цивільний консультативний комітет зі зв'язків з громадськістю, який консулює НКК з питань стратегії розвитку обізнаності та підтримки населення. Ще одним контролюючим органом є незалежний Комітет з розгляду скарг НКК, який приймає, контролює та розглядає всі скарги на Незалежну комісію проти корупції [7, с. 46].

**Висновки.** Таким чином, успіх діяльності Незалежної комісії проти корупції у Гонконзі дозволяє зробити висновки, що інституції, створені для боротьби з корупцією, дійсно можуть ефективно впливати на зменшення рівня проявів цього негативного явища у сфері публічного адміністрування, та для цього необхідна наявність деяких умов. До них відносяться: повна незалежність та відсутність важелів впливу на таку інституцію; наявність органів, що контролюють та перевіряють звітність антикорупційної комісії; крім того, необхідна підтримка уряду країни, шляхом реального здійснення складного процесу реформування. Дослідження фахівців Світового банку зазначають, що є декілька обставин, здатних негативно вплинути на діяльність антикорупційної інституції, серед яких: відсутність юридичних інструментів (нормативно-правових актів), які необхідні для її успішного функціонування; залежність від втручання (наявність важелів впливу) з боку політичного керівництва; порушення ієрархії звітності; відсутність нагляду (контролюючих інституцій) за додержанням законності з боку антикорупційної інституції та (за деякими дослідженнями) розмір країни, географічно або за чисельністю населення [4, с. 15; 9, с. 17].

Не є можливим створення будь-якої єдиної, універсальної інституціональної системи боротьби з корупційними проявами, оскільки в кожній країні вона має ґрунтуватися на вже наявних напрацюваннях, спиратися на чинну правову систему та враховувати територіальні та культурні особливості.

Зважаючи на особливості українського законодавства та враховуючи вищенаведене, вважаємо за доцільне можливість розширення окремих повноважень Національного Антикорупційного Бюро України в частині доступу до інформації, матеріалів справ тощо. Крім того, необхідно імплементувати до положень національного антикорупційного законодавства норми, що стосуються захисту особистості особи, яка повідомляє про факти виявлення корупції.



### Список використаних джерел:

1. Моніторинг реформ в Україні. URL: <https://carnegieendowment.org/2018/03/27/ukraine-reform-monitor-march-2018-pub-75909>.
2. Трансперенсі Інтернешнл Україна. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indexskoruptsiji-cpi-2014/>.
3. Трансперенсі Інтернешнл Україна. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indexskoruptsiji-cpi-2018/>.
4. John R. Heilbrunn. Anti-Corruption Commissions : Panacea or Real Medicine to Fight Corruption? 2004. Stock No. 37234 P. 3–6. URL: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>.
5. Офіційний сайт Незалежної комісії по боротьбі з корупцією Гонконгу. URL: <https://www.icac.org.hk/en/about/history/index.html>.
6. Клеменчич Г. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції : огляд моделей. *Організація економічного співробітництва і розвитку. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. Марібор*. 2007. P. 33–40. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>.
7. Institutional Arrangements to Combat Corruption. P. 44–48. URL: [https://www.right2info.org/resources/publications/asset-declarations/undp\\_institutional-arrangements-to-combat-corruption\\_2006](https://www.right2info.org/resources/publications/asset-declarations/undp_institutional-arrangements-to-combat-corruption_2006).
8. Wong Andrew. Anti-Corruption Strategy of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China. *Controlling Corruption in Asia and the Pacific. ADB/OECD*. February 2005. Manila. P. 51–55.
9. Mitchell Zoe. A Comparative Analysis of the OECD Anti-Corruption Models (Asia & Europe) And Australia's Existing Anti-Corruption Platform. P. 16–17. URL: <http://www.ijbcnet.com/4-3/IJBC-14-4304.pdf>.

УДК 343.985

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ: КРИМІНАЛІСТИЧНА КЛАСИФІКАЦІЯ

**Ковальов Юрій Юрійович**,  
аспірант (Харківський науково-  
дослідний інститут судових експертиз  
імені Заслуженого професора  
М.С. Бокаріуса,  
м. Харків, Україна)

У статті розглядаються проблемні аспекти вдосконалення методології розслідування корупційних злочинів. Наголошується на необхідності наближення методичних рекомендацій розслідування корупційних злочинів до поточних потреб правоохоронної практики. Висвітлено зміст поняття «класифікація» в етимологічному сенсі й виділено значення наукової класифікації в розкритті сутності досліджуваних об'єктів. Відзначається, що особливістю криміналістичної класифікації злочинів є їх поділ за такими підставами, які в максимальній мірі відповідають практичним потребам осіб, які здійснюють їх виявлення та розслідування, а відтак сприяють розробці відповідних цим

потребам методичних рекомендацій, що враховують реалії, з якими стикається слідча практика у провадженнях тієї чи іншої категорії злочинів. Розкрито значення криміналістичної класифікації злочинів для формулювання методу розслідування такого роду злочинів. Проведено аналіз та узагальнення наукових підходів вітчизняних та зарубіжних вчених щодо кримінологічних критеріїв класифікації злочинів. Підкреслено доцільність розробки та оптимізації незалежної криміналістичної класифікації корупційних злочинів з урахуванням особливостей кримінально-правової систематизації. На основі аналізу наукових джерел та слідчої практики запропоновано криміналістичну класифікацію корупційних злочинів: залежно від сфери та конкретної галузі суспільних відносин, на які посягають злочинні дії; залежно від способу злочинних дій; за ознаками особи злочинця (суб'єкта злочину); залежно від злочинної мети та предмета злочинного посягання; залежно від виду суспільно небезпечних наслідків злочину. Підсумовано, що вищезазначені науково-практичні криміналістичні рекомендації, ґрунтуючись на кримінально-правовій характеристиці злочинів цієї групи, мають також важливе значення для формування їх своєї криміналістичної характеристики.

**Ключові слова:** злочин, корупція, криміналістика, класифікація, розслідування, методика.

## CURRENT ISSUES FOR THE INVESTIGATION OF CORRUPTION CRIMES: CRIMINALISTIC CLASSIFICATION

**Kovalov Yurii Yuriiovich,**  
Postgraduate Student  
(Hon. Prof. M.S. Bokarius Kharkiv  
Research institute of Forensic  
Examinations, Kharkiv, Ukraine)

The article deals with the problem aspects of improving the methodology for investigation of corruption crimes. The necessity of approximation of methodical recommendations of the investigation of corruption crimes to the current needs of law enforcement practice is emphasized. The content of the concept "classification" in its etymological sense is elucidated and the significance of the scientific classification in the disclosure of the essence of the objects under study is highlighted. It is noted that the feature of the criminalistic classification of crimes is their division on the grounds that are as close as possible to the practical needs of those who carry out their detection and investigation, and thus contribute to the development of methodological recommendations that meet these needs, taking into account the realities encountered by investigative practices in proceedings of a separate category of crimes. The significance of forensic classification of crimes for the formulation of a method of investigation of this kind of crimes is revealed. The analysis and generalization of scientific approaches of domestic and foreign scientists concerning criminological criteria of classification of crimes is carried out. The expediency of developing and optimizing an independent forensic classification of corruption crimes with regard to peculiarities of criminal-legal systematization is emphasized. Based on the analysis of scientific sources and investigative practices, a criminalistic classification of crimes classification of corruption crimes is proposed: depending on the sphere and specific field of social relations encountered by criminal acts; depending on the method of criminal activity; on the basis of the person of the offender (the subject of the crime); depending on the criminal purpose and the subject of the criminal offense; depending on the type of socially dangerous consequences of the crime. It is concluded that the above mentioned scientific-practical forensic recommendations, based on the criminal-law description of the crimes of this group, are important for the formation of their generalized criminalistic characteristics.

**Key words:** crime, corruption, criminalistics, classification, investigation, methodology.

**Постановка проблеми.** Розслідування корупційних злочинів є одним із найскладніших, що зумовлюється, по-перше, їх латентним та здебільшого організованим характером, по-друге, активною протидією розслідуванню з боку зацікавлених осіб, які мають владні повноваження відповідно до свого службового становища. Саме тому, актуалізувалося питання наближення методичних рекомендацій щодо розслідування корупційних злочинів до сучасних потреб правозастосовчої практики. Особливе місце у цьому аспекті займає проблема криміналістичної класифікації зазначених злочинів.

**Ступінь розробленості проблеми.** Дослідженню проблемних питань криміналістичної класифікації злочинів присвятили свою увагу такі вітчизняні та закордонні вчені-криміналісти, як: Р.С. Белкін, А.І. Вінберг, О.М. Васильєв, О.Ю. Головін, В.А. Журавель, В.О. Образцов, Р.Л. Степанюк, В.В. Тіщенко, М.П. Яблоков та інші. Взагалі аналізу кримінально-правових питань корупційної злочинності та проблемам їх розслідування неодноразово присвячували свої праці вітчизняні та закордонні науковці, зокрема: З.Т. Баранова, Ю.В. Баулін, М.М. Букаєв, А.Ф. Волобуєв, М.В. Даньшин, В.М. Карагодін, Н.В. Кимлик, В.П. Корж, В.В. Крюков, С.П. Кушніренко, В.П. Лавров, М.І. Мельник, Я.Є. Мишков, В.О. Навроцький, О.В. Пчеліна, В.Я. Тацій, Т.В. Філатова, О.Ю. Фролова, В.О. Черкашенін, Р.В. Чупахін, В.Ю. Шепітько та інші. Разом із цим, проблеми криміналістичної класифікації корупційних злочинів залишаються на сьогодні в Україні не дослідженими, що і визначає напрямок подальших наукових розробок.

**Мета статті** – дослідження підстав систематизації сучасних корупційних злочинів та здійснення їх класифікації з урахуванням як кримінально-правових, так і криміналістичних критеріїв розподілу.

**Виклад основного матеріалу.** Вважаємо за доцільне, перш ніж дослідити питання криміналістичної класифікації корупційних злочинів, з'ясувати зміст поняття «класифікація» у його етимологічному сенсі.

Так, під класифікацією розуміють систему розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями. Класифікацією є система розміщення предметів за класами на підставі схожості цих предметів у середині класу і їх відмінності від предметів інших класів [1, с. 175].

В юридичній енциклопедичній літературі зазначається, що класифікація (від лат. *classis* – клас, розряд та *facio* – роблю) – це система супідрядних понять (класів, об'єктів) тієї або іншої галузі знань чи діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів. Наукова класифікація виражає систему законів, властивих відповідній галузі [2, с. 115; 3, с. 357].

Класифікацію можна розглядати як процес і результат застосування типологічного методу, що дозволяє розділити множинність об'єктів на підмножини (підкласи) за певними ознаками. Наукова класифікація допомагає розкрити сутність досліджуваних об'єктів, повніше і точніше виділити й оцінити їхні властивості, зв'язки і відносини, сприяє систематизації знань, поняттєвого апарата, служить базою для подальшої розробки теорій і положень у тій чи іншій науковій галузі [4, с. 15].

Розглядаючи сутність криміналістичної класифікації злочинів, необхідно відзначити, що вона є важливою умовою раціонального пізнання злочину, його відбиттю в формі слідів та інших фактичних даних, умовою якісного розслідування [5, с. 189]. Особливістю криміналістичної класифікації злочинів є їх поділ за такими підставами, які в максимальній мірі відповідають практичним потребам осіб, які здійснюють їх виявлення та розслідування, а відтак сприяють розробці відповідних цим потребам методичних рекомендацій, що враховують реалії, з якими стикається слідча практика у провадженнях тієї чи іншої категорії [6, с. 9]. Таким чином, криміналістична класифі-

фікація злочинів повинна базуватися на такого роду умовах, за якими було б досягнуто ефективне застосування засобів, методів і прийомів криміналістики при розслідуванні окремих видів злочинів [7, с. 11].

У криміналістичній науці неодноразово наголошувалося на особливому значенні криміналістичної класифікації злочинів для формування окремих методик розслідування будь-якого виду злочинів. Так, В.О. Образцов підкреслював, що при вирішенні практичних завдань розслідування злочинів недостатньо користуватися кримінально-правовою класифікацією злочинів, оскільки в нормах матеріального права відбиті лише ті ознаки та властивості, які є суттєвими з точки зору кримінального законодавства і його використання. У цих класифікаціях не враховується ситуаційний аспект злочинів, необхідний для наукового розроблення диференційованих методичних рекомендацій [8, с. 15]. Вчений відзначає, що криміналістична класифікація злочинів імпліцитно містить системний підхід, спирається на принцип системності. Розгляд злочинів як системи передбачає вивчення внутрішніх взаємозв'язків, тих системуютьворюючих чинників, які забезпечують єдність її елементів [9, с. 27].

З цього приводу М.П. Яблоков також висловлюється однозначно і робить висновок, що оптимізація методик розслідування окремих видів злочинів залежить від багатьох факторів, у тому числі від подальшого вдосконалення криміналістичної класифікації злочинів [10, с. 25]. На думку В. А. Журавля, криміналістична класифікація – більш диференційоване утворення, аніж кримінально-правова характеристика, що тісніше наближає її до вимог практики. При цьому слід усвідомлювати та пам'ятати, що здійснення криміналістичної класифікації не є самоціллю, оскільки вона розглядається як підстава для побудови системи окремих криміналістичних методик [11, с. 59].

Погоджуємося з думкою Р.С. Белкіна, який зазначає, що окрема криміналістична методика, побудована лише на основі кримінально-правової характеристики злочину, носить значною мірою загальний характер і вимагає для свого конкретного застосування адаптації досить високого ступеня, оскільки враховує лише найзагальніші особливості злочину [12, с. 325]. Вважаємо, що в основу класифікації злочинів, у тому числі й корупційних, повинні бути покладені як кримінально-правові, так і криміналістичні критерії поділу.

Отже, з метою розроблення криміналістичної класифікації корупційних злочинів спочатку розглянемо види корупційних злочинів, визначені в чинному кримінальному законодавстві.

Так, корупційними злочинами відповідно до примітки ст. 45 Кримінального кодексу (далі – КК) України вважаються злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 КК України, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені статтями 210, 354, 364, 364<sup>1</sup>, 365<sup>2</sup>, 368-369<sup>2</sup> КК України [13]. Формування у чинному кримінальному законодавстві вичерпного переліку корупційних злочинів визначає критерій їх поділу – умову вчинення злочину шляхом зловживання службовим становищем.

На нашу думку, визначений законодавцем перелік корупційних злочинів є вірним, проте не зовсім повним, оскільки за такою класифікацією не враховуються окремі склади злочинів, що містять корупційну складову. Зокрема, до таких належать злочини економічної спрямованості, вчинені організованими групами (наприклад, ч. 4 ст. 190 КК України), а також окремі військові злочини (наприклад, ст.ст. 422, 426 КК України).

Досліджуючи криміналістичні критерії поділу корупційних злочинів варто погодитися з думкою Р.Л. Степанюка, який зазначає, що критеріїв криміналістичної класифікації злочинів більше, ніж кримінально-правових. Адже основною функцією



такої класифікації є значущість для побудови теоретичних і практичних рекомендацій, спрямованих на вирішення основних завдань кримінального провадження. Саме тому підстави класифікації мають відображувати перш за все суттєві в криміналістичному сенсі риси відповідної злочинної діяльності [14, с. 34–35].

З огляду на зазначене, розглянемо основні підходи науковців щодо виділення криміналістичних критеріїв класифікації злочинів, аналіз яких дозволить запропонувати власне бачення щодо криміналістичної класифікації корупційних злочинів.

Так, Р.С. Белкін та А.І. Вінберг виділяють такі різновиди криміналістичних класифікацій: 1) класифікація осіб; 2) класифікація предметів; 3) класифікація властивостей і ознак; 4) класифікація дій та процесів; 5) логіко-криміналістичні класифікації [15, с. 52–65]. О.М. Васильєв сформулював ідею щодо двох форм криміналістичної класифікації злочинів. У якості першої форми він розглядає слідчі ситуації. Другою формою класифікації він називає криміналістичну характеристику злочину [16, с. 25].

У свою чергу О.Ю. Головін виокремлює наступні групи криміналістичних класифікацій злочинів: 1) криміналістичні класифікації злочинів, пов'язані зі способом їх вчинення та приховування; 2) криміналістичні класифікації злочинів, пов'язані з суб'єктом їх вчинення; 3) криміналістичні класифікації злочинів, пов'язані з потерпілим та особливостями його поведінки; 4) криміналістичні класифікації злочинів, пов'язані з безпосереднім об'єктом і предметом злочинного посягання; 5) криміналістичні класифікації злочинів, пов'язані з суб'єктивною стороною злочину; 6) криміналістичні класифікації злочинів, пов'язані зі специфікою місця, часу, обстановки скоєння злочину [17, с. 33–39].

В.В. Тищенко вважає, що основними критеріями, за якими проводиться криміналістична класифікація злочинів, мають бути елементи предметної діяльності: суб'єкт (особа злочинця), мотиви та цілі його дій, об'єкт злочину (особа потерпілого і предмет посягання); обстановка (просторово-часові та інші умови дійсності), механізм, наслідки та результат злочину. Він наголошує, що криміналістична класифікація злочинів дозволяє провести багатосторонній аналіз виділених категорій злочинів, синтезувати їх криміналістично-значимі властивості та дати відповідні криміналістичні характеристики таким категоріям злочинів [4, с. 15–16].

Російська дослідниця В.О. Алфьорова, досліджуючи проблеми розслідування корупційних злочинів слідчими прокуратури, пропонує криміналістичну класифікацію корупційних злочинів за способом їх вчинення, по колу осіб, що беруть участь у вчиненні злочину, за рівнем службової діяльності суб'єкта корупційного злочину, за часом здійснення корупційної діяльності, за предметом злочинного посягання [7, с. 11–13].

Отже, з огляду на вищезазначене, а також враховуючи специфіку корупційних злочинів, ми пропонуємо наступну їх криміналістичну класифікацію:

1. Залежно від сфери та конкретної галузі суспільних відносин, на які посягають злочинні дії:

- корупційні злочини у сфері діяльності юридичних осіб публічного права;
- корупційні злочини у сфері діяльності юридичних осіб приватного права;
- злочини, що вчиняються у галузях: бюджетно-фінансової діяльності, управління державним та комунальним майном, соціально-економічного розвитку, фінансово-господарської діяльності, фінансового контролю, банківської діяльності, земельних відносин, будівництва, охорони здоров'я, екологічної безпеки, охорони громадського порядку, правоохоронної діяльності, освіти та культури, соціального захисту, транспортної діяльності, матеріального виробництва, інформаційних технологій, оборонно-промислової та паливно-енергетичної діяльності тощо.

2. Залежно від способу злочинних дій:

- вчинені у формі підкупу;

– вчинені шляхом неправомірного розпорядження фінансовими і матеріальними ресурсами;

– вчинені шляхом використання службовою особою таємної службової інформації в особистих цілях або в інтересах третіх осіб;

– вчинені шляхом неправомірного складання та підпису фіктивних документів (кошторисів, доходів і видатків, звітів, договорів, листів або інших ділових документів);

– вчинені шляхом порушення порядку та правил надання публічних послуг (порушення правил державної реєстрації, порядку ліцензування, порядку приватизації майна, незаконне кредитування тощо);

– вчинені шляхом умисного використання посадовою особою свого службового становища, загальноновизнаного авторитету та владних можливостей всупереч інтересам служби, що породжує настання наслідків правового характеру.

– іншими способами.

3. За ознаками особи злочинця (суб'єкта злочину):

– залежно від кількісного складу: вчинені одноособово; вчинені групою осіб; вчинені у складі організованої групи;

– залежно від рівня повноважень, злочини, що вчиняються службовими особами вищого керівного складу, середнього керівного складу, молодшого керівного складу, рядового складу;

– за обсягом службових повноважень: вчинені представниками державної влади; вчинені службовими особами, які наділені організаційно-розпорядчими, адміністративно-господарськими та/або контрольними функціями; вчинені службовими особами, які відповідно до займаної ними посади виконують певні функціональні обов'язки;

4. Залежно від злочинної мети та предмета злочинного посягання:

– злочини, спрямовані на одержання незаконної матеріальної вигоди (бюджетних або приватних грошових коштів, цінних паперів, майна або права на нього тощо);

– злочини, що вчиняються з метою особистої зацікавленості не матеріального характеру (службове підвищення, уникнення відповідальності, знищення документів, що дискредитують службову особу, надання послуги родичу тощо);

5. Залежно від виду суспільно небезпечних наслідків злочину:

– злочини, що завдають матеріальної шкоди державі, підривають її авторитет;

– злочини, що завдають матеріальної шкоди юридичним особам-підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, у тому числі у вигляді упущеної вигоди майнового характеру;

– злочини, що завдають матеріальної та моральної шкоди фізичним особам – учасникам суспільних відносин.

**Висновки.** Резюмуючи вищевикладене зазначимо, що розроблення криміналістичної класифікації корупційних злочинів – це вже давно назріла потрібність як в аспекті наукового усвідомлення окремої теоретичної проблематики, так і у сенсі сучасної практики протидії злочинності при використанні на місцях насправді ефективного інструментарію стримування корупційної злочинності. При цьому слід виходити з того, що такі науково-практичні криміналістичні рекомендації, ґрунтуючись на кримінально-правовій характеристиці злочинів цієї групи, мають також важливе значення для формування їх своєрідної криміналістичної характеристики.

### Список використаних джерел:

1. Словник української мови : в 11 т.: Т. 4 / за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1973. 840 с. URL: <http://sum.in.ua/p/4/175/1> (дата звернення: 28.12.2018).

2. Юридична енциклопедія : в 6 т.: Т. 3 / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. Енцикл., 2001. 792 с.

3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2007. 992 с.
4. Тищенко В.В. Концептуальні основи розслідування корисливо-насильницьких злочинів : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2003. 34 с.
5. Куемжиева С.А. Криминалистическая классификация преступлений против семьи и несовершеннолетних. *Общество и право*. 2017. № 2 (60). С. 189–194.
6. Беляков А.А. Криминалистическая классификация преступлений, связанных со взрывами : теоретические и практические аспекты. *Российское право: Образование. Практика. Наука*. 2016. № 3. С. 9–12.
7. Алферова В.А. Расследование коррупционных преступлений следователями прокуратуры : автореф. дис. ... кандид. юрид. наук : 12.00.09. Ростов-на-Дону, 2006. 24 с.
8. Образцов В.А. Криминалистическая классификация преступлений. Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1988. 176 с.
9. Образцов В.А. Классификация преступлений на криминалистической основе – важнейшее условие совершенствования теории и практики расследования преступлений (современное состояние и пути решения проблемы). *Оптимизация расследования преступлений*: сб. науч. тр. Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1982. 155 с.
10. Яблоков Н.П. Криминалистическая методика расследования. Москва : Изд-во МГУ, 1985. 97 с.
11. Журавель В.А. Криміналістичні методики: сучасні наукові концепції : монографія. Харків : Вид. агенція «Апостіль», 2012. 304 с.
12. Белкин Р.С. Курс криминалистики : в 3-х т.: Т. 3 Криминалистические средства, приемы, рекомендации. Москва : Юристъ, 1997. 480 с.
13. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
14. Степанюк Р.Л. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України : монографія / за ред. А. Ф. Волобуєва. Харків : Вид-во ХНУВС, 2012. 436 с.
15. Белкин Р.С., Винберг А.И. Криминалистика и доказывание (методологические проблемы). Москва : Юрид. лит., 1969. 216 с.
16. Васильев А.Н. О криминалистической классификации преступлений. Методика расследования преступления (общие положения) : Материалы науч.-практ. конф. (г. Одесса, ноябрь 1976 г.). Москва : Наука, 1976. С. 25–26.
17. Головин А.Ю. Базовые криминалистические классификации преступлений. *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. 2013. № 2 (2). С. 31–40.

УДК 342.9

## ПРАВОВИЙ СТАТУС І ЗАХИСТ ВИКРИВАЧІВ. ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

**Наконечна Ірина Володимирівна,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри поліцейського права  
(Національна академія внутрішніх  
справ, м. Київ, Україна)

Стаття присвячена аналізу й урегулюванню превентивного антикорупційного механізму захисту викривачів. Можна значно покращити ситуацію в країні. Метою цієї процедури є змінити ставлення людей до викривачів і переконати громадян інформувати про корупційні правопорушення й інші злочинні діяння та не боятися настання для них наслідків, які б загрожували життю, здоров'ю, житлу чи майну викривачів і/або їхніх близьких осіб. Наголошено, що для України значущим є питання соціального сприйняття викривання інформації, необхідно провести значну просвітницьку роботу, спрямовану на підвищення потенціалу громадянського суспільства, зокрема щодо активної безпосередньої участі громадян у викриванні правопорушень. Зазначено, що для застосування заходів безпеки до викривачів мають бути відповідні приводи й підстави. Отже, підставою застосування заходів безпеки до викривачів є дані чи явні ознаки, що свідчать про наявність реальної загрози їхньому життю, здоров'ю, житлу й майну (наявність усних чи письмових погроз, виявлених у ході проведення оперативно-розшукових заходів, чи інформації про підготовку посягання на викривача). Зроблено висновки стосовно врегулювання правового механізму формування антикорупційного законодавства України щодо запобігання і протидії корупції, запропоновано внесення низки змін до окремих нормативних актів. Сформовано пропозиції розвитку інституту викривачів, а саме: уповноважити Національне антикорупційне бюро України на належне прийняття й розслідування повідомлень викривачів корупції, забезпечення й контролю захисту їх анонімності та конфіденційності; надати Національному антикорупційному бюро України право приймати рішення про застосування заходів безпеки до викривачів та інших осіб, які потребують захисту у зв'язку антикорупційними розслідуваннями.

**Ключові слова:** корупція, корупцією правопорушень, антикорупційне законодавство, викривачі.

### LEGAL STATUS AND PROTECTION OF DISCLOSERS. FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF DISCLOSURES: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

**Nakonechna Iryna Volodymyrivna,**  
Candidate of Law, Docent at the  
Department of Police Law  
(National Academy of Internal Affairs,  
Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the analysis and regulation of the preventive anti-corruption mechanism of protection of the disclosure, can greatly improve the situation in the country. The purpose of this procedure is to change the attitude of people towards the perpetrators



and persuade citizens to inform about corruption offenses and other criminal acts and not be afraid of the consequences for them that would endanger the lives, health, housing or property of the perpetrators and/or their relatives. It is stressed that the issue of social perception of disclosure of information is important for Ukraine, and it is necessary to carry out significant educational work aimed at increasing the potential of civil society, in particular, regarding active direct participation of citizens in the disclosure of offenses. It is noted that for the use of security measures, the accused should have appropriate reasons and grounds. Consequently, the grounds for the use of security measures against the disclosers are evidence or evidence that there is a real threat to their life, health, housing and the property of the discloser (the presence of verbal or written threats, the detection of operational intelligence measures or information on the preparation of the attack). Conclusions regarding the regulation of the legal mechanism for the formation of anti-corruption legislation of Ukraine on prevention and counteraction of corruption have been made, and a number of amendments to certain normative acts have been proposed. Proposals for the development of the Institute of Disclosers, namely: Authorize the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine for the proper acceptance and investigation of reports of corruption offenders, ensuring and controlling the protection of their anonymity and confidentiality, and to give the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine the right to make decisions on the application of security measures to the discloser and other persons who need protection in connection with anti-corruption investigations.

**Key words:** corruption, corruption offenses, anti-corruption legislation, interaction, exposé.

Розвиток для України інституту викривачів є дуже важливим запобіжним заходом виникнення та поширення корупції в суспільстві. Відносини, що виникають у сфері захисту викривачів, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Законом України «Про запобігання корупції», Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами.

Поняття «викривач» в українській мові є фактично аналогом англійського терміна «whistleblower», дослівно – «той, що дмухає у свисток». За ініціативи громадського активіста Ральфа Нейдера, цей термін став широко застосовуватися з початку 1970-х років [5]. Нейдер замінив ним слова «донощик» («snitch») та «інформатор» («informer»), які мають, як і в українській мові, негативне смислове забарвлення. Низка гучних викриттів, які мали місце в США наприкінці 60-х, у 70-х роках ХХ століття, спричинивши сильний резонанс у суспільстві, змусили конгрес закріпити правові гарантії для викривачів [7].

Американський учений, що досліджує цю проблему, професор Роберт Вон зазначає, що «викривання» несправедливості й беззаконня є проявом мирного способу виявити незгоду з тим чи іншим станом речей, що є ознакою та гарантією демократії й плюралізму. Більше того, він стверджує, що мирна непокора й «викривання» несправедливості є моральним обов'язком [6].

Отже, необхідно зазначити, що викривачі у США визначаються, як працівники державних або приватних установ, організацій, які розкрили суспільству або органам влади ту чи іншу інформацію про правопорушення в управлінській діяльності, корупцію, порушення закону або інші проступки [4].

Австралія та Великобританія мають єдиний нормативний акт, що охоплює собою захист усіх видів викривачів, які, за обґрунтованим переконанням працівника,

вказують на злочин, невиконання законних повноважень, помилку у правосудді, загрозу здоров'ю чи безпеці будь-якої особи, діяння, що заподіюють шкоду довкіллю, будь-яку іншу інформацію, яка стосується попередніх умов і була свідомо прихована. Отже, британський законодавець включив у визначення інформацію про діяння, які не тільки вже були скоєні, а також ті, які скоюються зараз і можуть бути скоєні в майбутньому, що значно розширює коло випадків, коли викривач може бути захищеним, і також надає закону ширші можливості для виконання функції запобігання правопорушенням [3].

У вищезазначеному Законі України «Про запобігання корупції», на нашу думку, бракує єдиного, універсального визначення поняття «викривач», яке б охоплювало всіх суб'єктів, всі види розголошеної інформації та порядок захисту викривачів і/або звільнення їх від юридичної відповідальності.

Варто зазначити як приклад Рекомендовані принципи щодо розроблення законодавства щодо захисту викривачів (Recommended draft principles for whistleblowing legislation) громадської організації «Transparency International», яка радить розширювати коло викривачів у законодавстві, не обмежуючись традиційною формулою «роботодавець-працівник», а також включати до цього списку консультантів, стажерів, тимчасових працівників, тих, хто шукає роботу, осіб, які надають додаткову інформацію тощо [15].

Варто наголосити, що до комітету Верховної Ради України подано Проект Закону України «Про захист викривачів і розкриття інформації в суспільних інтересах». Він створений коаліцією «Ініціатива 11», куди ввійшли представники таких громадських організацій, як Інститут Медіа Права, Центр протидії корупції, Всеукраїнська ліга правників проти корупції, Blueprint for Free Speech і Центр UA.

Зазначений Законопроект, містить прогресивний врегульований антикорупційний механізм і належний процес функціонування інституту викривачів. Необхідно зазначити широке трактування поняття «викривач», яке пропонує Законопроект, урахування можливості викривати інформацію через зовнішні та внутрішні канали, багатосторонній, чіткий і деталізований механізм захисту викривачів, що включає в себе також таку новелу, як можливість застосування фінансових стимулів для викривачів, що, очевидно, є запозиченням досвіду країн з найефективнішою системою регулювання питання інформаторів – США, Південної Кореї тощо.

Також вартим уваги є зарубіжний досвід введення в систему посадових осіб Уповноваженого з питань захисту викривачів, що здійснює контрольну функцію за дотриманням положень законопроекту та є додатковим гарантійним важелем у системі захисту викривачів [16].

Експерт Харківської правозахисної групи Оксана Нестеренко вважає, що створення передусім надійних внутрішніх каналів розкриття інформації є особливо важливим, тому що дає змогу, з одного боку, викрити суспільно необхідну інформацію, а з іншого – не відбудеться витоку конфіденційної інформації, що може запобігти конфліктам і суперечностям у майбутньому [17]. Ця думка збігається з позицією Європейського суду з прав людини (далі – Суд). Про це свідчить рішення Суду по справі «Гужа проти Молдови» (*Guja v. Moldova*), де Суд визнав незаконним застосування санкцій до працівника, який розголосив суспільно необхідну, але конфіденційну інформацію.

Важливою частиною обґрунтування рішення Суду був той факт, що працівник не мав дієвих засобів, щоб виправити порушення, застосовуючи внутрішні канали організації, оскільки таких механізм не було передбачено правилами всередині цієї установи [18].

Не менш значущим для України є питання соціального сприйняття викривання інформації, адже тут також існує низка неоднозначних феноменів. За словами професора

Роберта Вона, «законодавство про захист викривачів не тільки відображає культуру, а й містить у собі цінності, які на неї впливають» [19]. Можливо, це через радянське минуле, де панували традиції суспільного осуду «донощиків», можливо, через недоліки в чинному законодавстві, але, згідно з опитуванням міжнародної організації PACT Inc. у жовтні 2014 – листопаді 2015 року, 70% українців ніколи не повідомляли про корупцію [20].

Тому очевидно, що в Україні необхідно провести значну просвітницьку роботу, спрямовану на підвищення потенціалу громадянського суспільства, зокрема щодо активної безпосередньої участі громадян у викриванні правопорушень, яка, можливо, триватиме не один рік.

Велика роль тут може бути відведена вищезгаданим громадським ініціативам, які сьогодні відіграють визначну роль у розробленні правового механізму захисту викривачів [21].

Відповідно до ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції», особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач), – особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою [10].

Отже, викривач повинен повідомляти інформацію про порушення вимог антикорупційного законодавства, яка базується не на припущеннях, а на фактах, які знаходять своє підтвердження, наприклад, у різного роду документах чи аудіовідеозаписах. Проте, якщо інформація виявиться недостовірною, викривач повинен буде довести правоохоронним органам, що на момент поширення в нього не було підстав сумніватися в достовірності поширених ним відомостей, тому повідомив про порушення вимог антикорупційного законодавства іншою особою.

Стаття 33 Конвенції ООН проти корупції прямо наголошує на добросовісності й обґрунтованості повідомлень про корупцію. Така добросовісність у широкому розумінні має місце, коли розголошення було спрямовано саме на досягнення суспільно важливої мети – припинення правопорушення чи запобігання правопорушенню, відвернення шкоди здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, притягнення винуватих осіб до відповідальності [2].

Повідомлення викривача щодо порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» може стосуватися будь-якого корупційного кримінального правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, протиправність, що передбачені в нормах статей Кримінального кодексу України або в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Варто зазначити, що суб'єктивною ознакою повідомлення викривача щодо порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» є його обґрунтована переконаність, що інформація, яка міститься в повідомленні, є достовірною.

Отже, законодавець підвищує вимоги до повідомлення викривача щодо порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції»: у ньому не лише мають наводитися певні факти порушення іншою особою вимог антикорупційного законодавства, а міститися аргументовані мотивуючі факти, що підтверджуються.

Отже, повідомлення не може бути непереконливим. Обґрунтованість повідомлення викривача щодо порушення вимог антикорупційного законодавства має відображатися у вигляді його мотивування, до того ж умотивованість посилює обґрунтованість повідомлення, надає йому докази самого порушення, полегшує розуміння повідомлення особою або правоохоронним органом, до якого воно було подано. Якщо повідомлення викривача щодо порушення вимог антикорупційного законодавства є невмотивованим, то воно є й необґрунтованим, у такому випадку правоохоронний орган надає відповідь викривачу щодо відмови в задоволенні його повідомлення.

У пункті 4 ч. 3 Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» передбачено ухвалити закон про захист осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів), з обов'язком повідомлення та захисту викривачів, створення внутрішніх і зовнішніх каналів подання інформації, системи захисту викривачів від утисків і переслідування, а також заходи стимулювання повідомлень про корупцію, покладення на спеціально уповноважений орган функцій із проведення моніторингу й аналізу практики застосування закону й ужиття заходів щодо його належного застосування, запровадження санкцій за приховування фактів корупційних правопорушень положень закону [8].

Варто значити особи, які прирівнюються до викривачів:

- а) особи, які надають допомогу щодо запобігання і протидії корупції;
- б) близькі особи, члени сім'ї викривача;
- в) особи, які не здійснювали повідомлення щодо порушення вимог антикорупційного законодавства, але брали чи беруть участь у виявленні корупційного порушення та запобіганні корупційному порушенню, припиненні або розкритті таких порушень, окрім працівників правоохоронних органів та осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення або розслідувати.

Вищезазначені особи перебувають під захистом держави відповідно до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Якщо є факти загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб (викривачів), які надають допомогу в запобіганні й протидії корупції, або їхніх близьких осіб у зв'язку зі здійсненим повідомленням щодо порушення вимог антикорупційного законодавства, то правоохоронні органи застосовують правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи.

Для застосування заходів безпеки до викривачів мають бути відповідні приводи й підстави. Отже, підставою можуть дані чи явні ознаки, що свідчать про наявність реальної загрози їхньому життю, здоров'ю, житлу та майну (наявність усних чи письмових погроз, виявлених у ході проведення оперативно-розшукових заходів, чи інформації про підготовку посягання на викривача).

До правових заходів можна зарахувати:

- забезпечення конфіденційності відомостей про особу (викривача);
- закритий судовий розгляд.

Приводи для застосування заходів безпеки передбачені в ч. 2 ст. 20 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» і ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції», згідно з якими викривачів можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи.

До організаційно-технічних заходів можна зарахувати:

- особисту охорону, охорону житла й майна;
- видачу спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку;
- за письмовою згодою – використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження;
- за клопотанням чи згодою – заміну документів і зміну зовнішності;
- за клопотанням чи згодою – зміну місця роботи або навчання з компенсацією різниці в зарплаті;
- за клопотанням чи згодою – переселення в інше місце проживання;
- поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення [16].



Відповідно до вимог Закону України «Про безоплатну правову допомогу», викривачі мають право на безоплатну правову допомогу. До завдань центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги у сфері захисту викривачів належать:

- 1) забезпечення надання безоплатної правової допомоги викривачам у порядку, встановленому Законом України «Про безоплатну правову допомогу»;
- 2) підготовка та подання кожного року щорічної інформації (звітів) до Національного агентства щодо кількості викривачів, які звернулися за наданням безоплатної правової допомоги;
- 3) взаємодія зі спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції щодо правового захисту викривачів [14].

Інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, установлених Законом України «Про запобігання корупції». Національне агентство з питань запобігання корупції, а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, зокрема, через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.

Згідно із Законом України «Про запобігання корупції», не розголошується інформація про особу викривача без його згоди третім особам, які не залучаються до розгляду, перевірки або розслідування розкритої ним інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, а також особам, дії або бездіяльності яких стосується розкрита ним інформація [10].

Інформація про викривачів є конфіденційною інформацією, яка може бути розголошена лише за їхньою згодою. Розголошення інформації про особу викривача тягне за собою адміністративну відповідальність, передбачену 172-8 Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Необхідно вказати, в яких випадках не потрібна згода викривача щодо розголошення інформації:

1. направлення повідомлення про корупцію та інформації, викладеної в ньому, матеріалів його перевірки спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції, до компетенції якого належить ужиття заходів реагування на такі повідомлення;
2. направлення повідомлення про корупцію або інформації, викладеної в ньому, матеріалів його перевірки, звернення викривача щодо надання правового та іншого захисту державному органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, юридичній особі публічного права, до повноважень яких належить контроль за дотриманням законодавства в певній сфері;
3. направлення інформації особі, наділеній владними повноваженнями, з метою отримання пояснень або з вимогою припинити порушення відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;
4. надання повідомлення про корупцію та інформації, викладеної в ньому, матеріалів його перевірки, звернення викривача щодо надання правого та іншого захисту на вимогу суду [14].

Для ефективного функціонування інституту захисту викривачів, необхідно:

- створити доступні та безпечні канали надання інформації;
- створити спеціальний підрозділ антикорупційного органу для розслідування повідомлень викривачів і контролю за захистом їх анонімності та конфіденційності;
- покласти повноваження судових і правоохоронних органів щодо захисту викривачів;

- запровадити санкції до посадових осіб за порушення анонімності викривача та його конфіденційності, за всякого роду утиски й переслідування за відповідне викриття;
- захист викривачів має поширюватися на осіб, які розкривають інформацію не лише про корупційні дії, а й про всі незаконні дії;

Для належного функціонування інституту викривачів необхідно доповнити антикорупційне законодавство, а саме:

- уповноважити Національне антикорупційне бюро України на належне прийняття й розслідування повідомлень викривачів корупції, забезпечення та контролю захисту їх анонімності й конфіденційності;
- надати Національному антикорупційному бюро України право приймати рішення про застосування заходів безпеки до викривачів та інших осіб, які потребують захисту у зв'язку антикорупційними розслідуваннями.

Отже, запропонувавши врегулювання превентивного антикорупційного механізму захисту викривачів, можна значним чином покращити ситуацію в країні. Метою цієї процедури є змінити ставлення людей до викривачів і переконати громадян інформувати про корупційні правопорушення та інші злочинні діяння й не боятися настання для них наслідків, які б загрожували життю, здоров'ю, житлу чи майну викривачів і/або їхніх близьких осіб.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р.
2. Конвенція ООН проти корупції (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 р. № 251-V).
3. Public Interest Disclosure Act. 1998. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/section/1>.
4. Lehman J., Phelps S. West's Encyclopedia of American Law. 2005. (Print book: English: 2nd ed.).
5. Nader R., Petkas P.J., Blackwell K. Whistleblowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility. Grossman Publishers: New York, 1972.
6. Vaughn R. The Successes and Failures of Whistleblower Laws. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2012. 368.
7. Бенедик В.І. Інститут викривачів в Україні: проблеми визначення поняття. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 4. С. 438.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 р.
9. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р.
11. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р.
12. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р.
13. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України 23 грудня 1993 р.
14. Про безоплатну правову допомогу: Закон України 2 червня 2011 р.
15. Transparency International. 2009. URL: [https://www.transparency.org/files/content/activity/2009\\_PrinciplesForWhistleblowingLegislation\\_EN.pdf](https://www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf).
16. Законопроект про захист викривачів інформації в Україні. 2015. URL: <http://iniziativa11.org/draft-law-for-the-protection-of-whistleblowers-in-ukraine/?lang=uk>.
17. Нестеренко О. Закон про захист викривачів інформації в Україні: навіщо він нам? Українська правда. 2015. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/12/1/7090873/>.

18. Гуджа против Молдавии [Guja v. Moldova] (№ 14277/04). 2008. URL: [http://www.echr.ru/documents/doc/new2009/guja\\_v\\_moldav.htm](http://www.echr.ru/documents/doc/new2009/guja_v_moldav.htm).
19. Vaughn R. The Successes and Failures of Whistleblower Laws. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2012. 368 с.
20. Citizen's awareness and engagement of civil society. ПАСТ. 2015. URL: [http://uniter.org.ua/upload/files/PDF\\_files/Publications/Presentation%20for%20web-site\\_March%2030\\_final.pdf](http://uniter.org.ua/upload/files/PDF_files/Publications/Presentation%20for%20web-site_March%2030_final.pdf).
21. Костенко О.О. Деякі аспекти ролі викривачів (whistleblowers) у протидії правопорушенням. Право України. 2016. № 6. С. 188–194.

УДК 343.7: 340.5

## КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ВЛАСНОСТІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ДЕЯКИХ КРАЇН ЗІ ЗМІШАНИМ (КОНВЕРГЕНТНИМ) ТИПОМ ПРАВОВИХ СИСТЕМ

**Соловйова Аліна Миколаївна,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
головний спеціаліст (Міністерство  
юстиції України, м. Київ, Україна)

У статті досліджуються питання кримінально-правової охорони власності за законодавством деяких країн зі змішаним (конвергентним) типом правових систем. Актуальність дослідження кримінально-правової охорони власності за законодавством деяких країн зі змішаним (конвергентним) типом правових систем не викликає сумнівів. Актуальність статті пов'язана передусім із глобалізаційними процесами у світі й активною співпрацею країн світу в різних галузях.

У юридичній науці виокремлюють так званий «змішаний (конвергентний) тип правових систем». Відсутній консенсус щодо змісту понять «змішана правова система», «змішаний тип правових систем». Дослідники визначають таке поняття, як сукупність національних правових систем, що мають найбільш загальні закономірності розвитку та подібні ознаки, які склалися як на основі місцевих джерел права, так і шляхом запозичення окремих елементів романо-германського й англо-американського права.

Проведений аналіз показав, що окрема група країн зі змішаним типом правових систем являє собою сукупність національних правових систем, що мають найбільш загальні закономірності розвитку та подібні ознаки, які склалися як на основі місцевих джерел права, так і шляхом запозичення окремих елементів права різних правових сімей. У середині групи країн зі змішаним типом кримінально-правової системи спільною є спорідненість не між країнами цієї групи, а між країнами цієї групи та країнами тих правових сімей, які стали основою для запозичення. У правовій системі Ізраїлю є елементи англосаксонської правової сім'ї, зокрема, під час кваліфікації крадіжок.

Зарубіжні вчені вказують, що, з огляду на історію і джерела мальтійської правової системи, можна стверджувати, що вона має ознаки континентальної сім'ї, але яка також поглинула багато особливостей традиції загального права (англосаксонського).

**Ключові слова:** кримінально-правова охорона, власність, правова система, змішаний тип, злочини проти власності.

**CRIMINAL-LEGAL PROTECTION OF PROPERTY UNDER THE LAW OF SEVERAL COUNTRIES WITH A MIXED (CONVERGENT) TYPE OF LEGAL SYSTEMS**

**Soloviova Alina Mykolaivna,**  
PhD in Law, Associate Professor, Chief  
Specialist (Ministry of Justice of Ukraine,  
Kyiv, Ukraine)

The article deals with the issues of criminal legal protection of property under the legislation of some countries with a mixed (convergent) type of legal systems. The relevance of the study of criminal legal protection of property under the laws of some countries with a mixed (convergent) type of legal system is beyond doubt. The relevance of the article is primarily due to the globalization processes in the world and the active cooperation of the countries of the world in various fields.

In legal science, the so-called "mixed (convergent) type of legal systems" is singled out. There is no consensus on the content of the concepts of "mixed legal system", "mixed type of legal systems". Researchers define such a concept as a set of national legal systems that have the most common patterns of development and similar features that have developed both on the basis of local sources of law and by borrowing certain elements of Romano-Germanic and Anglo-American law.

The analysis showed that a separate group of countries with a mixed type of legal system is a set of national legal systems that have the most common patterns of development and similar features that have developed both on the basis of local sources of law and through the borrowing of separate elements of the rights of different legal families. There is a general relationship not between the countries of this group, but between the countries of this group and the countries of the legal families that became the basis for borrowing. In the legal system of Israel, there are elements of the Anglo-Saxon legal family, in particular, when qualifying theft.

According to foreign scholars, given the history and sources of the Maltese legal system, it can be argued that it has features of the continental family, but also absorbed many features of the common law tradition (Anglo-Saxon).

**Key words:** criminal law protection, property, legal system, mixed type, crimes against property.

Актуальність дослідження кримінально-правової охорони власності за законодавством країн зі змішаною правовою системою пов'язана передусім із глобалізаційними процесами у світі. В.О. Навроцький слушно зазначає, що все більшу роль в Україні відіграє використання позитивного зарубіжного досвіду [1]. Нагадаємо, що входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного і правового простору визначено стратегічними пріоритетами зовнішньої політики держави [2, с. 275]. Д.В. Каменський вважає, що історичний досвід останніх десятиріч свідчить, що ізоляція (і не в останню чергу правова) – це не вихід, а, по суті, деградація [3, с. 208]. Крім того, самі поняття правової системи та правової сім'ї є одними з найбільш вагомих у юриспруденції, оскільки правова система визначає всю систему правових явищ у державі, сукупність юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється регулятивний вплив на суспільні відносини.

Дослідження й порівняння такого багатопланового явища, як правова система, в масштабах усього світу є складним завданням. Достатньо згадати, що на правовій карті світу зараз співіснують більше ніж 200 національних, релігійних і міжнародних правових систем [4, с. 707]. Центральним питанням будь-якої класифікації є визначення її критеріїв. Протягом розвитку порівняльного правознавства пропонувалося



багато різних критеріїв класифікації правових систем: роль правових джерел (А. ЛевіУльман), національні ознаки (Созе-Алль), зміст права (А. Арміджон, Б. Нольде та М. Вольф), специфіка виробничих відносин (Йорсі), ідеологічні й техніко-юридичні критерії (Р. Давид), «правовий стиль» (К. Цвайгерт) тощо [5, с. 58].

У юридичній науці виокремлюють так званий «змішаний (конвергентний) тип правових систем». Відсутній консенсус щодо змісту понять «змішана правова система», «змішаний тип правових систем» [6, с. 129]. О.Ф. Скакун визначає таке поняття як сукупність національних правових систем, що мають найбільш загальні закономірності розвитку та подібні ознаки, які склалися як на основі місцевих джерел права, так і шляхом запозичення окремих елементів романо-германського й англо-американського права [7, с. 351]. Країнами зі змішаними правовими системами є ті, де існують комбінації різнорідних правових і соціальних культур, взаємний вплив і мирне співіснування багатьох правових, релігійних і культурних традицій і звичаїв [8, с. 48].

Л.Л. Кругліков зазначає, що існує чимало змішаних кримінально-правових систем як результат боротьби протилежних тенденцій правового розвитку й політичних орієнтирів. Учений виділяє три типи змішаних систем: 1) як результат поєднання англо-американського та континентального права (Єгипет, Ірак, Камерун, Мальта, Філіппіни, Шотландія); 2) як результат поєднання англійської та мусульманського права (Пакистан, Судан, північні штати Нігерії, окремі штати Малайзії); 3) як результат поєднання континентального й мусульманського права (Лівія, Мавританія). Одна з кримінально-правових систем виступає в них як базова [9, с. 58].

Л.Л. Кругліков не аналізує правову систему Ізраїлю, хоча правова система Ізраїлю являє собою справжню лабораторію порівняльного права. Щодо її належності до тієї чи іншої правової сім'ї серед компаративістів немає єдиної думки. Так, одні вчені-юристи, називаючи Ізраїль державою теократичною, вважають таке право релігійним. Так, Р. Давид зараховує єврейське право до так званої релігійної сім'ї права [10, с. 46]. Інші автори вважають, що переважаючим є вплив права Османської імперії. Поряд із древнім єврейським правом існувало мусульманське право, що діяло в часи Османської імперії на території Палестини (Ізраїль входив до складу Палестини). А Османська імперія, у свою чергу, була підмандатною територією Великобританії (1922–1948). Тому право іудеїв піддавалося також впливу правової системи загального права [11, с. 239]. Правову систему Ізраїлю можна повною мірою охарактеризувати як приклад «змішаної юрисдикції». Доказом цього слугує одночасне функціонування в рамках однієї країни як елементів світського права, вираженого в наявності рис континентальної й англосаксонської правової традиції, так і правових систем релігійного спрямування, передусім іудейського права [12, с. 1490].

Загалом правова система Ізраїлю є унікальним правовим явищем, у межах якого органічно переплітаються та поєднуються риси романо-германського (континентального) й англосаксонського права, а також наявні, хоча й значно обмежено, елементи традиційного єврейського права. У країні діють відразу дві системи релігійного права – єврейська та мусульманська, які застосовуються до представників відповідних конфесій [13, с. 212–213]. Однак із 80-х рр. ХХ ст. єврейське право стало відігравати більш вагомую роль в ізраїльському праві після прийняття ізраїльським Парламентом (Кнесетом) Закону «Про основні принципи права» 1980 р., у ст. 1 якого зазначено: «Якщо суд буде в ситуації, коли неможливо знайти відповідь на певне питання в писаному законодавстві або в прецедентному праві або вирішити його за аналогією, то питання варто вирішити у світлі принципів свободи, правосуддя, справедливості й миру згідно з ізраїльською традицією» [14, с. 160]. Як справедливо зазначає А.Х. Саїдов, правова система Ізраїлю являє собою типову змішану правову систему. У ній утілено елементи

різних юридичних традицій і правових впливів, бо на нинішній території Ізраїлю протягом багатьох століть змінювалися різні правові системи, залишаючи при цьому значний слід у розвитку ізраїльського права [15].

Зважаючи на нетиповість права Ізраїлю, особливу увагу приділимо кримінально-правовій охороні власності в цій державі. Так, у Законі про кримінальне право Ізраїлю, в розд. йюд алеф частини бет «Заподіяння майнової шкоди» цього Закону, розміщено такі глави: про крадіжку; злочини на зразок крадіжки; про пограбування; про злам і вторгнення; крадене майно; злочини щодо транспортного засобу; злочини, скоєні шляхом обману, вимагання та утиски; шахрайство; порушення чужого права володіння; шкідництво. Варто звернути увагу на те, що всі структурні частини цього закону, а саме розділи, глави, статті, частини статей, позначені відповідною літерою єврейського алфавіту: алеф, бет, гимель, далет тощо; глава алеф «Крадіжка». Відповідно до ст. 383 цієї глави, особа вчиняє крадіжку, якщо вона шляхом обману й без добросовісного пред'явлення права бере й уносить річ, що підлягає крадіжці (яка може бути предметом цього злочину), без згоди на те власника та з наміром на час вилучення шляхом вилучення назавжди позбавити власника цієї речі.

Як видно із зазначеного вище визначення, в ньому перераховано низку специфічних ознак цього злочину, які є необхідними елементами складу крадіжки. Предметом крадіжки є річ. Під річчю, яку можна викрасти, ізраїльський законодавець розуміє річ, що має вартість і належить до майна певної особи. Якщо така річ прикріплена до нерухомого майна, то вона включається до предмета злочину після її від'єднання від нерухомості.

Узяття речі саме по собі не є підставою для звинувачення в крадіжці, так як, крім узяття крадіжка, передбачає ще й видалення речі з володіння іншого. Як правило, це відбувається безпосередньо одне за іншим. Якщо річ не переміщена, то дія розглядається як спроба скоїти крадіжку. Будучи законним власником під заставу або законним власником, на правах спільної власності речі, яку можна викрасти, привласнює її шляхом обману для свого користування або для користування іншої особи, яка не є власником цієї речі (бет). Щодо поняття крадіжки, передбаченого частиною (алеф) цієї статті, не має значення, є той, хто бере або користується річчю, членом ради директорів чи посадовою особою корпорації, якій належить річ, якщо при цьому інші обставини в сукупності містять ознаки крадіжки.

А. Аптекман, ізраїльський юрист, указує, що об'єктом крадіжки можуть бути не будь-які предмети й речі, які нас оточують, а тільки ті, які відповідають певним вимогам – мають вартість і є майном особи. Само собою зрозуміло, що навіть дрібна річ, а саме: ручка, олівець, пачка чіпсів тощо, має вартість. І крадіжка ручки за 2 шекеля все одно є крадіжкою за своєю сутністю. Питання в тому, чи буде така особа притягнута до кримінальної відповідальності [15]. У силу ст. 34 йюд заін особа не підлягає кримінальній відповідальності за діяння, яке є малозначним. Із тексту цієї статті випливає, що визначення малозначності в кожному окремому випадку залежить від певних факторів.

Варто звернути увагу, що А. Аптекман помилково називає об'єктом крадіжки предмет, бо об'єктом є суспільні відносини власності. А предметом є те, діючи на що, шкода завдається об'єкту злочину. Він зазначає, що деякі тварини також підпадають під поняття об'єкта крадіжки. Так, відповідно до ст. 393 алеф, передбачено тюремне ув'язнення терміном на 4 роки за крадіжку рогатої худоби [15].

«А якщо людина краде воду, газ? – пише А. Аптекман. – Чи є вони об'єктами злочину щодо крадіжки? Електрична енергія, вода, газ – це схожа, але зовсім інша історія. Злочини, пов'язані з ними, належать до так званих «злочинів на зразок крадіжок» – у Законі про покарання їм присвячена окрема глава» [15].

Мова йде про главу бет: «Злочини на зразок крадіжки». Відповідно до ст. 400 «Взяття електрики, води або газу» Закону про кримінальне право Ізраїлю, той, хто шляхом обману бере або споживає електроенергію, воду, газ, на які він не має право, карається тюремним ув'язненням терміном на 3 роки.

З погляду юридичної конструкції інтерес має тлумачення термінів. Так, наприклад, «узяття» включає отримання володіння шляхом хитрощів; шляхом залякування; «з помилки власника» – при цьому той, хто отримав володіння так, усвідомлює це; (далет) шляхом знахідки, і при цьому той, хто знайшов, передбачає, що за допомогою розумних засобів можна з'ясувати, хто є справжнім власником; «унесення» – це дії, що включають видалення речі зі свого місця, якщо ж річ є такою, що закріплена, то її видалення після повного від'єднання; «власність» – включаючи спільну власність, володіння або право на таке володіння чи управління. Цей висновок запозичений ізраїльським кримінальним правом з англійського прецеденту, сутність якого в такому: людина схопила коня в стайні й перемістила його в інше місце з метою вивести й викрасти. Винний був звинувачений у крадіжці, так як, схопивши коня, він зробив «узяття», а перемістивши його – «унесення» (рішення суду по справі Алон № 59481). Actus reus: – бере й забирає річ, яку можна вкрасти без згоди власника. Mens rea: – шляхом обману, недобросовісно і з наміром назавжди позбавити речі.

Нетрадиційним є розміщення окремої структурної частини норми – санкції, в окремій статті Закону. Так, ст. 384 передбачає покарання за крадіжку.

Основними письмовими джерелами, де містяться норми іудейського законодавства, є Тора (П'ятикнижжя Мойсея), Талмуд, Шулхан – Арух. Тора є серцевиною Старого Завіту, оскільки в ній викладено основне законодавство, дане через Мойсея народу, яке визначає поведінку іудеїв (613 приписів). Старий Завіт в іудаїзмі називається Танах і складається з трьох розділів – Тора (перші п'ять книг Старого Завіту – Закон Мойсеєв), Нев'їм (Книги пророків) і Кетувім (писання). Наведемо послідовно давньоєврейську назву п'яти книг Тори – Береш («На початку»), Шемот («Імена»), Ва-й-ікра («І (Він) покликав»), Ба-мідбар («У пустелі»), Девар («Речі»).

Серед релігійних джерел, що мають історичне значення, варто виділити Законодавство Мойсея, Закон, переданий єврейському народу Богом через Мойсея. У Законі передбачалося три види таких посягань: розкрадання чужого майна, знищення або пошкодження чужого майна і привласнення чужого майна.

Загальна вимога, що визначає ставлення до чужої власності, визначена в останній із 10 заповідей: Не пожадай нічого, що належить ближньому твоєму. За злочини проти власності встановлювалися покарання. Винний повинен «повернути викрадене, що викрав, або відібране, що відібрав, або доручене, що було доручено, або загублене, що він знайшов». Якщо цього не зроблено, особа вважається винною (Лев. 6, 4). Винний повинен також «додати п'яту частину тому, кому належить» (Лев. 6, 5). Він повинен також «за провину свою» принести «Господу і священнику в жертву за провину з отари овець своїх, барана без вад». У цьому випадку «прощено йому, що б він не зробив, усе, у чому він став винним» (Лев. 6, 6–7). Останнє положення вказує на своєрідний інститут зняття судимості; його умовами є повернення викраденого, сплата пені, тобто виконання покарання й принесення жертви. Якщо виконати ці умови не вдається, винного чекало рабство. «Украв – повинен заплатити; а якщо нема чим, то буде проданий для сплати за викрадене їм» (Вих. 22, 3).

У Законі виокремлена крадіжка найбільш цінного майна, що становить основу матеріального стану народу, який займається переважно сільським господарством: вола, осла й вівці. «Якщо хто вкраде вола або вівцю й заріже його або продасть, то п'ять штук великої худоби за вола й чотири вівці за вівцю» (Вих. 22, 1). Якщо ж «крадіжка

справді буде знайдена в руці його живою, від вола аж до осла, до ягняти, то нехай відшкодує удвоє» (Вих. 22, 4). Як бачимо, Закон удвічі збільшує санкцію за викрадення майна з подальшою його реалізацією й розпорядженням на свій розсуд, що цілком зрозуміло, оскільки тварина в останньому випадку може бути втраченою назавжди, в усякому разі повернути його власнику виявиться складніше [16].

Правова система Мальти протягом багатьох століть була основана на римському праві, кодифікованому імператором Юстиніаном. Із приходом ордена Святого Іоанна на Мальту переважання римського права збільшувалося і зміцнювалося. Французьке вторгнення в 1798 році призвело до величезної революції в мальтійському законодавстві й суспільстві. Англійці, яких запросили допомогти у війні проти французів, потім залишилися та принесли із собою зовсім іншу правову систему.

Зарубіжні вчені, зокрема Девід Джозеф Аттард, указують, що, враховуючи історію та джерела мальтійської правової системи, можна стверджувати, що вона має ознаки континентальної сім'ї, але також поглинула багато особливостей традиції загального права (англосаксонського). Іншими словами, це змішана правова система. Мальтійська правова система являє собою ранні спроби об'єднати дві великі сім'ї права [18].

Отже, проведений аналіз показав, що окрема група країн зі змішаним типом правових систем являє собою сукупність національних правових систем, що мають найбільш загальні закономірності розвитку та подібні ознаки, які склалися як на основі місцевих джерел права, так і шляхом запозичення окремих елементів права різних правових сімей. У середині групи країн зі змішаним типом кримінально-правової системи спільною є спорідненість не між країнами цієї групи, а між країнами цієї групи та країнами тих правових сімей, які стали основою для запозичення. У правовій системі Ізраїлю є елементи англосаксонської правової сім'ї, зокрема, під час кваліфікації крадіжок. Але збережено й національну кримінально-правову традицію, зокрема, у юридичних конструкціях злочинів проти власності. Недоліком варто вважати штучне створення спеціальних норм. Так, існує 4 статті, які передбачають кримінальну відповідальність за вчинення крадіжки різними суб'єктами (крадіжка службовцем громадської організації (ст. 390), крадіжка працівником (ст. 391), крадіжка начальником (ст. 392), крадіжка повіреною особою (ст. 393)). В окремих статтях містяться кваліфікований та особливо кваліфікований склади злочину крадіжки (глава хей «Крадене майно»: отримання майна, здобутого за допомогою здійснення тяжкого злочину (ст. 411); отримання майна, здобутого шляхом учинення злочину середньої тяжкості (ст. 412)). Необґрунтованим з погляду законодавчої техніки є також розміщення в окремих главах Закону посягань на транспорт різного виду (глава бет «Злочини на зразок крадіжки»: крадіжка водного або повітряного транспорту (ст. 401), глава хей 1 «Злочини щодо транспортного засобу»: Крадіжка транспортного засобу (ст. 413 бет)).

### Список використаних джерел:

1. Навроцький В. Кримінальне право України в епоху глобалізації. *Геополітика України: історія і сучасність*. 2010. № 2. С. 140–152.
2. Соловійова А.М. Кримінально-правова охорона власності в Україні в умовах євроінтеграції. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 4. С. 275–277.
3. Каменський Д.В. Порівняльні кримінально-правові дослідження: передумови та завдання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. Вип. 9-1. С. 205–208.
4. Лук'янов Д.В. Національна правова система України серед сімей правових систем сучасності. *Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. / за заг.*



ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2008. Т. I: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України.

5. Лук'янов Д. Сучасні погляди на проблему класифікації та типології правових систем. *Порівняльне правознавство*. 2012. № 3-4.

6. Палмер В.В. Дві конкуруючі теорії змішаних правових систем. *Порівняльне правознавство*. 2013. № 1-2. С. 128-154.

7. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учебник. Харьков: Эспада, 2005. 840 с.

8. Саміло Г.О. Змішані правові системи: проблеми класифікації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 33 (1). С. 46-49.

9. Кругликов, Л.Л. Сравнительное уголовное право: учебное пособие / Яросл. гос. ун-т им. П.Г. Демидова. Ярославль: ЯрГУ, 2013. 100 с.

10. Давид Р. Основные правовые системы современности / перевод с французского доктора юридических наук профессора В.А. Туманова. Москва: Прогресс, 1988. 279 с.

11. Цвайгерт К., Кётц Х. Сравнительное частное право: в 2 т. / пер. с нем. Ю.М. Юмашева. Москва: Международные отношения, 2011. 726 с.

12. Даниелян А.С. Становление и особенности правовой системы Израиля как смешанной юрисдикции. *Право и политика*. 2016. № 12. С. 1487-1491.

13. Правовые системы стран мира: энцикл. справ. / отв. ред. проф. А.Я. Сухарев. Москва: НОРМА, 2003. 976 с.

14. Білорицький Г. Єврейське (іудейське) право: джерела та тенденції розвитку. *Порівняльне правознавство*. 2012. № 3-4. С. 157-162.

15. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): учебник / под ред. В.А. Туманова. Москва: Юристъ, 2003. 448 с.

16. Ави Аптекман. Крали, крадут и будут красть? (часть 1). URL: <http://aptekman.co.il/articles/view/1/2050.html> (дата звернення: 11.11.2016).

17. Мировые религии о преступлении и наказании / А.И. Бойко и др.; РИПОЛ классик. Москва, 2013. 339 с.

18. David Joseph Attard / The basics of the Maltese legal system. Vol. I. Malta University Press, 2012. 445 p.

УДК 343.7

## ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В США В СУЧАСНИХ УМОВАХ

**Тихонова Олена Вікторівна,**  
доктор юридичних наук,  
професор кафедри забезпечення  
фінансової безпеки та фінансового  
розслідування (Національна академія  
внутрішніх справ, м. Київ, Україна)

Розглянуто окремі злочини, які найчастіше вчиняються на фінансових ринках США. Проаналізовано особливості вчинення корпоративного, іпотечного та інвестиційного шахрайства (як найбільш розповсюджених форм злочинності на фінансових

ринках США). Здійснено порівняння окремих із досліджуваних форм злочинної діяльності з діями, які вчиняються на національному фінансовому ринку. Зазначено, що з початком фінансової кризи спостерігалось збільшення кількості виявлених фактів іпотечного шахрайства, при цьому в тих регіонах, де попит на іпотечні кредити був більшим, темпи зростання зазначеного виду правопорушень також були суттєвішими. Визначено, що виникнення комплексних інвестиційних інструментів та суттєве збільшення кількості грошей, які вкладаються у фінансові інструменти, створили сприятливі умови як для фізичних, так і для юридичних осіб у реалізації шахрайських схем. Звернуто увагу, що співпраця ФБР із населенням щодо інформування суспільства про заходи боротьби з корпоративним шахрайством відіграє важливу роль у координації боротьби з фінансовою злочинністю. Завдяки цьому ФБР підвищує освіченість суспільства щодо фактів учинення фінансових шахрайств та наслідків цих діянь, які настають для злочинців. Зазначені заходи мають цілеспрямований профілактичний характер та утримують осіб, які планують учинення злочину, від активних дій у цьому напрямі. Зроблено висновок, що особливими проявами фінансової злочинності в США є вчинення злочинів, пов'язаних із фальсифікацією фінансової інформації, торгівля інсайдерською інформацією, шахрайство субкредиторів у сфері іпотечного кредитування, а також інвестиційне шахрайство (шахрайські дії, які вчинюються у процесі продажу фінансових інструментів). Зазначені прояви не є винятком і на теренах України, що актуалізує необхідність урахування досвіду боротьби з ними правоохоронних органів провідних іноземних країн, зокрема ФБР.

**Ключові слова:** фінансові злочини, фінансова злочинність, фінансове шахрайство, корпоративне шахрайство, іпотечне шахрайство, інвестиційне шахрайство, фінансова безпеки.

## FEATURES OF FINANCIAL CRIME IN THE USA UNDER MODERN CONDITIONS

**Tykhonova Olena Viktorivna,**  
Doctor of Juridical Sciences,  
Professor at the Department of Financial  
Security and Financial Investigation  
(National Academy of Internal Affairs,  
Kyiv, Ukraine)

Some crimes that are most often committed on US financial markets are considered. The peculiarities of corporate, mortgage and investment fraud, as the most widespread forms of crime on the US financial markets, are analyzed. A comparison of some of the investigated forms of criminal activity with acts committed on the national financial market is carried out. It was noted that since the beginning of the financial crisis, there was an increase in the number of detected facts of mortgage fraud, while in those regions where the demand for mortgages was higher, the growth rates of the specified type of offenses also were more significant. It was determined that the emergence of complex investment instruments and a significant increase in the amount of money invested in financial instruments created favorable conditions for both physical and legal entities to implement fraudulent schemes. It is noted that the FBI's cooperation with the public on informing the public about measures to combat corporate fraud plays an important role in coordinating the fight against financial crime. Thanks to this, the FBI is raising the public's awareness of the facts of committing financial fraud and the consequences of these acts that are occurring for criminals. These measures are purposeful preventive and keep those who plan to commit a crime from active action in this direction. It is concluded that the financial crime in the United States is the perpetration of crimes related

to the falsification of financial information, insider trading, sub-lender fraud in the area of mortgage lending, and investment fraud (fraudulent acts committed in the process of selling financial instruments). These manifestations are not an exception in the Ukrainian territory, which actualizes the need to take into account the experience of fighting law enforcement agencies of leading foreign countries, in particular, the FBI.

**Key words:** financial crimes, financial crime, financial fraud, corporate fraud, mortgage fraud, investment fraud, financial security.

**Постановка проблеми.** Належне забезпечення фінансової безпеки суб'єктів господарювання в умовах сучасного суспільства відіграє вирішальну роль у їх сталому розвитку. При цьому доцільно враховувати досвід розвинутих іноземних держав, що дозволить взяти до уваги їх прорахунки та створити найбільш оптимальну вітчизняну систему фінансової безпеки як держави в цілому, так і окремого суб'єкта господарювання. Особливістю злочинів, що посягають на суспільні відносини у фінансовій сфері, є те, що їх учинення не пов'язане із застосуванням або із загрозою застосування фізичної сили або іншого насильства, вони, як правило, вчиняються людьми, у яких є специфічні знання та які мають фінансову мотивацію. Злочинці намагаються отримати фінансові ресурси або уникнути їх втрати, втрати майна, або забезпечити особисту ділову перевагу порівняно з конкурентами.

Це злочини, потерпілими від яких можуть бути представники цілих корпорацій або окремі особи. Унаслідок учинення фінансових злочинів може бути завдано збитків на мільярди доларів. Із часом схеми цих злочинних діянь стають дедалі досконалішими та складними для виявлення та доведення з боку представників правоохоронних органів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різним аспектам забезпечення фінансової безпеки приділяли увагу провідні вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема М. Арсент'єв, О.І. Барановський, І.Ф. Бінько, В.В. Бурцев, Е.С. Дмитренко, А.О. Єпіфанов, М.М. Єрмошенко, О.М. Кондрат, О.Є. Користін, О.Ш. Петросян, І.О. Ревак, Л.М. Стрельбицька, М.П. Стрельбицький, А.І. Сухоруков, І.Ю. Тимофєєва, О.О. Филімонова, В.С. Чеботар'єв, С.С. Чеботар'єв, С.С. Чернявський, В.Т. Шлемко та інші.

**Метою статті** є визначення особливостей фінансової злочинності у США на сучасному етапі та окремих аспектів протидії їй із боку державних органів.

**Виклад основного матеріалу.** Глобалізація ринків капіталу для компаній будь-якої держави, що триває й досі, створила безпрецедентні можливості отримати доступ до капіталу та інвесторів, а також диверсифікувати власні інвестиційні портфелі. Проте розширення можливостей здійснення фінансових операцій не лише всередині власної держави (а також за її межами поряд із величезним позитивним ефектом) характеризуються також не менш значним негативним ефектом, одним із найнебезпечніших аспектів якого є злочинні посягання. Адже зростання обсягів фінансових вкладень спровокувало зростання кількості зловживань та шахрайств як на фінансових ринках окремих держав, так і на світовому загалом.

Зважаючи на те, що злочинною є діяльність, яка відрізняється від звичайної своїм протиправним характером, вона також постійно вдосконалюється з розвитком суспільства. Досить яскраво це проявляється у фінансовій сфері. Розвиток сучасних технологій, зокрема у кіберпросторі, провокує маніпулювання операціями з цінними паперами з використанням кібератак. Крім цього, з'явилися нові форми вчинення фінансових злочинів, зокрема розшарування великих компаній, поява та ефективний розвиток фінансових пірамід, які постійно змінюють технології свого функціонування, але, по суті, залишаються такими ж тощо. Тому рівень шахрайств, які вчиняються на фінансових ринках, постійно перебуває на стадії зростання. Сучасний фінансо-

вий ринок США характеризується суттєвим збільшенням фактів шахрайств із цінними паперами, яких виявлено на 52% більше (що становить 1800 фактів) порівняно із 2008 роком, у якому виникла глобальна фінансова криза [1]. Саме шахрайство на фінансових ринках, у якому задіяні різноманітні злочинні схеми, призводить до мільярдних збитків, яких зазнає як приватний сектор, так і держава.

За даними Федерального бюро розслідувань (далі – ФБР), у США злочинність у фінансовій сфері найчастіше проявляється у формі:

- корпоративного шахрайства;
- іпотечного шахрайства;
- інвестиційного шахрайства.

Одним із характерних проявів фінансової злочинності в США є корпоративне шахрайство, яке полягає у маніпуляціях із відомостями фінансового характеру та торгівлі інсайдерською інформацією. У 2016–2018 рр. виявлено близько 2 300 таких фактів, розмір збитків за якими склав понад 3,7 млрд. дол. [2].

Перший із визначених проявів корпоративного шахрайства полягає у зміні, спотворенні або фальсифікації відомостей фінансового характеру державних та приватних корпорацій шляхом:

- занесення хибних записів до бухгалтерського обліку, адже завдяки певним маніпуляціям із цифрами фінансові показники штучно завищують;
- укладання шахрайських угод із метою завищення прибутку або приховування збитку;
- укладання протиправних угод із метою уникнення регулятивного нагляду.

Таким чином, основною метою перерахованих діянь є фальсифікація інформації щодо ефективності діяльності підприємства, яка у подальшому надається зацікавленим особам та спираючись на яку вони ухвалюють відповідні фінансові рішення. Зазначені схеми спрямовані на оману інвесторів, аудиторів та аналітиків про дійсний фінансовий стан корпорації або суб'єкта підприємницької діяльності, а також спрямованість та характер його діяльності. Особлива небезпечність корпоративного шахрайства полягає у тому, що воно завдає не тільки суттєвої шкоди інвесторам, але й значних збитків усій фінансовій системі держави, а також знищує довіру інвесторів до фінансових інститутів.

Окрім іншого, негативні тенденції, які спостерігаються на фінансових ринках протягом останніх років, спровокували стійке зростання кількості вчинюваних шахрайств із цінними паперами. Це пов'язано з постійним пошуком інвесторами альтернативних інвестиційних можливостей. Тому поряд із маніпуляціями з відомостями фінансового характеру не менш небезпечною та достатньо розповсюдженою в США є торгівля інсайдерською інформацією. Так, за даними ФБР, кількість справ, пов'язаних із фальсифікацією фінансової інформації, залишається порівняно стабільною, водночас спостерігається стрімке збільшення кількості випадків торгівлі інсайдерською інформацією. Протиправні діяння, предметом яких є інсайдерська інформація, проявляються у таких формах [3], як:

- торгівля неpubлічною інформацією (так би мовити «управлінською»), зокрема витік конфіденційної інформації від члена корпорації;
- витік інформації від менеджерів або інших осіб, які брали участь у перемовинах щодо поглинання або об'єднання декількох суб'єктів господарювання;
- витік інформації від посередників або контрагентів.

Перераховані прояви розцінюються фахівцями як безперервна загроза належному функціонуванню фінансових ринків США, адже це підриває довіру інвесторів до чесної та прозорої роботи ринків. Під час торгівлі інсайдерською інформацією особи, які нею



володіють, ще до моменту зниження у ціні акцій проблемних компаній мають можливість швидко реалізувати та одержати значний прибуток. І хоча при цьому, як правило, жодній особі не завдається матеріальної шкоди, проте збитків зазнає фінансовий ринок держави в цілому, адже в інвесторів зникає довіра до прозорості процесів, які на ньому відбуваються, чесної конкурентної боротьби, можливості укласти реальні угоди та розраховувати свої ризики, виходячи лише з дії економічних законів, а не певних суб'єктивних факторів.

Наступним проявом фінансової злочинності у США є іпотечне шахрайство, зокрема шахрайство субкредиторів у сфері іпотечного кредитування, тобто під час субкредитування тих позичальників, які внаслідок низки об'єктивних чи суб'єктивних причин не можуть претендувати на отримання кредиту від основного кредитора. Під час субкредитування протиправні посягання найчастіше вчиняються:

- позичальником під час надання іпотечному брокерові чи кредиторові хибної інформації;
- керівництвом компаній, у які розміщуються кошти, зокрема під час оформлення відомостей, які характеризують фінансовий стан підприємства (як правило, фальсифікація).

І якщо перший випадок досить розповсюджений і в сучасній Україні [4], то другий є дещо специфічним. Він полягає у тому, що керівництвом суб'єктів господарювання, які залучають кошти під іпотечні програми та які на початковому етапі були досить перспективними, під час деструктивних процесів, що відбулись на ринку іпотечного кредитування та вторинному ринку іпотечних цінних паперів, а також негативно вплинули на діяльність компанії, фальсифікувались звітні відомості для того, щоб створити уявлення успішної компанії. Для цього вносяться корективи до бухгалтерських записів та штучно перевищується розмір активів й доходів. Окремі компанії маніпулюють ризиками кредитного портфелю та застосовують різні схеми обліку, щоб «роздути» свої фінансові звіти. Зазначені маніпуляції призводять до того, що субкредитори не встигають відреагувати на негативні зміни та вилучити вкладені кошти, внаслідок чого зазнають суттєвих збитків.

Із початком фінансової кризи спостерігалось збільшення кількості виявлених фактів іпотечного шахрайства, при цьому в тих регіонах, де попит на іпотечні кредити був більшим, темпи зростання зазначеного виду правопорушень також були суттєвішими. І хоча внаслідок підвищеної латентності дійсний рівень іпотечного шахрайства у США залишається невідомим, проте його зареєстрований рівень зростає з року в рік.

Тому аналітики ФБР ураховують, що у той період, коли прогнозується «бум» на ринку нерухомості, відбудеться зростання обсягів іпотечного кредитування, що призведе до підвищення ризику шахрайства у сфері іпотечного кредитування [5].

Значному ризику шахрайства у зазначеній сфері сприяє також використання під час отримання та оформлення кредитних заяв Internet та пов'язаних із ним технологій. Кількість «знеособлених» операцій (скорочений зміст ідентифікувального документа, який не повністю відображає стан клієнта, або взагалі його відсутність) створює сприятливі умови для реалізації шахрайських схем отримання кредиту. Отримання іпотечного кредиту за допомогою Internet або телефона призводить до того, що позичальник та кредитор можуть ніколи не зустрітись, навіть у процесі закриття кредиту. У деяких випадках кредитори надсилають документи позичальникам кур'єрською службою та отримують їх у такому ж порядку.

Ще одним різновидом фінансового шахрайства є інвестиційне, тобто шахрайські дії, які вчиняються у процесі продажу фінансових інструментів. Так, ФБР протягом 2017 р. розслідувало 1791 справу, пов'язану з шахрайством із цінними паперами, зокрема складено 710 обвинувальних вироків, відшкодовано потерпілим збитків у роз-

мірі 10,7 млрд. дол. США, стягнуто 128 млн дол. у вигляді штрафів та конфісковано активів на суму 871 млн. дол. [6].

Схеми, які використовуються в інвестиційному шахрайстві, надають можливості злочинцям отримати значні прибутки від фактичного або запланованого продажу фінансових інструментів. Фінансовий інструмент (акції, облігації, векселі тощо), як і будь-який договір, утворює фінансовий актив в однієї компанії та породжує фінансові зобов'язання в іншій. Типові схеми зазначеного різновиду шахрайства характеризуються пропозиціями з низьким або нульовим ризиком інвестування, гарантованим прибутком, складними стратегіями повернення або наявністю знеособлених цінних паперів.

Здатність шахраїв уходити в довіру робить такі схеми настільки успішними, що потенційним інвесторам необхідно перед укладанням угод обов'язково ретельно вивчати будь-яких інвестиційний проект щодо застосування у ньому потенційно можливих шахрайських схем. Ураховуючи зазначену специфіку інвестиційного шахрайства у США, з профілактичною метою були створені та регулярно оновлюються загальнодоступні бази даних щодо зареєстрованих консультантів з інвестування (наприклад, сайт, розміщений за адресою [www.finra.org](http://www.finra.org)).

Таким чином, виникнення комплексних інвестиційних інструментів та суттєве збільшення кількості грошей, які вкладаються у фінансові інструменти, створили сприятливі умови як для фізичних, так і для юридичних осіб у реалізації шахрайських схем. Попередня криза дозволила виявити велику кількість інвестиційних шахрайств, багато з яких були схемами швидкого збагачення. Кількість інвестиційних шахрайств і сьогодні продовжує збільшуватись, оскільки інвестори залишилися надто чутливими до ситуації поточної невизначеності у світовій економіці.

Слід зазначити, що підвищена суспільна небезпека злочинних проявів у фінансовій сфері полягає у тому, що збитків зазнає як держава у цілому (в особі державних фінансових інститутів, державних компаній та установ, пенсійних фондів тощо), так і приватні компанії та індивідуальні інвестори. Тому сьогодні у всьому світі загострилась потреба захисту фінансової сфери держави від злочинних посягань. Зважаючи на швидке розповсюдження фінансової злочинності, у ФБР, починаючи з 2008 року, збільшено кількість агентів, які розслідують цю групу злочинів, на 61% (що в абсолютному виразі склало 91 особу) [5].

Крім цього, широко розповсюдженою є співпраця ФБР із різними інституціями (як державними, так й приватними). У цьому напрямі ФБР активно співпрацює із SEC (комісією з цінних паперів), IRS (службою внутрішніх доходів, на кшталт податкової інспекції), CFTC (незалежна агенція уряду США з ф'ючерсних та опціонних ринків), FINRA (незалежний регулятор фінансових ринків США), біржами та іншими установами, професійна діяльність яких безпосередньо пов'язана з фінансовою сферою. Зважаючи на співпрацю із зазначеними установами, опановується набутий ними досвід у сфері цінних паперів, податкових відносин, пенсій тощо. До такої співпраці залучаються також представники Американського інституту дипломованих громадських бухгалтерів, Північноамериканської асоціації керівників цінними паперами тощо. Допомога зазначених установ полягає у проведенні консультації з питань бухгалтерського обліку та емісійних цінних паперів експертів та інших представників правоохоронних органів, які задіяні у розслідуванні фактів злочинних посягань у фінансовій сфері. Крім зазначених форм співпраці, у багатьох офісах ФБР працюють спільні робочі групи, до складу яких входять представники як указаних установ, так й інших правоохоронних органів та органів контролю.

Але ФБР взаємодіє не лише із зазначеними вище органами та установами. Плідною також виявляється співпраця з населенням, зокрема завдяки інформуванню суспільства

щодо заходів боротьби з корпоративним шахрайством. Останніми роками налагодження різноманітних контактів відіграє важливу роль у координації боротьби з фінансовою злочинністю. Зважаючи на це, ФБР підвищує освіченість суспільства щодо фактів вчинення фінансових шахрайств та наслідків цих діянь, які настають для злочинців. Зазначені заходи мають цілеспрямований профілактичний характер та утримують осіб, які планують учинення злочину, від активних дій у цьому напрямі.

**Висновки.** Особливими проявами фінансової злочинності в США є вчинення злочинів, пов'язаних із фальсифікацією фінансової інформації, зокрема торгівля інсайдерською інформацією, шахрайство субкредиторів у сфері іпотечного кредитування, а також інвестиційне шахрайство (шахрайські дії, які вчиняються у процесі продажу фінансових інструментів). Зазначені прояви не є винятком і на теренах України, що актуалізує необхідність урахування досвіду боротьби з ними правоохоронних органів провідних іноземних країн, зокрема ФБР.

### Список використаних джерел:

1. The FBI and Corporate Directors: Working Together to Keep Companies Safe from Cyber Crime. URL: <https://www.fbi.gov/news/speeches/the-fbi-and-corporate-directors-working-together-to-keep-companies-safe-from-cyber-crime>.
2. White-Collar Crime. URL: <https://www.fbi.gov/investigate/white-collar-crime>.
3. Ключко В.М. Іноземний досвід кримінально-правової охорони ринку цінних паперів. *Науковий вісник НАВС*. 2013. № 4. С. 275–282.
4. Запорожець Р.А. Запобігання шахрайству у сфері іпотечного кредитування: дис. ... к. ю. н. : 12.00.08. Київ, 2017. С. 135.
5. URL: <https://www.fbi.gov/news/pressrel>
6. Man Sentenced to Prison for \$1.8 Million in Real Estate Fraud Scheme. URL: <https://www.justice.gov/usao-edva/pr/man-sentenced-prison-18-million-real-estate-fraud-scheme>.

УДК 343.341

## СИСТЕМА СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ НА ПРОТИДІЮ КОРУПЦІЇ СУБ'ЄКТІВ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ

**Удянський Микола Олександрович,**  
здобувач (Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано сучасний стан та визначені напрями подальшого розвитку системи спеціально уповноважених на протидію корупції в Україні суб'єктів. Наголошено, що запобігання та протидія корупції в Україні – це завдання, яке поставлене перед усіма інституціями держави, громадянського суспільства. Визначено, що сектор безпеки й оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складників: сили безпеки, сили оборони, оборонно-промислового комплексу, громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки як захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демокра-

тичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Зазначено, що новостворені інституції в інфраструктурі антикорупційної реформи охоплюють НАБУ, спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, НАЗК, Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державне бюро розслідувань, Спеціалізований антикорупційний суд. Звернуто увагу на наявність колізії норм спеціального законодавства у сфері запобігання корупції щодо переліку спеціально уповноважених на боротьбу з корупцією суб'єктів та статусу тих органів, що не входять до переліку, визначеному в ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, але все ще мають у своїй компетенції повноваження на протидію вказаному негативному явищу. Зроблено висновок, про необхідність невідкладного реформування статусу СБУ, відповідного законодавства. Незважаючи на курс позбавлення СБУ статусу спеціально-уповноваженого суб'єкта на протидію корупції, організаційно-правова засада взаємодії служби у сфері протидії та запобігання корупції з іншими суб'єктами, які виконують вказані завдання, повинна залишитись серед основ її функціонування.

**Ключові слова:** протидія корупції, суб'єкти протидії корупції, система суб'єктів протидії корупції.

#### SYSTEM OF SPECIALLY AUTHORIZED SUBJECTS FOR CORRUPTION PREVENTION: MODERN STATE AND COURSES OF FURTHER DEVELOPMENT

**Udianskyi Mykola Oleksandrovysh,**  
External Postgraduate Student  
(Research Institute of Public Law,  
Kyiv, Ukraine)

The article analyzes the current state and defined directions of further development of the system of specially authorized persons to counteract corruption in Ukraine. It is stressed that the prevention and counteraction of corruption in Ukraine is a task that has been set before all the institutions of the state, civil society. It is determined that the security and defense sector of Ukraine consists of four interconnected components: security forces; the forces of defense; defense industrial complex; citizens and public associations that voluntarily participate in ensuring national security as a defense of state sovereignty, territorial integrity, democratic constitutional system and other national interests of Ukraine from real and potential threats. It is noted that newly created institutions in the infrastructure of anti-corruption reform include NABU, specialized anti-corruption prosecutor's office, NACC, the National Agency for the Detection, Investigation and Asset Management of Corruption and Other Crimes, the State Investigation Bureau, the Specialized Anti-Corruption Court. Attention is drawn to the existence of a conflict between the norms of the special legislation in the field of prevention of corruption on the list of subjects specifically authorized to fight corruption and the status of those bodies not included in the list, defined in art. 1 of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" of 14.10.2014 № 1700-VII, but still have in their competence powers to counteract the negative phenomenon. Conclusion is made on the necessity of urgent reformation of the SBU status, the relevant legislation. Notwithstanding the deprivation status of the SBU as a specially authorized entity for combating corruption, the organizational and legal basis for the interaction of the service in the field of counteraction and prevention of corruption with other entities that perform the specified tasks should remain among the bases of its functioning.

**Key words:** counteraction to corruption, subjects of counteraction to corruption, system of subjects of counteraction to corruption.



**Постановка проблеми.** Формування в Україні ефективної системи інститутів для боротьби з корупцією як напрям подолання явища корупції та пов'язаних із ним наслідків уміщує реформування системи суб'єктів протидії корупції, перегляд форм, методів діяльності, мети та завдань організації та функціонування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання суб'єктів протидії корупції в Україні неодноразово ставали предметом уваги науковців, серед яких праці М.М. Гультай, О.І. Добровольського, А.В. Лапкіна, В.І. Литвиненко, А.Б. Фодчук та ін. було взято за основу написання цієї статті.

**Не вирішені раніше завдання.** У 2014 р. в Україні докорінно змінено систему суб'єктів протидії корупції, що охоплює створення нових та перегляд ролі вже наділених відповідними повноваженнями. Так, створено Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, Вищий антикорупційний суд. Змінюється компетенція у сфері протидії корупції таких суб'єктів, як Національна поліція України, прокуратура України, Служба безпеки України та ін. Такі нововведення на перший план виводять питання формування цілісного уявлення про сучасну систему спеціально уповноважених на протидію корупції суб'єктів, що є метою статі.

**Виклад основного матеріалу.** Очевидно, що становлення системи антикорупційних правоохоронних органів вимагає певного часу, але без її ефективного функціонування корупцію не можна подолати лише шляхом змін у механізмах та процедурах економічного урядування [1, с. 72]. Для початку виділимо тих суб'єктів, які сьогодні протидіють корупції в Україні. Зважаючи на те, що, починаючи з 2014 р., відповідну систему змінено в корені і кількість суб'єктів протидії корупції в Україні є значною. Вони належать до елементів механізму української держави і представляють громадянське суспільство. Вони можуть мати основним напрямом діяльності протидію корупції, як, наприклад, спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне антикорупційне бюро України. Або ж серед своїх завдань мати відповідний напрям діяльності серед інших. Це стосується, наприклад, таких суб'єктів, як Президент (працює Національна Рада з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган при Президентові України [2]), Уряд (Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики), Верховна Рада України (Комітет із питань запобігання та протидії корупції) тощо. Або ж як органи місцевого самоврядування чи об'єднання громадян, певні суб'єкти можуть бути учасниками антикорупційних заходів.

О.І. Добровольський пропонує залежно від особливостей застосування правового механізму протидії корупції до системи суб'єктів протидії корупції у вузькому розумінні вміщувати: а) суб'єкти прямого застосування важелів впливу на зазначене негативне явище; б) суб'єкти, які сприяють вжиттю заходів реагування за вказаним напрямом; в) суб'єкти – координатори, які впроваджують заходи координаційного характеру, «основним функціональним призначенням яких є чіткий розподіл прав та обов'язків суб'єктів владних повноважень у сфері протидії корупції» [3, с. 102, 125, 154]. Сьогодні спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції (згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [4]) є органи прокуратури, Національної поліції, НАБУ, НАЗК. Із наведеного переліку НАБУ та НАЗК – це новостворені інституції протидії корупції, статус яких законодавчо закріплений на рівні законів України.

У резолюції Європейського парламенту від 17.07.2014 р. (2014/2717 (RSP)) акцентовано увагу на очікуванні від України «швидкого створення політично незалежного антикорупційного органу з повноваженнями для розслідування випадків корупційної

діяльності» (п. 22) задля вирішення проблем системної корупції та зловживання державними коштами (п. 4) [5]. У резолюції Європейського парламенту від 15.01.2015 р. про ситуацію в Україні (2014/2965 (RSP) ) запропоновано з цією метою створити політично незалежне Бюро з боротьби з корупцією, оснащене достатніми повноваженнями і ресурсами, щоб воно могло значно сприяти створенню державних установ (п. 13) [6]. І такий орган у вигляді НАБУ було утворено. Його створення «загалом відповідає виконанню зобов'язань України, передбаченим міжнародними антикорупційними актами. Обрана Україною модель спеціалізованого антикорупційного органу також відповідає стану корупції в країні та завданням, які стоять перед НАБУ на шляху подолання масштабної корупції. Однак викликає занепокоєння той факт, що окремі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» суперечать Конституції України. Очевидно, що необхідно терміново виправити низку юридично-технічних вад Закону, адже несвоєчасне вирішення зазначених проблем може піддати сумніву легітимність новоствореного антикорупційного органу. Так, навіть найкращий закон буде справді ефективним тоді, коли він належним чином виконуватиметься. Доцільно зазначити, що, чим ефективніше працюватиме НАБУ, тим більший спротив зустрінуть його працівники з боку корумпованих посадовців у вищих ешелонів влади, проти яких його діяльність і спрямована» [7, с. 54].

Утворення НАБУ супроводжувалося реформою Національної поліції, формуванням НАЗК та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка нещодавно інституалізована в системі органів прокуратури України як спеціально уповноважений на протидію корупції елемент системи. Як указує А.В. Лапкін, Спеціалізована антикорупційна прокуратура «є важливим суб'єктом у механізмі реалізації державної антикорупційної політики в частині розслідування корупційних кримінальних правопорушень, притягнення до кримінальної відповідальності винних у їх вчиненні осіб і відшкодування заподіяної державі їх вчиненням шкоди. Вона покликана виконувати функції прокуратури щодо НАБУ як органу досудового розслідування й оперативно-розшукової діяльності та сприяти ВАС у розгляді й вирішенні справ про корупційні правопорушення» [8, с. 68].

Загалом, новостворені інституції в інфраструктурі антикорупційної реформи охоплюють НАБУ, спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, НАЗК, Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державне бюро розслідувань, Спеціалізований антикорупційний суд [9, с. 32–33].

Одразу зауважимо, що поряд із формуванням нових інституцій у сфері запобігання та протидії корупції в Україні переглядається роль та статус уже дійсних у цьому напрямі. Сьогодні такі суб'єкти, як Міністерство внутрішніх справ України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України та інші правоохоронні органи, визначено елементами сектора безпеки й оборони України, який згідно з ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII [10] складається з чотирьох взаємопов'язаних складників: сили безпеки, сили оборони, оборонно-промислового комплексу, громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки як захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Подальший аналіз правового статусу вказаних правоохоронних органів висвітлює неоднозначність їх статусів як суб'єктів протидії корупції у світлі норми щодо прямого визначення таких спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії ко-

рупції, як органи прокуратури, Національної поліції, НАБУ, НАЗК. Перелік указаних суб'єктів, закріплений у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [4], є вичерпним.

Згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-XII [11], до завдань Служби входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів у сфері протидії корупції та організованої злочинної діяльності. Згідно зі ст. 10 вказаного Закону, Центральне управління Служби безпеки України, яке відповідає за стан державної безпеки, координує і контролює діяльність інших органів Служби безпеки України, вміщує функціональний підрозділ боротьби з корупцією і організованою злочинною діяльністю. Однак сьогодні у проекті закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення інституційної спроможності Служби безпеки України» від 23.02.2018 р. № 8057 [12] відповідне завдання запропоновано вилучити, як і вказаний функціональний підрозділ. Аналогічні зміни планується внести до законів України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [13], «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України» [14]. Однак до внесення таких змін Служба Безпеки України є суб'єктом протидії корупції в Україні з відповідними завданнями, для реалізації яких Головне управління з боротьби з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України взаємодіє з підрозділами органів Національної поліції, Національним банком України, Міністерством фінансів України, Міністерством зовнішніх економічних зв'язків України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону України та іншими міністерствами і відомствами.

Таким чином, маємо колізію норм спеціального законодавства у сфері запобігання корупції щодо переліку спеціально уповноважених на боротьбу з корупцією суб'єктів та статусу тих органів, що не входять до переліку, визначеному у ч. ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [4], але все ще мають у своїй компетенції повноваження на протидію вказаному негативному явищу.

Щодо інших елементів сектора безпеки й оборони України, то вона спеціально на протидію корупції не уповноважені, однак це не вказує на їх усунення від подолання цього негативного явища в Україні [15, с. 421]. Наприклад, після реформування наприкінці 2015 р. МВС України одним із перших антикорупційних заходів щодо інформування суспільства стало запровадження на головній сторінці його офіційного веб-сайту рубрики «Запобігання корупції», що містить десять підрубрик. Аналогічні рубрики нині запроваджено й на офіційних веб-сайтах державних органів/формувань, діяльність яких координує Міністр внутрішніх справ України, зокрема Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної служби з надзвичайних ситуацій України та Державної міграційної служби України [16, с. 47].

Продовжуючи аналіз повноти переліку суб'єктів протидії корупції, визначених Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [4] у ч. 1 ст. 1, також укажемо на формування Антикорупційного суду в Україні, зі створенням та початком ефективної роботи якого планується завершення формування повноцінної інституційної системи виявлення фактів корупційних діянь та притягнення винних у їх учиненні до відповідальності [1, с. 72]. Як указує А.В. Лапкін, «із початком функціонування Вищого антикорупційного суду можна буде вважати завершеним створення цілісної системи протидії кримінальним корупційним правопорушенням, органом



розслідування яких є НАБУ, процесуального керівництва з таким розслідуванням і підтриманням публічного обвинувачення у яких – спеціалізована антикорупційна прокуратура, а судового розгляду й вирішення і відповідних справ – Вищий антикорупційний суд. Зазначену діяльність ці органи здійснюють незалежно не лише від інших органів державної влади, фізичних чи юридичних осіб, а й від інших органів чи підрозділів та їх посадових осіб у межах системи, до якої вони належать» [8, с. 65].

Виділення вказаної інституції серед елементів органів судової влади України передбачено п. 2 ч. 2 ст. 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [17], що відповідає вимогам міжнародних партнерів України та зобов'язанням України, зважаючи на підписання 27.06.2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого (далі – Угода про асоціацію), що була ратифікована Україною та Європейським парламентом одночасно (16.09.2014 р.). Уважаємо, що перелік суб'єктів, спеціально уповноважених на протидію з корупцією в Україні повинен бути відповідно удосконалений.

**Висновки.** Запобігання та протидія корупції в Україні – це завдання, яке поставлене перед усіма інституціями держави, громадянського суспільства. Водночас спеціальне уповноваження, яке передбачає спеціальні засоби, заходи, завдання тощо в антикорупційній сфері, стосується тільки визначених органів. Так, у межах реформ, які починаючи з 2014 р., відбулися в Україні, система суб'єктів запобігання та протидії корупції зазнала значних змін. Створення НАБУ, НАЗК, антикорупційної прокуратури, реформи СБУ та Національної поліції характеризують зміни сучасного механізму запобігання та протидії корупції в Україні.

У Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [4] доцільно вдосконалити слід перелік суб'єктів, спеціально уповноважених на протидію корупції. Для цього слід змінити ч. 1 ст. 1 вказаного Закону, а також до переліку спеціально уповноважених на протидію корупції суб'єктів додати Вищий антикорупційний суд України, формуванням якого завершується реформа інституційного компонента механізму протидії корупції в Україні.

СБУ до спеціально уповноважених на протидію корупції суб'єктів не віднесено, що вимагає невідкладного реформування її статусу, відповідного законодавства. Незважаючи на курс позбавлення СБУ статусу спеціально уповноваженого суб'єкта на протидію корупції, організаційно-правова засада взаємодії служби у сфері протидії та запобігання корупції з іншими суб'єктами, які виконують вказані завдання, повинна залишитись серед основ функціонування СБУ. При цьому слід виходити з необхідності взаємодії не тільки з органами держави, як це наразі передбачено ст. 8 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-XII [11], але і з громадянським суспільством, органами місцевого самоврядування.

### Список використаних джерел:

1. Україна проти корупції: Економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014–2018 рр. Дніпро: Середняк Т. К. 2018. 85 с.
2. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14.10.2014 р. № 808/2014. *Офіційний вісник Президента України*. 2014 р. № 41. С. 39.
3. Добровольський О.І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції в органах державної фіскальної служби України: дис. ... канд. юридичних наук, спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ: Відкритий міжн. ун-т розвитку людини «Україна», 2015. 201 с.



4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. С. 3186.
5. European Parliament resolution of 17 July 2014 on Ukraine (2014/2717(RSP)). URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2014-0009> (дата звернення: 18.11.2018)
6. European Parliament resolution of 15 January 2015 on the situation in Ukraine (2014/2965(RSP)). URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0011+0+DOC+XML+V0//FR> (дата звернення: 18.11.2018)
7. Новіков О.В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 43. С. 52–57.
8. Лапкін А. Спеціалізована антикорупційна прокуратура: проблеми організації та діяльності. *Право України*. 2017. № 1. С. 63–70.
9. Гультай М.М. Правові (юридичні) позиції Конституційного суду України з питань, пов'язаних із реформуванням антикорупційного законодавства. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали II Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 8 груд. 2017 р.) / [редкол.: В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 412 с. С. 31–33.
10. Про національну безпеку України: Закону України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. С. 5.
11. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 12.11.2018)
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення інституційної спроможності Служби безпеки України: проект закону від 23.02.2018 р. № 8057
13. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 р. № 3341-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12> (дата звернення: 12.11.2018)
14. Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України: Закон України від 30.06.1993 р. № 3341-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3014-15> (дата звернення: 12.11.2018)
15. Литвиненко В.І. Поняття і класифікація завдань правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Т. 16 / голов. ред. М. В. Афанасьева ; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Юрид. л-ра, 2015. С. 418–424.
16. Фодчук А.Б. Аспекти підвищення поінформованості суспільства про антикорупційні заходи. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі [Текст]: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 8 груд. 2017 р.) / [редкол.: В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 412 с. С. 46–49.
- Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. С. 7. Ст. 545.

УДК 343.851

## ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

**Шайгуро Ольга Павлівна,**  
кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри  
кримінально-правових дисциплін  
юридичного факультету  
(Харківський національний університет  
імені В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна)

У статті визначено засади й основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності, зокрема органами Національної поліції, органами прокуратури, Національним антикорупційним бюро України, Службою безпеки України, Державною кримінально-виконавчою службою України, органами пробації, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону. З'ясовано, що взаємодія органів місцевого самоврядування з органами прокуратури і НАБУ в питаннях протидії злочинності полягає в низці двосторонніх інформаційних, а також матеріально-технічних та заходів контролю. Наголошено на необхідності вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону, зокрема здійснення координувального та стимулювального впливу органів місцевого самоврядування щодо останніх. Визначено, що адміністративні договори щодо взаємодії органів місцевого самоврядування, державних органів та громадськими формувань з охорони громадського порядку і державного кордону мають передбачати конкретні форми і методи такої взаємодії, об'єкти кримінологічного впливу, періодичність та місця реалізації, конкретних виконавців, джерела фінансування, матеріально-технічної або методологічної підтримки. Зроблено висновки, що виконання органами місцевого самоврядування функцій протидії злочинності можливе лише шляхом побудови продуктивних відносин взаємодії з низкою державних органів і громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону. Напрямами поліпшення взаємодії слід визнати конкретизацію її засад на законодавчому рівні, а також активізацію укладання угод про співпрацю з метою координації взаємних зусиль у питаннях протидії злочинності, зокрема адміністративних договорів.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, протидія злочинності, взаємодія, суб'єктами протидії злочинності, вдосконалення.

### COOPERATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES WITH OTHER CRIME PREVENTION SUBJECTS

**Shaituro Olha Pavlivna,**  
Candidate of Juridical Sciences, Senior  
Lecturer at the Department of Criminal  
and Legal Disciplines of the Faculty of  
Law (V.N. Karazin Kharkiv National  
University, Kharkiv, Ukraine)

The article defines the principles and main directions of interaction of local self-government bodies with other actors of counteraction to crime, namely, the bodies of the National Police, the Prosecutor's Office, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the State Criminal Execution Service of Ukraine, probation bodies, public groups from protection of public order and state border. It was revealed that the interaction of local self-government bodies with the prosecutor's offices and the NABU on issues of combating crime lies in a number of bilateral information, as well as logistical and control measures. It was emphasized that it is necessary to improve the interaction of local self-government bodies with public organizations for the protection of public order and the state border, including the implementation of coordinating and stimulating influence of local self-government bodies on the latter. It has been determined that administrative agreements on interaction between local governments, state bodies and public organizations on the protection of public order and the state border should provide concrete forms and methods of such interaction, objects of criminological influence, periodicity and place of their implementation, their specific performers, sources of financing, logistical or methodological support. It is concluded that the implementation of functions of the local self-government functions of counteracting crime is possible only by constructing productive relations of interaction with a number of state bodies and public groups on the protection of public order and the state border. The directions of improvement of interaction should recognize the specification of its foundations at the legislative level, as well as intensifying the conclusion of cooperation agreements in order to coordinate mutual efforts in counteraction to crime, in particular administrative agreements

**Key words:** local self-government bodies, crime counteraction, interaction, crime counteraction agencies, enhancement.

**Постановка проблеми.** Взаємодія органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності має вагоме значення під здійснення майже всіх видів антикриміногенних заходів. Відповідно до Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства є одним з основоположних принципів її реалізації [1]. В умовах проголошеного загальнонаціонального курсу на зміцнення засад громадянського суспільства, подальшу демократизацію та децентралізації влади в Україні питання взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності набуває особливої актуальності.

**Метою статті є** визначення засад і основних напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності в системі протидії злочинності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання взаємодії різних суб'єктів у процесі протидії злочинності стали об'єктом дослідження багатьох сучасних дослідників. Так, організаційні, правові та соціально-психологічні аспекти цього питання розглядалися в роботах Г.А. Аванесова, В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, В.М. Бесчастного, К.Л. Бугайчука, В.В. Голіни, І.М. Даньшина, О.М. Джужі, О.М. Ключова, К.В. Куруся, О.М. Литвинова, О.Ю. Лялюка, Г.М. Міньковського, О.М. Музичука, Ю.С. Назара, В.А. Орлова, А.М. Подоляки, О.С. Шеремета та багатьох інших. Водночас слід зазначити, що незавершений процес реформування правоохоронної системи та системи органів місцевого самоврядування (децентралізації), підвищення активності громадянського суспільства, виникнення низки зовнішніх і внутрішніх криміногенних загроз в Україні викликають необхідність подальшого дослідження питання взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами протидії злочинності.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття взаємодії використовується майже у всіх природничих і соціальних науках. У загально-філософському значенні взаємодія є категорією, яка «відображає особливий тип відношення між об'єктами, за якого кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи їх до зміни, і водночас зазначає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що зумовлює зміну його стану. Дія кожного об'єкта на інший об'єкт зумовлена як власною активністю об'єкта, виявом його динаміки, так і реакцією об'єкта на дію інших об'єктів (відгук або «обернена дія»)» [2, с. 77–78]. Поєднуючи зазначені філософське й правове поняття взаємодії із сучасним розумінням пріоритетів протидії злочинності та її системи, яка охоплює діяльність низки державних і недержавних суб'єктів, можна надати таке визначення взаємодії суб'єктів протидії злочинності: це особливий вид соціальних відносин, які впливають із правових приписів або здійснюються у спосіб, не заборонений законом, виражаються в низці інформаційних, організаційних, матеріально-фінансових та інших дій стимулювального та контрольно-коректувального характеру, спрямованих на досягнення цілей протидії злочинності.

Як і будь-який вид інший вид соціальних комунікацій, ефективність взаємодії суб'єктів протидії злочинності зумовлюється низкою соціально-психологічних та перцептивних властивостей її суб'єктів, зокрема активністю та відкритістю до співпраці, толерантністю в сприйнятті позицій інших суб'єктів, зокрема дій контрольно-коректувального характеру; розумінням взаємовигідності відносин взаємодії та психологічним прийняттям, наявністю однакового уявлення щодо проміжних та кінцевих цілей протидії злочинності тощо. Ураховуючи вищевикладені особливості, вбачається, що взаємодія суб'єктів системи протидії злочинності має будуватися на принципах демократизму, відкритості, партнерства, розумної ініціативи та взаємоконтролю.

До недавнього часу в наукових дослідженнях, присвячених кримінологічному забезпеченню протидії злочинності, значна увага традиційно приділялася взаємодії органів місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ. Проте після розпочатої у 2015 р. реформи органів внутрішніх справ, основний обсяг функцій передано органам Національної поліції України, тому наразі значна частина взаємодії органів місцевого самоврядування в питаннях протидії злочинності реалізується саме з органами Національної поліції України. У ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію України» визначено, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, зокрема місцевого самоврядування, відповідно до Закону та інших нормативно-правових актів [3]. Так, Законом України «Про Національну поліцію України» та іншими нормативними актами передбачено взаємодію органів місцевого самоврядування та Національної поліції за такими напрямками: 1) інформаційним; 2) правозастосовним (юрисдикційним); 3) організаційним; 4) контрольно-коректувальним; 5) матеріально-технічним. Вищевказаний поділ напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування та національної поліції базується суто на нормах чинного законодавства. Проте зазначені норми здебільшого є загальними і носять відкритий характер, тобто можливі форми взаємодії не вичерпуються тими, що передбачені в законодавстві, тому мають бути доповнені, пристосовані та врізноманітнені шляхом практичної реалізації відповідних комунікативних відносин на місцях.

Сьогодні ще не достатньо використовуваною в Україні формою взаємодії органів місцевого самоврядування та поліції є укладання угод про співпрацю з метою координації взаємних зусиль у питаннях протидії злочинності. Досвід іноземних країн доводить доцільність укладання таких угод. Так, І.О. Святокум, досліджуючи досвід взаємодії органів місцевого самоврядування і поліції в Чеській Республіці, зазначає, що



укладання координаційних угод є однією з найбільш ефективних форм такої взаємодії. Закон «Про поліцію» Чеської Республіки 2008 р. містить окремий параграф, присвячений співпраці з громадами, основним механізмом реалізації якого є координаційні угоди між територіальними підрозділами поліції і відповідними громадами. У законодавстві не встановлено точне змістовне наповнення цих угод, однак зазначено, що вони можуть стосуватися форм і методів постійної координації у забезпеченні громадського порядку в громаді, розподілу завдань громади та органу поліції у вказаній сфері та у разі порушення громадського порядку, форм і методів оцінки виконання та відшкодування завданої шкоди, строку, на який укладається угода, та фінансового забезпечення вказаної діяльності [4, с. 22–23]. Аналізуючи досвід Чеської Республіки, дослідник визначає такі недоліки в реалізації зазначених координаційних угод, як нечітка визначеність механізму реалізації, декларативний характер, формалізм у виконанні [4, с. 23].

Укладання договорів про співпрацю або координаційних договорів між органами місцевого самоврядування та місцевою поліцією (міліцією) не є абсолютно новою практикою для України. Так, до 2015 р. органи внутрішніх справ доволі часто використовували метод укладання адміністративних договорів для організації взаємодії з відповідними органами місцевого самоврядування. Згідно з п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративним договором є спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [5]. Так, питання щодо взаємодії органу місцевого самоврядування як представника місцевої громади та підрозділу Національної поліції в певному регіоні як основного представника публічної влади в питаннях протидії злочинності в регіоні щодо взаємного врегулювання та розподілу повноважень у питаннях протидії злочинності повною мірою охоплюється визначенням та метою укладання адміністративних договорів.

Аналізуючи природу адміністративних договорів, І.І. Лагус цілком правильно зазначає, що вони укладаються в публічних інтересах, мають організаційний характер, а їхня цільова спрямованість – це досягнення загального блага. Крім того, ці договори містять правила поведінки не тільки і не стільки безпосередніх учасників угоди, скільки інших колективних і індивідуальних суб'єктів [6, с. 89]. Таким чином, можна зробити висновок, що адміністративні договори про взаємодію між органами місцевого самоврядування та підрозділами Національної поліцією можуть не тільки охоплювати відносини зазначених суб'єктів щодо підтримки публічного порядку та протидії злочинності в регіоні, а й організувати діяльність місцевих громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, діяльність яких безпосередньо координується та контролюється зазначеними суб'єктами публічних відносин. Убачається, що відповідні заходи з організації діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону мають бути вміщені в аналізовані адміністративні договори.

Основні положення взаємодії органів місцевого самоврядування з органами прокуратури і Національним антикорупційним бюро України досить чітко прописані в актах про правове положення зазначених державних органів. Зазначені комунікативні відносини носять імперативний характер, проте через певну узагальненість формулювань викликають труднощі в практичній реалізації. Згідно зі ст. 23 Закону України «Про

прокуратуру», прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або не зовсім належним чином здійснює орган місцевого самоврядування. Останні у найбільш широкому сенсі мають сприяти діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України (п. 2 ч. 1(а) ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]).

Одним з основних принципів діяльності Національного антикорупційним бюро України (далі – НАБУ) є взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями (ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»). Така взаємодія, згідно зі ст. 16 Закону, є обов'язком Національного антикорупційного бюро. Відповідно до своїх повноважень, НАБУ та його працівники мають право: вимагати за рішенням керівника структурного підрозділу НАБУ та одержувати в установленому Законом порядку у вказаному в запиті від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання своїх обов'язків; ознайомлюватися в державних органах, органах місцевого самоврядування з документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених Законом до підслідності Національного бюро, зокрема такими, що містять інформацію з обмеженим доступом; надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють учиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій тощо (ст. 17 Закону) [8]. Таким чином, взаємодія органів місцевого самоврядування з органами прокуратури і НАБУ в питаннях протидії злочинності полягає в низці двосторонніх інформаційних, а також матеріально-технічних та заходів контролю.

В умовах підвищення рівня терористичних загроз майже у всіх регіонах країни та різкого збільшення злочинних посягань на основі національної безпеки набуває особливу актуальність взаємодія органів місцевого самоврядування з підрозділами Служби безпеки України (далі – СБУ). Згідно із Законом, зазначені відносини взаємодії полягають в обов'язках взаємного надання необхідної інформації (інформуванні) в передбачених Законом випадках, сприянні органами місцевого самоврядування підрозділам СБУ у вирішенні житлових та інших соціально-побутових проблем, забезпеченні транспортом і зв'язком тощо, а також у повноваженнях СБУ подавати органам державної влади, органам місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду пропозиції з питань національної безпеки (ч. 3 ст. 18, п. 2 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» [9]). Окрім того, на органи місцевого самоврядування покладається обов'язок сприяти підрозділам СБУ в питаннях протидії тероризму.

У межах пенітенціарної і постпенітенціарної профілактики злочинності можна говорити і про співпрацю органів місцевого самоврядування з Державною кримінально-виконавчою службою України й органами пробації. Базові засади такої взаємодії зазначені в законах про ці державні органи (ст.ст. 2, 5, 20, 25 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [10] і ст.ст. 5, 11, 21 Закону України «Про пробацію» [11]). Конкретні форми такої взаємодії впливають або чітко визначені в тексті закону або підзаконних актах. Так, наприклад, згідно з ч. 2 ст. 11 Закону України «Про пробацію», орган пробації спільно з державними органами та органами місцевого самоврядування сприяють засудженим, які готуються до звіль-

нення, у визначенні місця проживання після звільнення, влаштуванні до спеціалізованих установ для звільнених, госпіталізації до закладів охорони здоров'я осіб, які потребують стаціонарної медичної допомоги, працевлаштуванні працездатних осіб. У підзаконних актах, зокрема в постанові Кабінету Міністрів України № 429 від 01.04.2004 р. «Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах» передбачається утворення спостережних комісій місцевими держадміністраціями, а у разі делегування таких повноважень – виконавчими комітетами міських (окрім міст районного значення) рад [12]. Спостережні комісії мають право запрошувати на свої засідання представників виховних колоній, міжрегіональних управлінь із питань виконання кримінальних покарань та пробації Мін'юсту, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, вносити на розгляд органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, адміністрації виховних колоній та керівництва міжрегіональних управлінь із питань виконання кримінальних покарань та пробації Мін'юсту пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів і установ виконання покарань із питань дотримання прав людини, захисту основних свобод і законних інтересів засуджених осіб, поліпшення на підприємствах, в установах і організаціях, незалежно від форми власності індивідуально-профілактичної та виховної роботи з особами, засудженими до громадських або виправних робіт, та особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання тощо.

Із метою попередження кримінальних правопорушень органи місцевого самоврядування також взаємодіють із Державною міграційною службою України, Державною прикордонною службою України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій та іншими державними органами, а також із громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону. Убачається, що завданням органів місцевого самоврядування в останньому з аналізованих напрямів має бути не лише координація діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, а й активна підтримка, зокрема фінансова і матеріально-технічна.

**Висновки.** Виконання органами місцевого самоврядування функцій протидії злочинності є можливим лише шляхом побудови продуктивних відносин взаємодії з низкою державних органів і громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону. Напрямами поліпшення цієї взаємодії слід визнати конкретизацію її засад на законодавчому рівні, а також активізацію укладання угод про співпрацю з метою координації взаємних зусиль у питаннях протидії злочинності, зокрема адміністративних договорів. Визначено, що адміністративні договори щодо взаємодії органів місцевого самоврядування, державних органів та громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону мають передбачати конкретні форми і методи такої взаємодії, об'єкти кримінологічного впливу, періодичність та місця реалізації, конкретних виконавців, джерела фінансування, матеріально-технічної або методологічної підтримки. Крім того, вбачається, що адміністративні договори про взаємодію в питаннях протидії злочинності мають обов'язково враховувати положення національних та регіональних програм протидії злочинності. Подальшого дослідження та вдосконалення вимагають питання взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону, зокрема здійснення координуючого та стимулюючого впливу органів місцевого самоврядування щодо останніх.

**Список використаних джерел:**

1. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджена Указом Президента України № 68/2016 від 26 лютого 2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (дата звернення: 01.10.2018).
2. Філософський енциклопедичний словник: енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди; голов. ред. В.І. Шинкарук. Київ, 2002. 742 с.
3. Про Національну поліцію: Закон України № 580-VIII від 02.07.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 01.10.2018).
4. Святокум І.О. Досвід взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в Чеській Республіці та перспективи його застосування в Україні. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2016, № 20. С. 22–24.
5. Кодекс адміністративного судочинства України. URL <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 01.10.2018).
6. Лагус І.І. Адміністративний договір як інструмент регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на регіональному рівні. *Юридична наука*, 2011, № 1. С. 87–92.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.10.2018).
8. Про Національне антикорупційне бюро України: закон України № 1698-VII від 14.10.2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 01.10.2018).
9. Про Службу безпеки України: закон України № 2229-XII від 25.03.1992 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 01.10.2018).
10. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: закон України № 2713-IV від 23.06.2005 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 01.10.2018).
11. Про пробацію: Закон України № 160-VIII від 05.02.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 01.10.2018).
12. Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при спеціальних виховних установах: постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 р. № 429. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF> (дата звернення: 01.10.2018).



УДК 343.352.3

## ДО ПИТАННЯ ЩОДО ПРОБЛЕМ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРОВОКАЦІЇ ПІДКУПУ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ПРАЦІВНИКАМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ЗАВДАННЯ

**Шевченко Юлія Андріївна,**  
студентка (Інститут прокуратури  
і кримінальної юстиції  
Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого  
м. Харків, Україна)

Стаття зумовлена необхідністю дослідження питання провокації підкупу, зважаючи на неодноманітну практику застосування ст. 370 Кримінального кодексу України. У вступі вказано актуальність і мету цього дослідження, яка полягає у тому, щоб започаткувати внесення змін до Кримінального кодексу України, а також сформувані єдину правозастосовну практику за умов кваліфікації провокації підкупу. Основну частину роботи присвячено аналізу проблематики кваліфікації провокації підкупу під час здійснення працівниками правоохоронних органів оперативно-розшукової діяльності чи негласних слідчих розшукових дій у межах національної законодавчої площини. Так, до уваги представлені окремі норми кримінального, кримінального процесуального законодавства, а також інші нормативно-правові акти, які регулюють здійснення уповноваженими працівниками спеціального завдання в межах проведення оперативно-розшукових дій. Також значну увагу приділено аналізу європейської площини у межах сталої практики Європейського суду з прав людини щодо відмежування злочину, передбаченого ст. 370 Кримінального кодексу України, тобто провокації підкупу, від законних дій службової особи в межах наданих їй повноважень під час виконання спеціального завдання. З урахуванням правових висновків, які сформувані Європейським судом із прав людини у різних рішеннях, у статті сформувані орієнтовані критерії відмежування злочину, зокрема провокації підкупу, від правомірних дій службової особи правоохоронного органу під час виконання службового (спеціального) завдання. У висновках подаються пропозиції щодо вдосконалення кримінально-правової норми провокації підкупу шляхом унесення змін до ст. 370 Кримінального кодексу України – закріплення примітки, яка б стала орієнтиром під час установа кваліфікації дії службової особи.

**Ключові слова:** підкуп, провокація, провокація підкупу, службова особа, правоохоронні органи, спеціальне завдання.

## TO THE QUESTION ON THE PROBLEM OF QUALIFICATION OF BRIBE PROVOCATION UNDER EXECUTION THE SPECIAL TASK BY THE EMPLOYEES OF THE LAW ENFORCEMENT BODIES

**Shevchenko Yuliia Andriivna,**  
Student (The Criminal Justice and  
Prosecutors' Training Institute  
of Yaroslav Mudryi National Law  
University,  
Kharkiv, Ukraine)

This article is due to the need to study the issue of bribery provocation, taking into account the diverse practice of the application of Article 370 of the Criminal Code of Ukraine. The introduction indicates the relevance and purpose of this study, which is to initiate amendments to the Criminal Code of Ukraine, as well as to form a single law enforcement practice in qualifying the bribery provocation. The main part of the work is devoted to the analysis of the issues of qualification of bribery provocation when law enforcement officers perform operational search activity or secret investigative actions within the national legislative framework. In particular, certain rules of criminal, criminal procedural legislation, as well as the other normative-legal acts, which regulate the implementation of the special tasks by authorized employees within the framework of operational search activity carrying out, are presented. Also considerable attention is paid to the analysis of the European plane in the framework of the established practice of the European Court of Human Rights on the delimitation of a crime stipulated by Article 370 of the Criminal Code of Ukraine, that is, bribery provocation, from the legal actions of an official within the authority given to him during the special task performance. Taking into account the legal conclusions formulated by the European Court of Human Rights in various decisions, the article establishes approximate criteria for distinguishing a crime, namely, bribery provocation, from the lawful actions of a law enforcement officer in the performance of an official (special) task. The conclusions provide proposals on improving the criminal-law norm of bribery provocation by introducing amendments to Article 370 of the Criminal Code of Ukraine, namely fixing a remark, which would become a guideline in determining the qualification of the actions of an official.

**Key words:** bribery, provocation, bribery provocation, official, law enforcement bodies, special task.

**Постановка проблеми.** Сьогодні питання, пов'язані з корупцією, зокрема проблеми кваліфікації корупційних злочинів, набирають значної актуальності в національній площині, зокрема на законодавчому, практичному та доктринальному рівні. Чинний Кримінальний кодекс України (далі – КК України) передбачає окремий Розділ XVII під назвою «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», який містить у собі низку складів корупційних злочинів, серед яких слід виокремити склад злочину, визначений ст. 370 «Провокація підкупу». Наразі провокацією підкупу кримінальний закон називає дії службової особи з підбурення особи на пропонування, обіцянку чи надання неправомірної вигоди або прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання такої вигоди, щоб потім викрити того, хто пропонував, обіцяв, надавав неправомірну вигоду або прийняв пропозицію, обіцянку чи одержав таку вигоду [1]. Указана стаття неодноразово піддавалась законодавчим змінам, а також була і залишається предметом обговорення для багатьох науковців і правозастосовувачів. Така актуальність зумовлена проблематикою побудови самого визначення поняття «провокація підкупу», а тому й необхідності кваліфікації злочину під час учинення службовими особами правоохоронного органу, які діють під прикриттям, провокації підкупу. Ще не вирішеним залишається питання стосовно кваліфікації дій службових осіб таких правоохоронних органів, як Національна поліція, Служба Безпеки України, Національне антикорупційне бюро України тощо, під час здійснення ними службових завдань у межах оперативно-розшукової діяльності або проведення негласних слідчих (розшукових) дій, які вміщують провокацію злочину, зокрема підкупу особи, адже слід ураховувати, що, провокуючи особу до підкупу, вони вчиняють дії, спрямовані на захист державного та суспільного інтересів, хоча, з іншого боку, такі дії було б доцільно кваліфікувати як злочин, передбачений ст. 370 КК України. Для повного розуміння та правильного застосування цієї норми

необхідно провести її аналіз, визначити недоліки та переваги, а також звернутись до судової практики Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд, Суд).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Злочини у сфері службової та іншої професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, досліджували у різні часи такі вчені, як П.П. Андрушко, Л.В. Багрій-Шахматов, С.Б. Гавриш, А.В. Галахова, П.С. Дагель, О.О. Дудоров, А.Ф. Зелінський, М.Й. Коржанський, Н.Ф. Кузнецова, І.П. Лановенко, Т.А. Леснієвськи-Костарьова, В.С. Лукомський, Р.Л. Максимович, В.О. Навроцький, А.В. Наумов, М.І. Мельник, Н.А. Мірошніченко, О.Я. Светлов, В.В. Сташис, Е.Л. Стрельцов, С.А. Тарарухін, В.Я. Тацій, В.І. Терентьев, В.В. Устименко, В.Д. Филімонов, М.І. Хавронюк та інші. Окремим теоретичним і прикладним питанням відповідальності за провокацію підкупу присвячено роботи О.Ф. Бантишева, В.І. Борисова, Б.В. Волженкіна, І.А. Гельфанда, Є.С. Дубоносова, О.О. Дудорова, Б.В. Здравомислова, В.М. Киричка, В.Ф. Кириченка, М.І. Мельника, О.В. Навроцького, В.І. Тютюгіна, О.В. Ус тощо. Проте слід зазначити, що рівень дослідження цього складу злочину, його кваліфікувальних ознак і проблем кваліфікації не є достатнім, що зумовлено наявністю значної кількості різних наукових позицій і підходів щодо вирішення окремих питань цієї проблеми, а також різним розвитком практики застосування цієї норми.

**Мета статті** – визначити критерії правомірності провокації злочину, зокрема підкупу, виходячи з чинного кримінального та кримінального процесуального законодавства, а також практики Європейського суду з прав людини; запропонувати зміни до ст. 370 КК України для вдосконалення цієї норми, а також формування сталої практики її застосування.

**Виклад основного матеріалу.** Ст. 43 КК України дає можливість визначити декілька основних умов, за сукупності яких застосування шкоди правоохоронюваним інтересам особою, яка виконує завдання для розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, коли будь-яке діяння цієї особи, крім деяких, вважається таким, що не є злочином [1]. Так, серед них слід виділити такі: 1) заподіяння шкоди є вимушеним, тобто воно є необхідним для збереження особою в таємниці факту виконання нею спеціального завдання; 2) це діяння здійснюється особою, яка виконує спеціальне завдання і бере участь в організованій групі чи злочинній організації. При цьому слід ураховувати, що такою особою може вважатись як штатний працівник конкретного оперативного підрозділу відповідного правоохоронного органу, так і особа, яка на конфіденційній основі співпрацює з правоохоронними органами; 3) єдиною метою такого завдання було попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації; 4) під час виконання зазначеного завдання особою, яка його виконує, не вчинено тяжкий або особливо тяжкий злочин, пов'язаний із заподіянням тілесного ушкодження чи особливо тяжкого тілесного ушкодження або смерті людині. Слід наголосити, що ст. 370 КК України відповідає всім вищезазначеним умовам.

Ст. 246 і 272 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) визначають свої умови щодо ініціювання проведення негласних слідчих (розшукових) дій, зокрема виконання спеціального завдання. Так, ч. 2 ст. 246 КПК України передбачає, що підставою проведення негласних слідчих (розшукових) дій є неможливість отримання відомостей про злочин та особу, яка його вчинила, в інший спосіб. Ч. 3 цієї статті презюмує, що можливість/неможливість отримання відомостей має бути визначена слідчим, детективом, прокурором, слідчим суддею стосовно цієї чи інших негласних слідчих (розшукових) дій [2]. Слід уточнити, що (відповідно до ч. 2 ст. 272 КПК України) рішення про виконання вповноваженими особами спеціального

завдання здійснюється на підставі постанови слідчого, погодженого з керівником досудового розслідування, або постанови прокурора. Важливою умовою також є те, що негласні слідчі (розшукові) дії можна проводити у кримінальному провадженні лише щодо тяжких чи особливо тяжких злочинів.

Вимогам, зазначеним вище, також відповідає зміст Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», зокрема п. 8 ч. 1 ст. 8, яка передбачає таке: «Оперативним підрозділам для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності за наявності визначених цим Законом підстав надається право виконувати спеціальне завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації згідно з положеннями статті 272 Кримінального процесуального кодексу України». Підставами для проведення оперативно-розшукової діяльності вважаються такі, як наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про злочини, що готуються; осіб, які готують вчинення злочину; осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання тощо [3].

Проте вищезгадані норми, що регулюють виконання службовими особами спеціального завдання, не є досконалими в аспекті провокації злочину, зокрема підкупу, оскільки може йтися про порушення прав людини, яке може відбуватись під час проведення зазначених слідчих дій.

Відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [4]. Із моменту ратифікації Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція, Європейська конвенція) Україна, як і низка інших правових європейських держав, узяла на себе зобов'язання дотримуватись мінімальних стандартів прав людини, гарантованих Конвенцією, у національній правовій системі. Ці зобов'язання отримали розвиток у ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», де зазначено, що Європейська конвенція з прав людини й основоположних свобод 1950 року та практика Європейського суду є джерелом права в Україні, тому національна правова система має враховувати прецеденти, вироблені Європейським судом із прав людини [5].

Так, прикладом цього є рішення Європейського суду в справі «Раманаускас проти Литви», у якому за обставинами справи заявник, який працював прокурором, повідомив, що через особистого знайомого до нього звернулася особа, яку він раніше не знав і яка, як виявилось, була офіцером спеціального антикорупційного відділу поліції. Офіцер запропонував заявнику винагороду в розмірі 3 000 доларів за обіцянку отримати виправдання третьої особи. Заявник спочатку відмовився, але згодом погодився, оскільки офіцер багаторазово повторював свою пропозицію. Офіцер повідомив своє керівництво, а пізніше заступник Генерального прокурора дозволив йому імітувати злочинне діяння давання цієї «винагороди». Незабаром заявник взяв хабар у офіцера. У серпні 2000 року його визнали винним у отриманні хабаря у розмірі 2500 доларів і засудили до позбавлення волі. Вирок було залишено без змін апеляційним судом. Залишаючи без задоволення касаційну скаргу заявника, Верховний суд зазначив, що не було доказів того, що перша розмова із заявником відбулась за вказівками поліції, що державні органи були повідомлені лише після того, як заявник погодився взяти хабар і що, даючи дозвіл на подальші дії офіцера, вони лише долучались до злочинного діяння, яке вже вчинялось. Згідно з позицією Верховного суду, питання провокації не мало наслідків для правової кваліфікації поведінки заявника. Розглянувши цю справу,



Європейський суд указав на те, що підбурювання з боку поліції має місце тоді, коли відповідні працівники правоохоронних органів або особи, які діють за їхніми вказівками, не обмежуються пасивним розслідуванням, а з метою встановлення злочину, тобто отримання доказів і порушення кримінальної справи, впливають на суб'єкта, схилиючи його до вчинення злочину, який в іншому разі не був би вчинений. Суд, щоб установити те, чи обмежилися офіцери лише «пасивним розслідуванням протиправної діяльності», повинен урахувати, що у справі немає доказів, які б підтверджували, що заявник раніше вчиняв злочини, зокрема пов'язані з корупцією; як засвідчують записи телефонних розмов, заявник неодноразово зустрічався з офіцером з ініціативи останнього (цей факт, очевидно, спростовує наведені Урядом доводи про те, що правоохоронні органи жодного разу не тиснули на заявника і не вдавалися до погроз). Навпаки, через контакти, встановлені з ініціативи офіцерів, правоохоронні органи схилили заявника до протиправних дій, хоча, крім чуток, не було об'єктивних доказів для припущення, що заявник займається незаконною діяльністю. Цих міркувань достатньо для обґрунтування висновку, що дії працівників правоохоронних органів вийшли за межі пасивного розслідування наявної протиправної діяльності. Оскільки доводи заявника не були повністю необґрунтованими, саме прокуратура мала довести, що факту підбурення не було. У разі відсутності таких доказів національні суди були зобов'язані проаналізувати факти у справі та вжити відповідних заходів, щоб установити істину, а також з'ясувати, чи мало місце підбурювання [6].

Аналогічної думки дотримався Європейський суд під час розгляду справи «Тейшейра де Кастро проти Португалії», де заявника було засуджено за злочин у сфері обігу наркотичних засобів та їх аналогів, зазначивши, що суспільний інтерес не може виправдати використання доказів, отриманих за допомогою провокацій поліції. При цьому Суд зробив висновок, що співробітники поліції не розслідували *in an essentially passive manner* (у суто пасивній манері) злочинну діяльність заявника, а здійснювали на нього такий вплив, щоб він учинив злочин. Він установив, що їхні дії вийшли за межі функцій негласних агентів, оскільки вони спровокували злочин. тому не було підстав вважати, що його було б учинено без їхнього втручання. Також Суд підкреслив, що в актах судових органів Португалії йдеться, що заявник був засуджений на підставі показань двох поліцейських [7].

У справі «Таранекс проти Латвії» Суд указав, що перший крок – з'ясувати те, чи було б зазначене правопорушення вчинене без втручання влади. Визначення підбурювання, яке Суд дав раніше, передбачає, що підбурювання поліції відбувається тоді, коли відповідні працівники правоохоронних органів або особи, які діють за їхніми вказівками, не обмежуються лише розслідуванням злочинної діяльності за принципом пасивного характеру, а так впливають на суб'єкта, що підбурюють його до вчинення правопорушення, яке в іншому разі не було б вчинене, а також для того, щоб уможливити доведення правопорушення, тобто забезпечити докази та порушити кримінальне переслідування. Вирішуючи те, чи було розслідування «суто пасивним», Суд вивчає причини, що лежать в основі таємної операції, та поведінку органів влади, що її проводять. Відтак, звертаючись до цієї справи, Суд зазначає, що, на відміну від того, що було зазначено Урядом, виявляється, що всі телефонні дзвінки та приватні зустрічі, під час яких заявник нібито попросив агента виплатити хабар, відбулися за ініціативою або навіть наполяганням агента, а не заявника. Суд приділяє особливе значення події 18.12.2001 р., коли агент наполягав на очікуванні прибуття заявника, якого не було в офісі, а також відмовився отримати копію рішення від іншої особи та наполягав на обговоренні певних питань із заявником [8].

Також цікавим у порушенні принципу пасивного характеру розслідування є рішення Європейського суду у справі «Носко і Нефедов проти Росії». Європейський

суд урахував, що міліція направила А. до заявниці не безпосередньо, а через колишнього однокурсника Х. заявниці і багаторічного колеги. Залученням Х. до негласної операції і поміщенням заявниці в неформальне оточення міліція розраховувала на довіру заявниці до цієї особи та її бажання допомогти колезі. Таким чином, можна зробити висновок, що міліція не залишалася повністю пасивною, а негласна операція вміщувала певний елемент тиску на заявницю. Тобто Європейський суд зазначив у своїй прецедентній практиці, що негласні операції повинні проводитися пасивним шляхом за відсутності тиску на заявника для вчинення ним злочину за рахунок таких засобів, як взяття на себе ініціативи в контактах із заявником, наполегливе спонукання, обіцянка фінансової вигоди або звернення до почуття жалю заявника [9].

У справі «Люди проти Швейцарії» Європейський суд закріпив ще одну важливу умову. Він указав на те, що перебіг розслідування справи не може здійснюватися лише за рішенням самого таємного агента. Докази можна було б вважати прямими, якби контроль за діями і рішеннями агента здійснювався безпосередньо його керівництвом чи слідчим суддею. Суд зазначив, що такі докази можуть ставити під сумнів перебіг усього розслідування. Також порушенням прав заявника стало те, що під час судового розгляду сторона захисту, подавши відповідне клопотання, була позбавлена можливості допитати агента як свідка у цьому кримінальному провадженні, оскільки він залучений не був [10].

Рішенням у справі «Худобін проти Росії» Суд підкреслив, що необхідно встановлювати ясну і передбачувану процедуру щодо здійснення слідчих дій, як і спеціального контролю, щоб забезпечити доброчесність із боку органів державної влади та дотримання належних цілей із боку правоохоронних органів. У цій справі міліцейську операцію санкціоновано простим адміністративним рішенням структурного підрозділу, який у подальшому проводив операцію. Як убачається з матеріалів справи, в тексті цього рішення містилося дуже мало інформації щодо причин і цілей запланованої «перевірочної закупівлі». Крім цього, операція не перебувала під судовим контролем або будь-яким іншим незалежним контролем. За відсутності повної системи перевірки під час проведення операції роль більш пізнього контролю з боку суду першої інстанції стає вирішальною. Європейський суд зазначає, що в суді першої інстанції були допитані лише три свідки: Т., М. (товариш заявника, який був присутній під час його затримання) і мати заявника. Співробітники міліції, які проводили «перевірочну закупівлю», жодного разу не були допитані в суді, хоча сторона захисту просила, щоб їх допитали [п. 135, 11].

Слід наголосити, що Європейський суд у рішенні в справі «Мілініне проти Литви» виділив ще один важливий критерій, за допомогою якого можна виокремити законні дії особи від злочину. За обставинами справи заявниця, яка працювала суддею, хотіла продати свій автомобіль. Зустрівшись зі знайомим для обговорення деталей продажу, останній негласно записував розмову на диктофон. Пізніше ця ж особа подала скаргу в спеціальний антикорупційний підрозділ поліції, стверджуючи, що заявниця зажадала від нього хабар у вигляді нового автомобіля за винесення рішення у цивільній справі на його користь. Заступник генерального прокурора санкціонував застосування «моделі симуляції злочинної поведінки» на термін в один рік. У жовтні 1998 року заявниця була затримана у своєму кабінеті під час отримання іншого хабаря від знайомого, а через 2 роки була засуджена до позбавлення волі на 4 роки з позбавленням права обіймати посади публічної служби строком на 5 років. Відхиляючи її касаційну скаргу, Верховний суд указав, що попередня інформація про її готовність взяти хабар підтверджена тим, що вона прийняла пропозицію без будь-якого зовнішнього тиску. Така пропозиція не може розглядатися як активне

підбурювання до вчинення злочину. Більше того, Верховний суд зазначив, що, незважаючи на доводи заявниці поліцейські, не могли припинити розслідування після отримання нею першого грошового внеску, оскільки для цілей кваліфікації її дій потрібно встановити, чи виконає вона свою обіцянку, вирішивши справу на користь позивача. Відсутні відомості про вчинення заявницею злочинів раніше, зокрема пов'язаних із корупцією. Однак ініціатива в цій справі належала приватній особі. З урахуванням того, що він мав поліцейську підтримку, роблячи заявниці пропозицію про виплату значної суми, і був забезпечений технічними засобами для запису розмови, можна зробити висновок, що поліція впливала на перебіг подій. Проте Європейський Суд не погодився з вимогами заявниці про те, що поліція допустила зловживання, зважаючи на її обов'язок перевіряти заяви про порушення кримінальної справи і важливість протидії впливу судової корупції на верховенство права в демократичному суспільстві. Вирішальним фактором є не роль поліції, а поведінка вказаної особи і заявниці. Тому Європейський Суд визнає, що можна стверджувати, що поліція «приєдналася» до злочинної діяльності, а не ініціювала її, тобто має місце пасивне підбурювання [12]. Отже, правоохоронні органи в уособленні держави забезпечили спрямованість на попередження злочинної діяльності, що є необхідним у демократичному суспільстві.

Виходячи з вищевказаних рішень Європейського суду, можна сформувати такі критерії відмежування виконання спеціального завдання в рамках закону від вчинення злочину, передбаченого ст. 370 КК України: 1) такий метод діяльності службової особи повинен бути передбачений чинним законодавством; 2) він має бути відмежований від провокації, яка заборонена. При цьому слід виходити з визначення, яке сформував Європейський суд у рішенні «Раманаускас проти Литви», де вказано, що «провокація» – це підбурювання, причому таке, яке може вчиняти як службова особа правоохоронного органу, яка уповноважена на це, так і особа, яка діє за вказівкою поліції з метою подальшого викриття «особи-корупціонера»; 3) повинні існувати запобіжники, зокрема у вигляді судового контролю. Тобто виконання спеціального завдання не може відбуватись за простим адміністративним рішенням самого виконавця або його безпосереднього керівника навіть без повідомлення про це прокурора; 4) повинна існувати спрямованість на запобігання, попередження злочинної діяльності, що є необхідним у демократичному суспільстві; 5) слідство має проводитись *in an essentially passive manner*, як було вказано Європейським судом у рішенні «Тейшейра де Кастро проти Португалії». Тобто слід виключити повторні пропозиції, тиск на особу, нав'язливі нагадування, умовляння, погрози і таке інше.

**Висновки.** Зважаючи на те, що національне кримінальне законодавство не є досконалим у вирішенні питання вчинення особою, що здійснює спеціальне завдання, злочину, вважається доцільним внести зміни до ст. 370 КК України, зокрема закріпити примітку такого змісту: «Не вважається провокацією підкупу виявлення службовою особою або спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції вже наявного в особи наміру дати чи отримати неправомірну вигоду зі створенням можливостей для реалізації нею такого наміру, якщо відсутні ознаки схилення (підбурення) до таких дій із метою подальшого викриття вповноваженою службовою особою вчинення корупційного злочину». Така примітка надала б можливість правозастосувачам відрізнити злочин від виконання повноважень службовими особами правоохоронних органів під час здійснення спеціального завдання в межах оперативно-розшукових або негласних слідчих (розшукових) дій і чітко кваліфікувати дії особи, яка вчинила злочин і тому є кримінальним правопорушником.



### Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-ІІ. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
2. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
3. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII. Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2135-12/conv/print1360050276201189>
4. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 року № 3477-IV. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
6. Judgment of European Court of Human in case of RAMANAUSKAS v. LITHUANIA (Application no. 74420/01) dated 05.02.2008. The HUDOC database. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Ramanauskas%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-84935%22%5D%7D>
7. Judgment of European Court of Human in case of TEIXEIRA DE CASTRO v. PORTUGAL (Application no. 25829/94) dated 09.06.1998. The HUDOC database. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22%20CASE%20OF%20TEIXEIRA%20DE%20CASTRO%20v.%20PORTUGAL%20%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-58193%22%5D%7D>
8. Judgment of European Court of Human in case of TARANEKS v. LATVIA (Application no. 3082/06) dated 02.12.2014. The HUDOC database. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22%20CASE%20OF%20TARANEKS%20v.%20LATVIA%20%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-148268%22%5D%7D>
9. Judgment of European Court of Human in case of NOSKO AND NEFEDOV v. RUSSIA (Applications no. 5753/09 and 11789/10) dated 30.10.2014. The HUDOC database. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22%20CASE%20OF%20NOSKO%20AND%20NEFEDOV%20v.%20RUSSIA%20%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-147441%22%5D%7D>
10. Judgment of European Court of Human in case of LÜDI v. SWITZERLAND (Application no 12433/86) dated 15.06.1992. The HUDOC database. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Ludi%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-57784%22%5D%7D>
11. Judgment of European Court of Human Rights in case of KHUDOBIN v. RUSSIA (Application no 59696/00) dated 26.10.2006 [Електронний ресурс] // The HUDOC database. – Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22KHUDOBIN%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-77692%22%5D%7D>
12. Judgment of European Court of Human Rights in case of MILINIENE v. LITHUANIA (Application no 74355/01) dated 24.06.2008. The HUDOC database. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Milinien%20v.%20Lithuania%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-87142%22%5D%7D>



## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.13

### ПІДСТАВИ, УМОВИ ТА СТАДІЇ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

**Андрушко Олександр Вікторович**,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант докторантури  
(Національна академія Державної  
прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького,  
м. Хмельницький, Україна)

Статтю присвячено вивченню підстав, умов і стадій юридичної відповідальності за правопорушення у кримінальному процесі. Зроблено висновок, що юридична відповідальність за правопорушення в кримінальному процесі як самостійний комплексний інститут кримінального процесу характеризується низкою атрибутивних ознак, таких як підстави, умови та стадії цієї юридичної відповідальності, які мають спірну теоретичну конструкцію за неналежного законодавчого визначення.

Підставами юридичної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі є:

1. Нормативна підстава притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі означає, що в законодавстві містяться норми права, які забороняють певну поведінку суб'єктів кримінального процесу під загрозою покладання заходів юридичної відповідальності.

2. Фактична підстава притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі указує на юридичний факт протиправної поведінки суб'єкта кримінального процесу.

3. Процесуальна підстава. Це не тільки акт застосування юридичної відповідальності, а й інші акти, що призводять до виникнення правовідносин юридичної відповідальності та самої процедури притягнення до юридичної відповідальності.

Щодо умов юридичної відповідальності, то відзначено, що там, де відсутні чіткі нормативні підстави юридичної відповідальності, наукою та практикою розроблюються умови настання тої чи іншої юридичної відповідальності, тобто виводяться на практиці неконкретизовані склади правопорушень.

Стадіями юридичної відповідальності є: 1) виникнення (становлення), 2) конкретизація і 3) реалізація (здійснення); 4) припинення юридичної відповідальності. В основі реалізації будь-якої юридичної відповідальності у кримінальному процесі лежать кримінальні процесуальні правовідносини конкретного кримінального провадження.

**Ключові слова:** юридична відповідальність за правопорушення у кримінальному процесі, підстави, умови, стадії, кримінальний процес.

## FOUNDATIONS, CONDITIONS AND STAGES OF LEGAL LIABILITY FOR OFFENSES IN THE CRIMINAL PROCESS

**Andrushko Oleksandr Viktorovych,**  
PhD in Juridical Sciences, Associate  
Professor, Doctorate (The Bohdan  
Khmelnitsky National Academy of the  
State Border Guard Service of Ukraine,  
Khmelnitsky, Ukraine)

The article is devoted to the study of the issues, grounds, and stages of legal liability for offenses in the criminal process. It is concluded that legal liability for offenses in the criminal process as an independent integrated institution of the criminal process is characterized by a number of attributive features: the grounds, conditions and stages of this legal liability, which have a controversial theoretical design with inadequate legal definition.

The grounds for legal liability for offenses in the criminal process are:

1. The legal basis for bringing legal liability for an offense in a criminal proceeding means that the law contains rules of law that prohibit certain behaviour of the subjects of the criminal process under the threat of imposing measures of legal liability.

2. The actual reason for bringing legal liability for an offense in a criminal proceeding indicates the legal fact of the unlawful conduct of the subject of the criminal process.

3. Procedural basis. This is not only an act of legal liability, but also other acts that lead to the emergence of legal relationships of legal responsibility and the very procedure for bringing to legal responsibility.

Regarding the conditions of legal liability, it is noted: where there are no clear normative grounds of legal responsibility, science and practice develop the conditions for the onset of one or another legal responsibility, that is, in practice, non-specified items of offenses are revealed.

Stages of legal responsibility are: 1) the emergence (establishment), 2) concretization and 3) implementation (implementation); 4) termination of legal liability. The basis of the implementation of any legal responsibility in the criminal process lies in the criminal procedural legal relationship of a specific criminal proceedings.

**Key words:** legal liability for offenses in a criminal procedure, grounds, conditions, stages, criminal procedure.

Юридична відповідальність за правопорушення у кримінальному процесі як самостійний комплексний інститут кримінального процесу має свої атрибути: підстави, умови та стадії. Указані елементи реалізації цієї відповідальності окремо в юридичній науці не досліджувалися, але вони становлять теоретичний і практичний інтерес, оскільки є сутнісними елементами механізму реалізації юридичної відповідальності, що й зумовлює актуальність цієї публікації. Водночас означені елементи стали предметом дослідження в теорії права та в галузевих наукових дослідженнях. Цій тематиці присвятили свої праці Б.Т. Базилев, Р.М. Білокінь, В.С. Вєпрєв, Л.В. Гаврилук, М.В. Задніпровська, П.С. Луцук, О.М. Людвікевич, Н.С. Малєїн, А.В. Мурзановська, О.М. Овчаренко, О.Ф. Скакун, В.В. Сорокін, Л.Д. Удалова, Р.Л. Хачатуров, О.В. Чуклова, М.Д. Шиндяпіна та ін. Однак проблеми юридичної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі не розглядалися.

За мету визначаємо виявлення теоретичних, законодавчих і практичних основ підстав, умов і стадій юридичної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі в механізмі покладання цієї відповідальності. Для дослідження зазначених питань доцільно застосовувати системний і структурний методи наукового дослідження, а також різні способи тлумачення означених понять.

Спочатку розглянемо підстави юридичної відповідальності. Філологічне тлумачення не повною мірою надає нам розуміння смислу слова «підстава». Найближче значення цього слова для предмета нашого дослідження подане таким чином: «2. Те головне, на чому базується, ґрунтується що-небудь. Наукова підстава; // Те, чим пояснюються, виправдовуються вчинки, поведінка і т. ін. кого-небудь» [17, с. 506]. У доктрині права під підставами юридичної відповідальності розуміють «сукупність обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність можливою і належною. Відсутність сукупності таких обставин її виключає» [16, с. 476].

У юридичній науці до підстав юридичної відповідальності відносять:

- 1) тільки правопорушення (Н.С. Малейн [10, с. 130–134], М.Д. Шиндяпіна [26, с. 18]);
- 2) правопорушення та норму права, або сукупність фактичної та юридичної підстави (В.С. Вепрев [3, с. 8–9], А.В. Мурзановська [12, с. 122], Л.Д. Удалова [21, с. 63]);
- 3) окрім фактичної та юридичної підстави додатково виділяють і процесуальну підставу (прийняття відповідного процесуального рішення) (Р.М. Білокінь [2, с. 153], Л.В. Гаврилюк [4, с. 4], О.М. Овчаренко [13, с. 180], О.В. Чуклова [25, с. 19]);
- 4) правопорушення (фактична підстава), норма права (матеріальна підстава), акт правозастосування (процесуальна підстава), почуття вини й усвідомлення правопорушником спричинення шкоди іншим особам (психологічна підстава), свобода волі у виборі злого наміру (духовна підстава) (В.В. Сорокін [19, с. 52]). Такий підхід можливий і необхідний в ідеальному суспільстві, до якого сучасним правовим суспільствам ще далеко, а то й недосяжно.

З.Ф. Скакун розрізняє підстави притягнення до юридичної відповідальності та підстави настання юридичної відповідальності. Під підставами притягнення учена розуміє лише склад правопорушення, під підставами настання юридичної відповідальності – сукупність обставин: 1) факт здійснення соціально небезпечної поведінки (правопорушення) – фактична підстава; 2) наявність норми права, що визначає склад правопорушення – нормативна підстава; 3) відсутність підстав для звільнення від відповідальності; 4) наявність правозастосовного акта – процесуальна підстава [16, с. 476–477].

У свою чергу, в КПК України під підставами в різних аспектах розуміються обставини, рішення, клопотання, пояснення, показання, висновки, спеціальні знання, положення закону тощо. Щодо застосування заходів забезпечення кримінального провадження, то законодавцем для означення підстав їх застосування вжито формулювання, в яких визначені фактичні та нормативні підстави: «Заходи забезпечення кримінального провадження застосовуються на підставі ухвали слідчого судді або суду» (ч. 1 ст. 131 КПК України), «існує обґрунтована підозра щодо вчинення кримінального правопорушення такого ступеня тяжкості, що може бути підставою для застосування заходів забезпечення кримінального провадження» (п. 1 ч. 3 ст. 132 КПК України).

Бачимо, що у разі притягнення до відповідальності законодавець допускає велику частку суб'єктивізму особи, яка застосовує норми про відповідальність, повсякчас вживаючи в тексті закону формулювання: «існує обґрунтована підозра» (п. 1 ч. 3 ст. 132 КПК України), «у разі наявності достатніх підстав вважати» (ч. 1 ст. 148 КПК України), «якщо слідчий, прокурор не доведе наявності достатніх підстав вважати, що такий захід необхідний для припинення кримінального правопорушення чи запобігання вчиненню іншого» (ч. 1 ст. 152 КПК України). Тобто одних фактичних і нормативних підстав для реалізації юридичної відповідальності недостатньо, необхідна належна процедура реалізації юридичної відповідальності з підсумковим рішенням. У цих процедурах допускаються суб'єктивні оцінки правозастосовників. Для прикладу: «Сторони й учасники кримінального провадження, а також інші особи, присутні в залі судового засі-

дання, зобов'язані додержуватися порядку в судовому засіданні та беззаперечно підкорятися відповідним розпорядженням головуючого у судовому засіданні» (ч. 2 ст. 329 КПК України). І, як наслідок, особи, які порушують порядок у судовому засіданні, підлягають відповідальності в порядку, описаному в ст. 330 КПК України: попередження від головуючого, можливе видалення з зали судового засідання. А за неповагу до суду учасники судового засідання підлягають адміністративній відповідальності за ст. 185-3 КУпАП «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України».

Але не виявлено визначення та змісту поняття «порядок у судовому засіданні» і «порушення порядку під час судового засідання». Наведемо лише неповні нормативні посилення, що стосуються порядку судового засідання (зі змісту ст. 329 КПК України):

- особи, присутні у залі судового засідання, при вході до нього суду та при виході суду повинні встати;
- сторони кримінального провадження допитують свідків і заявляють клопотання, подають заперечення стоячи і лише після надання їм слова головуючим у судовому засіданні;
- свідки, експерти, спеціалісти дають показання, стоячи на місці, призначеному для свідків;
- особи, присутні в залі, заслуховують вирок суду стоячи;
- сторони й учасники кримінального провадження звертаються до суду «Ваша честь» або «Шановний суд»;
- матеріали, речі та документи передаються головуючому в судовому засіданні через судового розпорядника;
- сторони й учасники кримінального провадження, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані <...> беззаперечно підкорятися відповідним розпорядженням головуючого у судовому засіданні.

Чи є вони вичерпними? Ні, оскільки закон допускає суб'єктивне оцінювання головуючим дій учасників як порушення порядку в судовому засіданні, а також ієрархію та можливість застосування заходів відповідальності. У багатьох випадках, як свідчить практика, головуючі в судовому засіданні у зміст поняття «порушення порядку в судовому засіданні» покладають й інші, невизначені в законі, дії учасників судового засідання: надто емоційну чи галасливу поведінку учасника процесу; наполягання на власній позиції через постановку повторно тих самих питань, що відхилялися головуючим, заявлення клопотань тощо. «Не можна вважати порушенням порядку судового засідання такі дії: прояв учасниками судового провадження наполегливості у відстоюванні своєї позиції (неодноразове подання подібних клопотань, повторення запитань, які були відхилені головуючим), незначні порушення та ті, які особа після зауваження добровільно припинила [7, с. 351]. А що таке «відстоювання своєї позиції»? Важко оцінити це формулювання з погляду публічно-правових відносин.

У таких випадках суб'єктивізм із боку головуючого очевидний, і застосування кримінальних процесуальних санкцій, визначених у ст. 330 КПК України, також віднесений на його суб'єктивну оцінку: він може попередити про недопустимість певної поведінки, а може й не попередити, також видалення із зали суду можливе за його волею, закон це дозволяє.

Звісно, такі нормативні конструкції у своєму застосуванні повинні опиратися на авторитет правозастосовників, але й він – категорія оцінна, динамічна та відносна. Негативними явищами на практиці є випадки, коли заяви та повідомлення про злочини не вносяться слідчими чи прокурорами в ЄРДР, як того вимагає закон. А про зобов'язання внести інформацію про злочин і розпочати досудове розслідування виносяться ухвали слідчого судді за заявами про бездіяльність органів досудового розслідування.



Виходячи з вищезначеного, вважаємо, що підставами юридичної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі є системне утворення, що містить сукупність нормативних, фактичних і процесуальних компонент і не повинне розумітися однобоко. Підставами є:

Нормативна підстава притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі означає, що в кримінальному процесуальному законодавстві містяться норми права, які забороняють певну поведінку суб'єктів кримінального процесу під загрозою покладання заходів юридичної відповідальності. Такі норми права повинні реально існувати та бути чинними на момент вчинення протиправного діяння. Навіть більше, в цих нормах повинні бути наявні усі елементи: диспозиція, гіпотеза, санкція. Для кримінального процесуального законодавства характерне закріплення цих елементів у різних нормативно-правових актах, навіть іншої галузевої належності. Відсутність окремого елементу норми права ускладнює її застосування, дотримання дисципліни учасників процесу, виконання ними своїх процесуальних обов'язків, а загалом – і застосування заходів юридичної відповідальності. Вказана підстава визначає юридичний склад правопорушення. Ми не можемо погодитися, що юридична відповідальність настає й за інші діяння, наприклад, за зловживання правом [3, с. 9]. Зловживання правом є лише формою правопорушення й самостійного виду протиправного діяння не утворює. Проблемами нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі є: недосконалість нормативних конструкцій кримінальних процесуальних і дисциплінарних правопорушень у кримінальному процесі; нерівномірність покладення юридичної відповідальності на різних суб'єктів кримінального процесу; відсутність санкцій за окремі правопорушення в кримінальному процесі за наявної заборони певної начебто протиправної поведінки.

Фактична підстава притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі указує на юридичний факт протиправної поведінки суб'єкта кримінального процесу. Багатьма ученими зазначається, що правопорушення є єдиною фактичною підставою юридичної відповідальності. І таку позицію ми повністю підтримуємо, оскільки намагання вивести самостійні форми протиправної поведінки, відмінні від правопорушення (помилка, зловживання правом [3, с. 9; 22, с. 177], невиконання чи неналежне виконання процесуальних обов'язків чи повноважень [11, с. 20–21], прийняття правозастосовником рішень у ситуації необхідності використання свого розсуду (дискреції), але шляхом виходу за межі його свободи, а також неправомірне використання розсуду, що створює основу для прийняття неправильного, неправового рішення, яке не відповідає вимогам загальноправових і галузевих принципів [3, с. 9], та ін.) є недоцільними й навіть шкідливими для розуміння сутності правопорушень у праві загалом. Усі названі діяння є сутнісними формами правопорушень у кримінальному процесі та самостійності підстав для відповідальності від родового поняття правопорушення не мають. Також правопорушення повинні містити традиційні ознаки (суспільної небезпеки, протиправності, винуватості, караності) та склад правопорушення (об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону, що є самостійним предметом дослідження).

Процесуальна підстава притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі у вузькому розумінні традиційно означає акт застосування юридичної відповідальності. Як зазначає О.В. Чуклова: «Акт застосування процесуальної відповідальності приводить правовідносини відповідальності в стан динаміки, викликає його зміну та тягне виникнення виконавчих правовідносин» [25, с. 22]. Враховуючи стадійність юридичної відповідальності, слід зазначити, що

під процесуальними підставами слід розуміти не тільки акт застосування юридичної відповідальності, а й інші акти, що призводять до виникнення правовідносин юридичної відповідальності, та саму процедуру притягнення до юридичної відповідальності, яка одним гаданим актом не обмежується. Для злочинів як найбільш суспільно небезпечних правопорушень передбачена процедура досудового розслідування та судового розгляду кримінальної справи, а також можливість оскарження цього акта в апеляційному чи касаційному порядку. Принаймні, у ст. 2 КК України «Підстава кримінальної відповідальності» визначається традиційна сукупність нормативної та фактичної підстав: «Підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом», а також указується на широке розуміння процесуальної підстави: «Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду».

Процесуальна підстава залежить від нормативної та фактичної підстави, оскільки ними зумовлена й указує на вид і порядок провадження. Лише у своїй сукупності всі підстави зумовлюють настання юридичної відповідальності, а кожна окремо взята підстава не передбачає настання юридичної відповідальності.

Далі – умови юридичної відповідальності. Умова – це: «3. Необхідна обставина, яка робить можливим здійснення, створення, утворення чого-небудь або сприяє чомусь... 4. Обставини, особливості реальної дійсності, за яких відбувається або здійснюється що-небудь... 5. Правила, що існують або встановлені в тій чи іншій галузі життя, діяльності, які забезпечують нормальну роботу чого-небудь» [18, с. 442]. У юридичній науці, в різних її галузях, насамперед, у цивільно-правовій науці під умовами (передумовами) юридичної відповідальності розуміють: негативні наслідки, причинний зв'язок між правопорушенням і настанням негативних наслідків, вину (М.М. Сібільов) [15, с. 80–88]; дотримання порядку притягнення до відповідальності, правильне визначення розміру матеріальної шкоди (Н.М. Хуторян) [24, с. 13]; наявність у суб'єкта правопорушення трудової правосуб'єктності, наявність причинного зв'язку, відсутність обставин, що виключають юридичну відповідальність, наявність незакінченого (чи відновленого) строку для притягнення порушника до юридичної відповідальності, наявність в особі, законні інтереси якої було порушено (котрій було завдано матеріальної шкоди або щодо якої було порушено певний обов'язок, передбачений нормою права), волі для притягнення до юридичної відповідальності особи, котра порушила її законні інтереси (П.С. Луцюк) [8, с. 49–54]; тільки вину (О.М. Овчаренко) [13, с. 250].

Такі наукові позиції стосуються цивільно-правової, матеріальної та дисциплінарної відповідальності, оскільки склади правопорушень, що тягнуть за собою ці види юридичної відповідальності, є неконкретизованими, на відміну від кримінальних та адміністративних правопорушень. Останні мають законодавчо конкретизовані та визначені склади правопорушень, що передбачають винуватість особи, її певну правосуб'єктність, обов'язкове встановлення причинного зв'язку, дотримання процедур кримінального провадження чи провадження у справах про адміністративні правопорушення та інших умов. В інших провадженнях це виводиться в ході розгляду цивільних справ, справ про відшкодування матеріальної шкоди. Таким чином, там, де відсутні чіткі нормативні підстави юридичної відповідальності, наукою та практикою розроблюються умови настання тої чи іншої юридичної відповідальності.

Насамкінець розглянемо стадії юридичної відповідальності. Важливе практичне значення має виокремлення стадій юридичної відповідальності за правопорушення в кримінальному процесі, які показують її динаміку. Але питання стадій юридичної

відповідальності є маловивченими, немає чітких критеріїв їх виділення. Стадії юридичної відповідальності не мають законодавчої основи, а виводяться як її теоретичні моделі.

У теорії кримінального процесу під стадіями процесу розуміють «самостійні, пов'язані між собою проміжки часу, протягом яких здійснюється діяльність, що складає частину кримінального процесу. Кожна з цих частин відмежована одна від одної підсумковим процесуальним рішенням, безпосередніми завданнями, засобами досягнення таких, низкою органів та осіб, що беруть участь у кримінальному процесі, а також порядком виконання ними процесуальних дій» [14, с. 14]. Такий підхід характеризує юридичні особливості, що можуть бути застосовані в певних межах і до стадій юридичної відповідальності, тобто стадія юридичної відповідальності повинна мати свої початкові та підсумкові процесуальні рішення, безпосередні завдання, засоби їх досягнення, уповноважених суб'єктів юридичного процесу на виконання завдань стадії.

У свою чергу, М.Д. Шиндяпіна, указуючи, що «юридична відповідальність розвивається й реалізується в межах матеріального охоронного правового відношення», під стадією юридичної відповідальності розуміє «співвідношення певного обсягу прав, свобод та обов'язків (спеціального правового статусу) правопорушника з етапами пізнання цього правопорушення уповноваженими на те державними органами та посадовими особами» [26, с. 18].

М.В. Задніпрянська виділяє дві стадії юридичної відповідальності: 1) стану прав і обов'язків суб'єктів правових відносин відповідальності та 2) реалізації прав і обов'язків суб'єктів правовідносин відповідальності [5, с. 7]. Р.Л. Хачатуров і Д.А. Ліпінський також вирізняють дві стадії, але дещо в іншому контексті: 1) виникнення та 2) динаміки юридичної відповідальності, яка починається в момент осуду і триває до припинення відносин відповідальності [23, с. 543–544].

З.Ф. Скакун небезпідставно виділяє чотири стадії юридичної відповідальності охоронного характеру: 1) загального стану (попереджувальну відповідальність); 2) притягнення до відповідальності (суб'єктивну сторону); 3) встановлення юридичної відповідальності (об'єктивну сторону); 4) настання юридичної відповідальності [16, с. 478].

Значного поширення в науці набула концепція трьох стадій юридичної відповідальності: 1) виникнення (становлення), 2) конкретизації та 3) реалізації (здійснення) (Б.Т. Базилев [1, с. 120], О.М. Людвікевич [9, с. 20], М.Д. Шиндяпіна [26, с. 7] та ін.). Характеристика цих стадій достатньо повно подана у зазначеній літературі, тому окремо зупинимось лише на співвідношенні стадій відповідальності та стадій юридичного процесу. На нашу думку, логічно завершеною буде будь-яка система стадій юридичної відповідальності, коли окремо буде виділена завершальна стадія – стадія припинення юридичної відповідальності.

Зазначимо, що стадії юридичної відповідальності й стадії того чи іншого юридичного процесу співвідносяться як загальне та спеціальне. Тобто стадія юридичної відповідальності як загальна модель її покладення конкретизується у стадіях окремого юридичного процесу. Так, для кримінального процесу за КПК України 2012 р. як форми покладення кримінальної відповідальності називають вісім [6, с. 23] або дев'ять стадій [20, с. 43–44] (на жаль, у законі кількість стадій чітко не визначена). Водночас у межах названих стадій кримінального процесу можуть реалізуватися й інші види юридичної відповідальності, наприклад, кримінальної процесуальної відповідальності (накладення грошового стягнення, застосування заходів до порушників порядку судового засідання тощо). Однак в основі реалізації будь-якої юридичної відповідальності в кримінальному процесі лежать кримінальні процесуальні правовідносини конкретного кримінального провадження. Вони або повністю слугують реалізації того чи іншого виду юридичної відповідальності, наприклад, кримінальної процесуальної (внутрішня субординація), або ж їх

аномалія (правопорушення з боку суб'єктів процесу) є підставою для виникнення нових правовідносин юридичної відповідальності (кримінальної, цивільно-правової, дисциплінарної, адміністративної) в межах відповідного іншого юридичного процесу (зовнішня координація). Аналогічно під час провадження в інших юридичних процесах можуть виявлятися ознаки інших правопорушень. Так, в адміністративному чи дисциплінарному провадженні повсякчас виявляються ознаки кримінальних, цивільно-правових, інших адміністративних чи дисциплінарних правопорушень.

Отже, юридична відповідальність за правопорушення в кримінальному процесі як самостійний комплексний інститут кримінального процесу характеризується низкою атрибутивних ознак: підставами, умовами та стадіями цієї юридичної відповідальності, що мають спірну теоретичну конструкцію за неналежного законодавчого визначення. Вони складають обов'язкові елементи механізму юридичної відповідальності, сприяють розвитку наукового знання про указану юридичну відповідальність, потребують окремого поглибленого вивчення.

### Список використаних джерел:

1. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. 120 с.
2. Білокінь Р.М. Кримінально-процесуальна відповідальність : монографія. Київ : Вид. центр «Кафедра», 2017. 430 с.
3. Вепрев В.С. Основания уголовно-процессуальной ответственности : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Челябинск, 2006. 22 с.
4. Гаврилюк Л.В. Відповідальність слідчого: кримінально-процесуальні засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2009. 20 с.
5. Заднепровская М.В. Осуществление юридической ответственности и социалистическая законность : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 1984. 17 с.
6. Кримінальний процес: підручник / Ю.М. Грошевий та ін. ; за заг. ред. В.Я. Тація, О.В. Капліної, О.Г. Шило. Харків : Право, 2014. 824 с.
7. Кузьменко В.А. Видалення як захід процесуального примусу в адміністративному судочинстві. *Університетські наукові записки*. 2013. № 4. С. 348–359. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2013\\_4\\_44](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2013_4_44).
8. Луцок П.С. Концептуальні засади юридичної відповідальності в сучасних умовах розвитку трудового законодавства : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.05. Северодонецьк, 2017. 468 с.
9. Людвигевич О.Н. Стадии юридической ответственности. *Юридический журнал*. 2007. № 4. С. 19–23. URL: <http://elibrary.miu.by/journals!/item.uj/issue.12/article.4.html>.
10. Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. Москва : Юрид. лит., 1985. 182 с.
11. Мелихов В.А. Процессуальная ответственность как особая форма государственного принуждения (теоретико-правовой анализ) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2011. 26 с.
12. Мурзановська А.В. Кримінально-процесуальна відповідальність за Кримінальним процесуальним кодексом України 2012 року : монографія. Одеса, 2018. 192 с.
13. Овчаренко О.М. Теоретико-прикладні проблеми інституту юридичної відповідальності судді : монографія. Харків : Юрайт, 2017. 624 с.
14. Рыжаков А.П. Уголовный процесс : учебник. Москва : Изд-во ПРИОР, 1999. 592 с.
15. Сібільов М. Підстава та умови цивільно-правової відповідальності за порушення договірних зобов'язань за чинним Цивільним кодексом України. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 2 (37). С. 80–88.



16. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
17. Словник української мови : в 11 т. Київ : Наукова думка, 1975. Т. 6. 830 с.
18. Словник української мови : в 11 т. Київ : Наукова думка, 1979. Т. 10. 657 с.
19. Сорокин В.В. Юридическая ответственность: духовно-нравственный подход. Москва : Юрлитинформ, 2018. 160 с.
20. Тертишник В.М. Кримінальний процес України. Загальна частина : підручник. Київ : Алерта. 2014. 440 с.
21. Удалова Л.Д., Бабій І.В. Досудове провадження у кримінальних справах щодо окремих службових осіб, які обіймають особливо відповідальне становище : монографія. Київ : КНТ, 2010. 192 с.
22. Хабло О.Ю. Зловживання у сфері кримінального процесу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2008. 215 с.
23. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности : монография. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2007. 950 с.
25. Хуторян Н.М. Теоретичні проблеми матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2003. 26 с.
26. Чуклова Е.В. Понятие, основания и виды процессуальной ответственности : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Краснодар, 2009. 28 с.
27. Шиндяпина М.Д. Стадии юридической ответственности : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 1996. 23 с.

УДК 343.353

## КРИМІНАЛІСТИЧНА КЛАСИФІКАЦІЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ПРАЦІВНИКАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

**Боднар Василь Євгенович,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри досудового  
розслідування (Національна академія  
внутрішніх справ, м. Київ, Україна)

У статті досліджуються актуальні питання криміналістичної класифікації злочинів у сфері службової діяльності, які вчиняються працівниками Національної поліції України. З'ясовано, що кримінологічна класифікація злочинів передбачає урахування тих чи інших критеріїв (ознак) залежно від цілей класифікації. Для кримінологічної класифікації набагато важливіше враховувати ознаки, які свідчать про характер антисуспільної спрямованості особистості винного, її глибину і стійкість, про механізм, спосіб злочинного зазіхання, обставини, що сприяють вчиненню злочину. Проаналізовані підходи науковців до класифікації та групування критеріїв, за якими можна розділити види злочинів у сфері службової діяльності, що вчиняються працівниками Національної поліції України. Здійснено класифікацію таких злочинів. Визначено, що формування найбільш стійких груп злочинів у сфері службової діяльності сприяє пошуку ефективних заходів протидії, оскільки дає змогу пізнати феномен злочинно-

сті працівників правоохоронного органу і детально виділити та розкрити їхні кримінологічні особливості. Зроблено висновок, що злочини у сфері службової діяльності, які вчиняються працівниками Національної поліції України, можна поділити на категорії: перша пов'язана із загальнопрофесійними аспектами діяльності (ст. 364, 365, 367 Кримінального кодексу України); друга – з набуттям або укриттям незаконної матеріальної вигоди (ст. 366<sup>1</sup>, 368, 368<sup>2</sup>, 369, 369<sup>2</sup> Кримінального кодексу України); до третьої належать злочини, пов'язані з вузькоспеціальною діяльністю (ст. 366, 370 Кримінального кодексу України).

**Ключові слова:** криміналістична класифікація злочинів у сфері службової діяльності, службова діяльність, працівники Національної поліції України, злочини у сфері службової діяльності, що вчиняються поліцейськими, класифікація злочинів у сфері службової діяльності, що вчиняються працівниками Національної поліції України.

### CRIMINALISTIC CLASSIFICATION OF CRIMES IN THE SPHERE OF OFFICIAL ACTIVITIES COMMITTED BY WORKERS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

**Bodnar Vasyl Yevhenovych,**  
Doctor of Juridical Sciences, Associate  
Professor, Professor at the Department  
of Pre-Trial Investigation  
(National Academy of Internal Affairs of  
Ukraine, Kyiv, Ukraine)

The article investigates the actual issues of forensic classification of crimes in the sphere of official activity carried out by the employees of the National Police of Ukraine. It is revealed that the criminological classification of crimes involves taking into account certain criteria (attributes), depending on the purposes of classification. For criminological classification it is much more important to take into account the signs indicating the nature of the anti-social orientation of the personality of the offender, its depth and stability, the mechanism, the method of criminal encroachment, the circumstances contributing to the commission of the crime. The approaches of scientists to classify and group the criteria by which the types can be divided are analyzed. crimes in the field of official activity committed by employees of the National Police of Ukraine. Classification of crimes committed in the field of official activity committed by employees of the National Police of Ukraine. It is determined that the formation of the most stable group of crimes in the field of official activity, promotes the search for the most effective counteraction measures, since it allows one to fully understand the phenomenon of crime of law enforcement officers and provides an opportunity to highlight and reveal their criminological peculiarities in detail. It is concluded that crimes in the field of official the activities of the National Police officers of Ukraine can be divided into categories: the first is related to the general professional aspects of activity (Articles 364, 365, 367 Crimineral Code of Ukraine); the second group is connected with the acquisition or shelter of illegal material benefits (366<sup>1</sup>, 368, 368<sup>2</sup>, 369, 369<sup>2</sup> of the Criminal Code of Ukraine); The third category includes crimes related to highly specialized activities (Articles 366, 370 of the Criminal Code of Ukraine).

**Key words:** forensic classification of crimes in the sphere of official activity, service activity, employees of the National Police of Ukraine, crimes committed in the field of police activity by police officers, the classification of crimes committed in the field of official activity by officers of the National Police of Ukraine.

Наша держава сьогодні проходить надзвичайно важкий період свого розвитку та становлення, прагнучи наблизитися до європейського рівня економіки, інфраструктури, побудови та функціонування інституцій влади та суспільства на зразок західних партнерів із подальшою перспективою членства у потужних міжнародних об'єднаннях. Однак окремі дестабілізуючі фактори, зокрема проведення Операції об'єднаних сил (далі – ООС) на східних територіях Луганської та Донецької областей у зв'язку з діяльністю не передбачених законом воєнізованих і збройних формувань на вказаних територіях, окупація Кримського півострова сусідньою державою, відсутність політичної та соціальної стабільності загалом призвели до того, що шлях реформації тягнеться крізь терни підвищеного рівня злочинності, активізації незаконного обігу на чорному ринку вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, що у сукупності значно погіршило криміногенну обстановку в державі загалом. Важливо розуміти, у яких надзвичайно складних умовах сьогодні доводиться працювати представникам правоохоронних органів, адже вони повинні забезпечувати безпеку громадян і непорушність їхніх прав за умов тимчасової окупації окремих територій нашої держави; здійснювати різні попереджувальні та профілактичні заходи; забезпечувати повне та неухильне виконання усього масиву покладених на них законодавцем службових обов'язків – і все це в час активної фази реформації як правоохоронних органів загалом, так і законодавчої бази їх діяльності зокрема.

На жаль, окрім вищезазначеного, не поодинокими є випадки вчинення тих чи інших злочинів працівниками правоохоронних органів, зокрема у сфері службової діяльності. Така тенденція зумовлена як окремими суб'єктивними, так і об'єктивними факторами. Саме тому особистість працівників національної поліції, які вчинили злочини, обґрунтовано можна розглядати як один із типів особи злочинця з характерним соціально-правовим статусом [1, с. 246].

Багато з видів діяльності поліцейської організації залишаються поза увагою суспільства, і часто це стосується, в т. ч., і роботи з суб'єктами злочинів. Порівняно з діяльністю інших державних організацій, робота поліції характеризується нижчим рівнем прозорості, причому не тільки для суспільства, але навіть і всередині самої поліцейської організації. Якщо суспільство погоджується з тим, що певні аспекти діяльності поліції мають бути приховані від його очей, це означає, що воно має довіряти поліції більше, ніж іншим державним службам, діяльність яких є повністю відкритою для суспільства [2].

Для розуміння складності ситуації необхідно зрозуміти, чим є службовий злочин. Таким, насамперед, вважається діяння (дія або бездіяльність) службової особи, пов'язане з використанням нею наданої їй влади або службового становища з порушенням нормальної діяльності державного апарату або апарату підприємств, установ чи організацій незалежно від форми власності, із заподіянням істотної шкоди правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб. Отже, службовий злочин може вчинити лише службова особа<sup>1</sup>. Фактично у цьому визначенні розкрита уся суть і проблематика такого

<sup>1</sup> Службовими особами у ст. 364, 368, 3682, 369 Кримінального кодексу є особи, котрі постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом (примітка 1 до ст. 364 Кримінального кодексу України). Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, котрі обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у т. ч. присяжні засідателі,

феномену, як службові злочини, що вчиняються працівниками Національної поліції України. Однак пропонуємо розглянути особливості цього блоку кримінальних правопорушень більш детально.

Кримінальна відповідальність за такі діяння диференціюється залежно від того, яким саме суспільним відносинам спричиняється шкода, відтак доцільно здійснити їх класифікацію.

Цікавою у розрізі відповідальності за вчинені працівником поліції протиправні дії є практика Сполучених Штатів Америки (далі – США). Так, у США оцінка ефективності роботи поліції відбувається за трьома параметрами: законності в діях поліції, стійкості зв'язку із населенням і належної активності в підтримці порядку, запобігання й припинення його порушень. Саме тому будь-який факт неналежної роботи працівника поліції негайно доводиться до відома громадськості. Більше того, в агентстві штатним розписом передбачена посада для окремого співробітника або ж у межах підрозділу створюється спеціальна група, відповідальна за зв'язок із пресою. Ці співробітники не мають права приховувати від преси будь-які факти щодо роботи поліції, якщо це не пов'язано із конфіденційною інформацією, що стосується розслідування конкретних справ [3, с. 79–80; 4, с. 286].

Під класифікацією злочинів розуміють поділ їх на групи залежно від того чи іншого критерію [5, с. 75]. Головна мета класифікації – відобразити такі типові об'єктивні ознаки, на підставі яких можна групувати об'єкти класифікації, визначити їх місце в категоріальному просторі. Водночас сенс класифікації полягає в поглибленні знань про самі об'єкти, оскільки повніше і глибше дійсна сутність явищ і їх властивостей може виявитися лише у зв'язку та порівнянні з іншими [6, с. 14–15]. Це дає можливість глибше вивчати явище загалом, побачити його розвиток і вплив на інші явища. Хоча будь-яка класифікація суб'єктивна, оскільки визначається потребами, практичними інтересами людини, вона діє на об'єктивній основі, детермінована об'єктивними властивостями діянь, визнаних злочинами. Різним аспектам класифікації злочинів у вітчизняній науці приділено значну увагу. Однак питання класифікації злочинів у сфері службової діяльності, що вчиняються працівниками Національної поліції, розроблено недостатньо, очевидно, через реформування органів внутрішніх справ, а також через відсутність «відкритих» досліджень із цієї проблеми.

У науковій літературі, залежно від цілей і завдань, застосовуються різні підходи до класифікації злочинів у сфері службової діяльності, що лежать в основі структурування злочинності [7, с. 13].

Кримінально-правова класифікація є традиційною для кримінології, тому що кримінально-правова теорія, а також заснований на ній кримінальний закон визначають юридичну характеристику злочинів і злочинців, їх види, що є вихідними для кримінології, межі предмета кримінології, розподіляють склади злочинів за відповідними розділами відповідно до родового об'єкта зазіхання [8, с. 97–100], залежно від характеру та ступеня суспільної небезпеки діяння. У деяких випадках в основу класифікації Особливої частини Кримінального кодексу України (далі – КК України) покладено розподіл злочинів за суб'єктом (військові злочини та ін.). Так, Ю.А. Мерзлов зазначає, що при класифікації злочинів, учинених працівниками служби кримінальної міліції, за основу необхідно брати об'єкт посягання, що дає можливість встановити пошире-

інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів (примітка 2 до ст. 364 Кримінального кодексу України).



ність окремих видів злочинів і спрямованість посягань [9, с. 13–14]. Отже, групування протиправних діянь має здійснюватися за видами злочинів: проти особистості, проти власності; проти державної влади; інші злочини. О.С. Черепашкін аналогічно цьому принципу здійснює класифікацію злочинів, які були вчинені працівниками міліції громадської безпеки [10, с. 30]. В обох випадках до категорії «інші протиправні діяння» автори включають склади злочинів, пов'язані з порушенням працівниками міліції правил безпеки дорожнього руху, незаконним виготовленням, придбанням, збереженням, перевезенням, збутом зброї, наркотиків, а також розкраданням останніх. На думку С.А. Алтухова, до злочинів, учинених працівниками міліції, можуть належати різні кримінально-правові класи діянь, зумовлених сферами службової діяльності працівників: злочини проти конституційних прав і свобод громадян; злочини проти власності; злочини проти державної влади та інтересів державної служби; злочини проти правосуддя [11, с. 42]. О.О. Купленський називає такі чотири групи злочинів, пов'язаних зі службовою діяльністю працівників правоохоронних органів: посягання, спрямовані на завдання шкоди життю та здоров'ю громадян; діяння, що посягають на недоторканність особистості, її волю, честь і гідність; діяння, які посягають на чинну систему правосуддя; корисливі злочини, вчинені у зв'язку з виконанням службових обов'язків [12]. На думку О.М. Варигіна, злочини, що вчиняються працівниками органів внутрішніх справ, також можна класифікувати за кримінально-правовими ознаками на злочини: проти власності; проти особистості; проти інтересів служби в органах державної влади й органах місцевого самоврядування; проти правосуддя; інші злочини [13, с. 45–46].

Слушною є позиція О. Мартиненка, котрий зазначає про необхідність врахування того, що під злочинами, які вчиняються працівниками органів внутрішніх справ, слід розуміти передбачені КК усі суспільно небезпечні винні діяння, вчинені працівниками органів внутрішніх справ із використанням службового становища (у широкому розумінні [14, с. 60–63]), тому кримінально-правова класифікація злочинів, учинених працівниками поліції, може бути зведена до їхнього групування відповідно до розділів Особливої частини КК України. Критерії, покладені в основу кримінально-правової класифікації, безумовно, становлять інтерес для кримінології, але не в усьому забезпечують потреби кримінологічної теорії та практики, оскільки не можуть повною мірою охопити всі особливості злочинів, що мають значення для їх попередження [15, с. 216]. Кримінологічна ж класифікація злочинів передбачає урахування тих чи інших критеріїв (ознак) залежно від цілей класифікації. Для кримінологічної класифікації набагато важливіше враховувати ознаки, що свідчать про характер антисуспільної спрямованості особистості винного, її глибину і стійкість, про механізм, спосіб злочинного зазіхання, обставини, які сприяють вчиненню злочину.

На думку О. Ігнатова, основним критерієм класифікації виду злочинності, що розглядається, є зв'язок злочинного діяння з виконанням працівником органів внутрішніх справ своїх службових функцій [16, с. 211–217].

Дослідник В.Ю. Тичинський на підставі вищезазначеного критерію виділяє три групи злочинів, які вчиняються працівниками правоохоронних органів: перша об'єднує злочини, вчинені в «загальнокримінальному змісті» – «загальні»; друга – злочини, для вчинення яких було використано формений одяг працівника, службове посвідчення особи і / чи спеціальний автотранспорт, а також табельну зброю, – «загальні з використанням хитрощів»; третя група – злочини, вчинення яких заподіює негативний вплив на виконання працівником своїх службових обов'язків, «посадові» [17, с. 80]. Приблизно такої ж позиції дотримується і О.М. Варигін [18, с. 45–46]. На думку С.А. Алтухова, доцільно поділити цей різновид злочинів на загальні – до яких слід

віднести злочини, що можуть бути вчинені будь-яким громадянином, а не тільки правоохоронцем, і власне злочини, вчинені лише в окремих сферах діяльності вказаних суб'єктів (наприклад, під час розслідування кримінальних справ, охорони громадського порядку тощо) [19, с. 52]. К.О. Прохоров поділяє злочини, вчинені правоохоронцями проти життя і здоров'я, на три групи: 1) злочини, вчинені правоохоронцями проти життя і здоров'я у зв'язку з перевищенням посадових повноважень, що становлять діяння, вчинені у межах службової діяльності. Суб'єктами таких злочинів є тільки працівники, наділені повноваженнями посадової особи; 2) загальнокримінальні злочини; 3) необережні злочини, які посягають на життя і здоров'я [20, с. 28–42]. Подібний підхід пропонує О.М. Александров, котрий виділяє три категорії злочинів працівників органів внутрішніх справ: загальнокримінальні, посадові та злочини, вчинені через необережність [16, с. 12].

Представлені вище класифікації мають певні вади. Так, виділяється група загальнокримінальних злочинів, не пов'язаних зі службовою діяльністю працівника поліції, що можуть бути вчинені будь-якою особою, а не тільки працівником поліції, а отже, не мають специфіки, характерної для злочинів, учинених суб'єктом – працівником поліції. Відсутність такої суттєвої особливості, як вчинення злочину з використанням службового становища, теж є неприпустимим.

Крім того, як справедливо зазначав А.Ф. Зелінський, відповідно до законів формальної логіки класифікація повинна здійснюватися за однією підставою [21, с. 173], однак деякі вчені, класифікуючи злочини, вчинені працівниками правоохоронних органів, на підставі зв'язку здійснення злочину з виконанням працівником правоохоронного органу своїх службових функцій в окрему групу виділяють злочини, вчинені цими особами з необережності, а це суперечить законам логіки і не сприяє об'єктивному вивченню такого виду злочинів.

Стосовно необережних злочинів ми не можемо погодитися з тими вченими, котрі вважають, що визначення злочинів, учинених працівниками правоохоронних органів, повинне охоплювати винятково навмисні злочинні діяння, вчинені, до того ж, шляхом активних дій.

Стосовно класифікації злочинів, учинених працівниками поліції, за таким критерієм, як зв'язок злочинного діяння з виконанням працівником своїх службових функцій, на нашу думку, увесь масив досліджуваних нами злочинів можна поділити на дві групи: службові та загальнокримінальні злочини, вчинені з використанням службового становища. До групи службових належать усі злочини, вчинені працівниками поліції у зв'язку з виконанням ними своїх службових функцій. Тобто злочини безпосередньо пов'язані з проходженням державної служби в підрозділах поліції та виконанням специфічних завдань, покладених на них законом, з метою регулювання правопорядку в сфері правопорядку. Характер злочинів цієї групи визначається, насамперед, службовою діяльністю працівника поліції, специфікою виконуваних ним функцій. До групи загальнокримінальних злочинів, учинених із використанням службового становища, належать злочини, що можуть бути вчинені в будь-якій сфері інтересів, які охороняються законом. До них належать загальнокримінальні злочини, вчинені працівниками поліції під час виконання ними своїх службових обов'язків або поза службою, але тим або іншим чином пов'язані з використанням працівником свого службового становища (у широкому розумінні).

О. Ігнатов зазначає: доцільно класифікувати злочини, вчинені працівниками правоохоронних органів, також і за детермінуючими підставами, що виявляється через мотивацію та дії винного. Дотримуючись концепції, відповідно до якої рушійною силою деструктивної поведінки (детермінуючими підставами) є агресія, експансія й

обман, що в реальному прояві виступають як окремо, так і в сполученні один з одним [22, с. 251–274], вважаємо за доцільне поділити весь масив злочинних посягань, котрі становлять цей вид злочинів, на три основні групи: 1) злочини, мотивація яких пов'язана з агресією (переважно злочини, що вчиняються працівниками правоохоронного органу у сфері сімейно-побутових відносин); 2) злочини, мотивація яких пов'язана з експансією (переважно злочини, що вчиняються працівниками правоохоронного органу поза сферою сімейно-побутових відносин, не пов'язані зі службовою діяльністю); 3) злочини, мотивація яких пов'язана з обманом (переважно злочини, що вчиняються працівниками правоохоронного органу у зв'язку зі службовою діяльністю) [8, с. 97–100]. Також, на нашу думку, можливо класифікувати злочини, вчинені працівниками органів внутрішніх справ, відповідно до диференціації суб'єкта злочину (працівника правоохоронного органу), залежно від його належності до тієї чи іншої служби, підрозділу. Залежно від належності працівника до певної служби, підрозділу змінюється специфіка виконуваних службових функцій, а отже, і зміст службових повноважень і компетенції, якими працівники володіють відповідно до службового становища. Так, одні службові особи можуть вчинити певні злочини, інші – ні. Водночас використання службових повноважень і можливостей, передбачених службовим становищем, крім того, зумовлюватиме не тільки різний характер злочину, але і тяжкість наслідків. За результатами проведеного дослідження встановлено, що кількість учинених злочинів, а отже, і притягнутих до кримінальної відповідальності працівників залежить від категорії служби у поліції. Протягом 2011–2016 рр. найбільше засуджених працівників припадає на служби карного розшуку, дільничних, слідства, охорони громадського порядку, боротьби з незаконним обігом наркотиків. Серед засуджених працівників поліції домінують представники вікової категорії до 30 років (61,2%) та незначним стажем практичної роботи (58,9%).

Класифікація злочинів за зазначеним критерієм, формуючи найбільш стійкі групи розглянутого блоку, сприяє пошуку ефективних заходів протидії, оскільки дає змогу глибоко (на рівні окремої служби, підрозділу) пізнати феномен злочинності працівників правоохоронного органу і детально виділити та розкрити їхні кримінологічні особливості. Запропоновані критерії, а також побудовані класифікації злочинів, учинених працівниками Національної поліції, не виключають інші підстави для класифікації, однак є спробою зосередити увагу на істотних ознаках злочинів, що вчиняються працівниками правоохоронного органу, виявити особливості їх вчинення, а також орієнтовані на розв'язання завдань протидії цьому негативному явищу [16, с. 211–217].

На основі аналізу здійснимо власну класифікацію злочинів у сфері службової діяльності, які вчиняються працівниками Національної поліції України. Так, їх усі можна поділити на категорії: перша пов'язана із загальнопрофесійними аспектами діяльності (ст. 364, 365, 367 КК України); друга – з набуттям або укріпленням незаконної матеріальної вигоди (ст. 366<sup>1</sup>, 368, 368<sup>2</sup>, 369, 369<sup>2</sup> КК України); до третьої належать злочини, пов'язані з вузькоспеціальною діяльністю (ст. 366, 370 КК України).

### Список використаних джерел:

1. Боднар В.Є. Типологія працівників Національної поліції України, що вчиняють злочини у сфері службової діяльності. *Науковий вісник приватного і публічного права*. 2016. № 5. С. 245–250.
2. Практичний посібник з питань боротьби з корупцією та службовими правопорушеннями в поліції / Женевський центр демократичного контролю за збройними силами. URL: [https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2012/08/Police\\_Integrity\\_UKR.pdf](https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2012/08/Police_Integrity_UKR.pdf).

3. Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России / СПб. университет МВД России. Алетея, 2000. 288 с.
4. Малишенко Є.Л. Профілактика службових злочинів і корупційних проявів в органах внутрішніх справ. *Науковий вісник*. 2014. С. 281–289.
5. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / М.І. Бажанов та ін. ; за ред. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. Київ – Харків : Юрінком Інтер ; Право, 2002. С. 75.
6. Кривоченко Л.Н. Классификация преступлений. Харьков : Вища шк., 1983. С. 14–15.
7. Бандурка А.М., Давыденко Л.М. Преступность в Украине: причины и противодействие : монография. Харьков : Основа, 2003. С. 13.
8. Ігнатів О. Мотивація насильницьких злочинів, що вчиняються працівниками органів внутрішніх справ. *Право України*. 2008. № 4. С. 97–100.
9. Мерзлов Ю.А. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений, совершаемых сотрудниками службы криминальной милиции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Омск, 1998. С. 13–14.
10. Черепашкин А.С. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений, совершаемых сотрудниками милиции общественной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Омск, 2004. С. 30.
11. Алтухов С.А. Преступления сотрудников милиции (понятие, виды, особенности профилактики). Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2001. С. 42.
12. Кушленский А.А. Криминологическая характеристика преступлений, совершаемых сотрудниками уголовного розыска в связи со служебной деятельностью : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Омск, 1991. 20 с.
13. Варыгин А.Н. Преступность сотрудников органов внутренних дел и воздействие на нее / под ред. Б.Т. Разгильдиева. Саратов : Саратов. ун-т, 2003. С. 45–46.
14. Мартиненко О., Ігнатів О. Феномен правопорушень серед працівників міліції: питання кримінально-правової дефініції. *Право України*. 2005. № 1. С. 60–63.
15. Криминология : учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. Москва : Юрист, 1995. С. 216.
16. Ігнатів О.М. Класифікація злочинів, що вчиняються працівниками органів внутрішніх справ. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского*. 2008. Т. 21 (60). № 2. С. 211–217.
17. Тычинский В.Ю. К вопросу о профилактике преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов. *Проблемы профилактики преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов* : материалы межвуз. науч.-практ. семинара. Смоленск : Юрид. ин-т МВД России (Смолен. фил.), 2000. С. 80.
18. Варыгин А.Н. Преступность сотрудников органов внутренних дел и воздействие на нее / под ред. Б.Т. Разгильдиева. Саратов : Саратов. ун-т, 2003. С. 45–46.
19. Алтухов С.А. Преступления сотрудников милиции (понятие, виды, особенности профилактики). Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2001. С. 52.
20. Прохоров К.А. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений, совершаемых сотрудниками милиции против жизни и здоровья : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Москва, 2004. С. 28–42.
21. Зелінський А.Ф. Криминологія : навчальний посібник. Харків : Рубікон, 2000. С. 173.
22. Кондратюк Л.В. Антропология преступления. (Микрокриминология). Москва : НОРМА, 2001. С. 251–274.



УДК 343.131.5:347.965

## КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ЗАХИСНИКА Й ПІДОЗРЮВАНОВОГО, ОБВИНУВАЧЕНОГО, ТА ЙОГО НАСЛІДКИ

**Дудко Ольга Василівна,**  
аспірант наукової лабораторії з  
проблем протидії злочинності  
(Навчально-науковий інститут № 1  
Національної академії внутрішніх  
справ, м. Київ, Україна)

Здійснено аналіз законодавчих, теоретичних та практичних проблем, породжених конфліктом інтересів захисника та підозрюваного, обвинуваченого, з'ясовано наслідки та вагомість такого виду протиріч. Проаналізовано відповідні законодавчі акти, правила адвокатської етики щодо нормативного врегулювання правовідносин, породжених конфліктом інтересів захисника й підозрюваного, обвинуваченого; визначено співвідношення між поняттями «конфлікт інтересів» та «протиріччя інтересів»; виявлено прогалини правового регулювання цієї сфери кримінальних процесуальних правовідносин. Наголошено, що висновок про інтереси підозрюваного або обвинуваченого робиться слідчим суддею, судом не на підставі заяви захисника або підзахисного і добровільно повідомленої ними інформації, а за підсумками оцінки будь-яких інших доказів, встановлення конфлікту інтересів представляє особливу складність. З'ясовано, що підставою для відводу захисника у кримінальному провадженні може бути тільки установленний факт конфлікту інтересів довіритель, а не загроза його виникнення. У всіх випадках відводу захисника твердження про конфлікт інтересів має бути конкретизоване і обґрунтоване посиланнями на відповідні факти, що вказують на наявність таких суттєвих протиріч. Визначено, що для завдань кримінального процесу слід розмежовувати особистий (суб'єктивний) інтерес учасника кримінального процесу і його об'єктивний процесуальний інтерес, що полягає в широкому сенсі в повному дотриманні всіх прав і свобод, що відстоюються відповідним учасником кримінального провадження, оскільки останній можна також розглядати як передбачуваний законодавцем законний інтерес, зумовлений специфікою процесуальної ролі учасника кримінального провадження. Зроблено висновок, що конфлікт інтересів захисника та підозрюваного, обвинуваченого, включає в себе протиріччя, слідує з них, але ними не вичерпується, а також під час визначення такого конфлікту інтересів слід враховувати не тільки їх особисті, а й об'єктивні законні інтереси.

**Ключові слова:** кримінальне провадження, захисник, тактика захисту, протиріччя, конфлікт інтересів, відвід.

## CONFLICT OF INTERESTED PROTECTION AND DEFENSE, ACCUSED, AND ITS CONSEQUENCES

**Dudko Olga Vasylivna,**  
Postgraduate Student of the Scientific  
Laboratory on Counteracting Crime  
(Educational and Scientific Institute № 1  
National Academy of Internal Affairs,  
Kyiv, Ukraine)

The analysis of legislative, theoretical and practical problems arising from the conflict of interests of the defender and the suspect, the accused, the consequences and weight of such a contradiction are analyzed. The relevant legislative acts, rules of lawyer's ethics concerning normative regulation of legal relations, generated by conflict of interests of the defender and the suspect, the accused; the relation between the concepts of "conflict of interests" and "contradiction of interests" is determined; revealed gaps in legal regulation of this area of criminal procedural legal relations. It is stressed that the conclusion on the interests of the suspect or accused is made by the investigating judge, the court is not based on the statement of the lawyer or the defendant and the information voluntarily communicated by them, and on the basis of the assessment of any other evidence, the establishment of a conflict of interest represents a particular difficulty. It has been found out that the reason for the removal of a counsel in a criminal proceeding can only be the fact that the conflict of interests of the trustees is established, and not the threat of its occurrence. In all cases, the defense counsel's withdrawal of the statement of conflict of interest must be specified and substantiated by references to relevant facts indicating the existence of such significant contradictions. It has been determined that for the purposes of the criminal process it is necessary to distinguish between the personal (subjective) interest of the participant in the criminal process and his objective procedural interest, which is in the broadest sense, in full compliance with all the rights and freedoms defended by the participant in the criminal proceedings, since the latter can also be considered as a legitimate interest predicted by the legislator due to the specifics of the procedural role of the participant in the criminal proceedings. It was concluded that the conflict of interests of the defense counsel and suspicion Juvenile accused, involves a contradiction, followed them, but are not limited to, as well as the definition of the conflict of interest should consider not only their personal and objective and legitimate interests.

**Key words:** criminal proceedings, defender, defense tactics, contradictions, conflict of interests, rejection.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** Здійснення професійного захисту у кримінальному провадженні може ускладнюватися наявністю проблемного складника у взаємовідносинах захисника з іншими учасниками кримінального провадження, що може накласти негативний відбиток на ефективність реалізації їхніх прав та законних інтересів та на забезпечення основних засад правосуддя.

Кримінальним процесуальним законом виокремлено дві колізії інтересів залежно від учасників кримінального провадження, між якими вони виникли: 1) суперечність інтересів кількох (двох і більше) клієнтів адвоката та 2) протиріччя інтересів адвоката та його клієнта. Саме другий випадок правовідносин у кримінальному провадженні нами буде досліджено у межах наукової статті. Крім того, протиріччя між захисником та підозрюваним, обвинуваченим, тягнуть за собою настання відповідних наслідків, як для них, так і для усього кримінального провадження, що потребує додаткового наукового аналізу.

**Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми.** Дослідженню проблеми конфлікту інтересів захисника та особи, захист (представництво) якої він здійснює, наслідкам відповідних протиріч між ними в умовах вітчизняного кримінального процесу присвячено наукові праці таких відомих науковців, як Ю.П. Аленін, Т.В. Варфоломєєва, В.П. Гмирко, В.Г. Гончаренко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Лобойко, В.Т. Малярєнко, В.І. Маринів, В.Т. Нор, В.О. Попелюшко, Л.Д. Удалова, М.Є. Шумило, О.Г. Яновська та інші. Однак ця проблема усе ще залишається складною і багатоаспектною та породжує численні дискусії серед науковців та практиків.

**Метою дослідження** є науково-теоретичний аналіз проблем, породжених конфліктом інтересів захисника й підозрюваного, обвинуваченого, з'ясування наслідків

та вагомості такого виду протиріч. Для досягнення мети дослідження були поставлені наступні завдання: проаналізувати відповідні законодавчі акти, правила адвокатської етики щодо нормативного врегулювання правовідносин, породжених конфліктом інтересів захисника й підозрюваного, обвинуваченого; визначити співвідношення між поняттями «конфлікт інтересів» та «протиріччя інтересів»; виявити прогалини правового регулювання цієї сфери кримінальних процесуальних правовідносин.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** Для того, щоб відповідні норми знайшли своє ефективне і правильне застосування, насамперед слід встановити сам факт суперечностей у інтересах адвоката та його клієнта, який і є підставою для прийняття відповідних рішень і настання процесуальних наслідків.

Відсутність протиріч між законними інтересами захисника та його підзахисного є невіддільною умовою надання кваліфікованої юридичної допомоги, гарантованої кожному положеннями ч. 1 ст. 59 Конституції України [1]. Такі інтереси необов'язково повинні повністю збігатися. Так, об'єктом інтересів підзахисного можуть бути різні майнові чи немайнові права, які він відстоює, тоді як інтерес адвоката повинен бути трохи ширшим, включати в себе також й повне виконання свого адвокатського обов'язку перед підзахисним і суспільством в цілому.

У законодавстві і правозастосовній практиці досягнута визначеність щодо неприпустимості протиріч інтересів і наслідків його виявлення. До такого висновку спонукає аналіз ст. 47 КПК України, у якій, з-поміж іншого, слід виділити положення, які вказують на можливість настання таких протиріч: обставини, які згідно з КПК виключають участь захисника у кримінальному провадженні; незгода з підозрюваним, обвинуваченим щодо вибраного ним способу захисту, за винятком випадків обов'язкової участі захисника; умисне невиконання підозрюваним, обвинуваченим умов укладеного з захисником договору, яке проявляється, зокрема, у систематичному недодержанні законних порад захисника, порушенні вимог КПК (п. п. 1, 2, 3 ч. 4 ст. 47 КПК України) [2].

Постає питання, чи варто ототожнювати категорії «конфлікт інтересів» та «протиріччя в інтересах». Для з'ясування цього насамперед слід звернутись до семантичного значення вказаних термінів.

Юридична енциклопедія тлумачить конфлікт (лат. *conflictus*) як зіткнення поглядів, інтересів, позицій та інше, що супроводжується конфронтацією, суперництвом, конкуренцією чи протиборством його учасників [3, с. 335].

Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», конфлікт інтересів – суперечність між особистими інтересами адвоката та його професійними правами і обов'язками, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість під час виконання адвокатом його професійних обов'язків, а також на вчинення чи невчинення ним дій під час здійснення адвокатської діяльності [4].

Правила адвокатської етики тлумачать «конфлікт інтересів» як дії, які являють собою: представлення або захист адвокатом одночасно двох або більше клієнтів, інтереси яких є суперечливими, або вірогідно можуть стати суперечливими, а також за таких обставин надавати їм правову допомогу без письмового погодження з клієнтами, щодо яких виник конфлікт інтересів; представлення, захист клієнта або надання йому правової допомоги, без письмової згоди клієнтів, якщо до цього він надавав правову допомогу, здійснював захист або представництво іншого клієнта, від якого він отримав конфіденційну інформацію, дотичну до інтересів нового клієнта; представлення, захист клієнта чи надання йому правової допомоги, якщо інтереси клієнта суперечать власним інтересам адвоката (ч. ч. 2-4 ст. 9) [5].

С.О. Іваницький виділяє такі основні види (комбінації) конфлікту інтересів у професійній діяльності українського адвоката: конфлікт інтересів між адвокатом і поточним (1) або колишнім (2) клієнтом (особисті конфлікти інтересів); конфлікт інтересів між поточними клієнтами (3) або поточним і колишнім (4) клієнтом (конфлікти клієнтів)» [6, с. 317].

На нашу думку, конфлікт, в тому числі і в праві, включає в себе протиріччя, але не вичерпується ним. Щодо кримінального процесу це означає, що протиріччя може бути як активним, так і пасивним, таким, що витікає, наприклад, з відмінності позицій у кримінальному провадженні, відносин підзахисних до тих чи інших фактів тощо.

Доходимо висновку, що вказані категорії слід чітко розрізняти, характеризуючи відповідні правовідносини захисника та його клієнта у кримінальному провадженні. З огляду на викладене, пункт 3 частини 1 статті 21 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» слід подати у такій редакції: «1. Під час здійснення адвокатської діяльності адвокат зобов'язаний:... 3) невідкладно повідомляти клієнта про виникнення конфлікту інтересів *або протиріч, що можуть призвести до нього*».

Використання у змісті ст. 21 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» поряд з поняттям «конфлікт інтересів» терміну «протиріччя» стосовно інтересів довіритель буде продиктоване уточненням смислового значення змісту цього положення, а також прагненням мінімізувати можливість настання шкідливих наслідків протиріч інтересів, які практично неминучі у разі, якщо вони настільки очевидні, що переростають в конфлікт.

З цієї ж причини з метою встановлення протиріч інтересів підзахисних доцільно розуміти протиріччя якомога більш широко, враховуючи як повну, так і часткову несумісність інтересів як в цілому у кримінальному провадженні, так і щодо окремих процесуальних дій чи рішень, наприклад, щодо накладення арешту на майно тощо.

«Інтерес» є комплексним явищем, походить від лат. *interesse* – бути всередині, мати важливе значення [7, с. 311]. Категорія інтересу не є винятково правовою, її досліджували також у філософії, соціології, психології, педагогіці та в інших науках [8, с. 242–243; 9, с. 5], кожна з яких інтерес наповнює своїм специфічним змістом, що зумовлюється предметом відповідної науки.

Як зазначає І.В. Тітко, закріплюючи права та обов'язки учасників кримінального провадження, законодавець виходить із потенційної можливості конкретно взятого індивіда використати встановлені правоположення у разі участі у кримінальних процесуальних правовідносинах у тому чи іншому статусі, усвідомлення відповідного інтересу та наявності бажання його реалізувати [10, с. 25–26]. На відміну від суб'єктивного права, законному інтересу не кореспондує чий-небудь обов'язок задовольнити останній чи сприяти його реалізації, однак ніхто не вправі заборонити особі діяти заради здійснення своїх устремлінь, що відповідають праву» [11, с. 27]. Загалом в основі інтересу лежить досягнення певної мети, яка саме й виражає його.

Для завдань кримінального процесу слід розмежовувати особистий (суб'єктивний) інтерес учасника кримінального процесу і його об'єктивний процесуальний інтерес, що полягає в широкому сенсі в повному дотриманні всіх прав і свобод, що відстоюються відповідним учасником кримінального провадження. Останній можна також розглядати як передбачуваний законодавцем законний інтерес, зумовлений специфічною процесуальною ролі учасника кримінального провадження. При цьому потрібно брати до уваги, що його особистий інтерес може не тільки не збігатися, а й протирічити цьому передбачуваному інтересу [12]. Не випадково законодавець визначає, що адвокату забороняється займати у справі позицію всупереч волі клієнта, крім випадків, якщо адвокат впевнений у самообмові клієнта (п. 3 ч. 2 ст. 21 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність») [4].



З точки зору закону правова допомога надається для відстоювання законних, а не будь-яких інших інтересів. Водночас слід зазначити, що законодавець у Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» не завжди використовує «інтерес» у сполученні з терміном «законний».

Так, відповідно до п. 2. ч. 1 ст. 20 Закону адвокат має право представляти і захищати права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у суді, органах державної влади та органах місцевого самоврядування...[4]. Натомість категорія «законний» вживається під час визначення поняття «захисту», як виду адвокатської діяльності, що полягає в забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення (п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність») [4].

Як видається, у випадку правовідносин «адвокат-підзахисний» йдеться саме про суперечність саме таких, законних інтересів. Таким чином, під час визначення протиріч інтересів довіритель слід враховувати не тільки їх особисті, а й об'єктивні законні інтереси.

У тих випадках, коли має місце явне протиріччя, конфлікт інтересів довіритель, установити його не являє особливої складності, оскільки діяльність адвоката у будь-якій справі передбачає досить високий рівень обізнаності про всі його фактичні обставини. Маючи у своєму розпорядженні таку інформацію, він має можливість визначити інтереси підзахисного і прийти до висновку про те, що таке протиріччя може виникнути під час надання ним відповідних послуг.

Проте іноді протиріччя інтересів є неочевидним, особливо в світлі того, що саме поняття протиріччя, на відміну від конфлікту, включає і ситуації, коли немає явного зіткнення або протиборства, що полягає у будь-яких процесуально значимих діях або рішеннях. У складних кримінальних провадженнях може бути важко визначити, в чому саме полягають справжні інтереси підзахисних, особливо якщо йдеться не про результат справи в цілому, а про окремі процесуальні рішення, наприклад щодо питання кваліфікації відповідних дій підзахисних.

Крім того, протиріччя інтересів може бути породжене як узгодженою з підзахисним тактикою захисту, так і, наприклад, процесуальними діями осіб, які здійснюють кримінальне переслідування. Протиріччя інтересів може виникнути під час залучення до кримінального провадження нових учасників, наприклад, під час виклику свідка, якому адвокат-захисник надає або раніше надавав правову допомогу. Все це вказує на те, що навіть за ретельного ставлення до виконання професійних обов'язків захисник не завжди має можливість отримати інформацію про протиріччя інтересів.

Зауважимо, що підзахисний може й не бути проінформований про факт виникнення протиріч інтересів або їх конфлікт. Роз'яснення ж суті цих протиріч з боку самого адвоката може бути пов'язано з порушенням адвокатської таємниці, оскільки відомості, що спонукають до висновку про наявність протиріч зазвичай надходять до адвоката в процесі надання ним правової допомоги особі. Тим самим прагнення адвоката вийти з процесу за власною ініціативою ризикує зустріти нерозуміння клієнта. Звісно ж, що у таких випадках адвокату слід доводити до відома свого підзахисного про сам факт неможливості виконання своїх обов'язків у зв'язку з підставами, визначеними ч. 4 ст. 47 КПК України.

Наявність таких обставин породжує обов'язок захисника звернутися до відповідного уповноваженого суб'єкта (під час досудового розслідування до слідчого судді, а під час судового провадження – до суду (ч. 2 ст. 81 КПК України) [2]) із заявою про відвід, інформувати його про наявність відповідних обставин з тим, щоб, оцінивши надану інформацію, суб'єкт мав можливість прийняти відповідне рішення.

Єдиним законодавчо закріпленим механізмом припинення участі захисника, представника у кримінальному провадженні є його відвід в порядку ст. ст. 78-81 КПК України. Положення інституту відводу дозволяють вийти за межі етичних правил адвокатської спільноти, застосувавши імператив законодавчої норми [13]. Як зазначає А.С. Таран, суть закріплення в законі підстав відводу адвоката в тому, що в учасників процесу, які приймають відповідне рішення, немає вибору – відводити чи ні. Вони зобов'язані це робити в кожному випадку виявлення обставин, що виключають участь адвоката у справі. Саме тому в мінімізації внутрішнього розсуду під час прийняття даного рішення, закладена гарантія незалежності адвоката [14, с. 39].

З урахуванням даної обставини звернення захисника із заявою про свій відвід у зв'язку з конфліктом, а не з протиріччям (виділене нами – О.Д.) з інтересами підзахисного, має розглядатися як безумовна підстава для прийняття уповноваженою особою рішення про відвід.

Аналіз положень КПК України спонукає до висновку, що така конфліктна ситуація, як наявність протиріч інтересів кількох (двох і більше) клієнтів адвоката, слід розцінювати як підставу для відводу адвоката. Так, особа не має права брати участь у цьому ж кримінальному провадженні як захисник або представник також у випадках, якщо вона у цьому провадженні надає або раніше надавала правову допомогу особі, інтереси якої суперечать інтересам особи, яка звернулася з проханням про надання правової допомоги (п. 1 ч. 2 ст. 78 КПК України) [2].

Науковці слушно задаються питанням: чи може конфлікт інтересів між адвокатом та його клієнтом бути використаний як підстава для відводу адвоката? Аналіз наукової літератури та законодавчої практики свідчить про різні підходи до вирішення цього питання. Так, згідно з ч. 1 ст. 46 КПК України захисник не має права взяти на себе захист іншої особи або надавати їй правову допомогу, якщо це суперечить інтересам особи, якій він надає або раніше надавав правову допомогу. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» у ст. 28 також встановлює заборону на укладення договору про надання правової допомоги у разі конфлікту інтересів. Проте у разі виникнення такого конфлікту після укладення договору (або його виявлення, якщо він був прихований) кримінальний процесуальний закон вже не вважає це суттєвим порушенням засад правосуддя, що має наслідком відвід (самовідвід) адвоката [12].

В даному випадку поділяємо точку зору, висловлену С.В. Оверчук, що положення ст. 78 КПК України не повинні підлягати розширеному тлумаченню, конкретизованою має бути і практика їх застосування, а питання можливості продовження участі адвоката в процесі у випадку виникнення (виявлення) конфлікту інтересів між ним та його клієнтом має бути врегульовано на законодавчому рівні в ст. 78 КПК України поряд з іншими підставами для відводу захисника та представника [12].

Коли висновок про інтереси підозрюваного або обвинуваченого робиться слідчим суддею, судом не на підставі заяви захисника або підзахисного і добровільно повідомленої ними інформації, а за підсумками оцінки будь-яких інших доказів, встановлення конфлікту інтересів представляє особливу складність. Часто навіть процесуально значимі дії учасників процесу, включаючи підозрюваного і обвинуваченого, не свідчать з достовірністю про справжній зміст їхніх інтересів. У цих випадках є великий ризик їх неправильної інтерпретації і помилкового встановлення конфлікту інтере-

сів, що загрожує необґрунтованим відведенням захисника і, як наслідок, порушенням права на захист. Ситуація ускладнюється і тим, що захисник і його довірителі за незаконного відведення захисника вельми обмежені в можливості його оскарження, оскільки роблячи це, вони можуть бути змушені повідомити інформацію, яка складає адвокатську таємницю, та інформацію, яку, виходячи з обраної тактики захисту і позиції у кримінальному провадженні, вони не вважали доцільним розголошувати [12, с. 58].

З цієї причини слідчий, прокурор або суд у разі недостатності інформації або наявності сумнівів в її достовірності повинні вживати заходів до додаткового підтвердження суттєвості протиріч інтересів (фактично – конфлікту інтересів) насамперед шляхом отримання інформації безпосередньо від підозрюваного або обвинуваченого. Відведення захисника в умовах, коли зазначені суб'єкти і сам відведений заперечують протиріччя інтересів, припустиме лише у тих випадках і за наявності вагомих доказів, які б підтверджували факт виникнення конфлікту інтересів, який може бути наслідком відповідних протиріч.

Виходячи з цього, підставою для відводу захисника у кримінальному провадженні може бути тільки установлений факт конфлікту інтересів довірителів, а не загроза його виникнення. У всіх випадках відводу захисника твердження про конфлікт інтересів має бути конкретизоване і обґрунтоване посиланнями на відповідні факти, що вказують на наявність таких суттєвих протиріч.

Конфлікт інтересів має існувати на момент рішення про відвід, а не в майбутньому. Посилання на можливість виникнення конфлікту в ході подальшого процесу є неприпустимою підставою для відводу [13]. Не можна визнати достатнім обґрунтування законності прийнятого рішення лише формальною вказівкою на те, що воно відповідає вимогам кримінально-процесуального закону, що пред'являються до форми і змісту зазначеного процесуального документа, і посиланням на наявність конфлікту інтересів без будь-якого поглибленого дослідження їх змісту.

Щоб уникнути таких порушень, слід брати до уваги, що безпосередніми носіями інформації про наявність чи відсутність конфлікту інтересів є клієнт захисника (підозрюваний, обвинувачений та інші). Ці учасники кримінального провадження можуть володіти найбільш повною і достовірною інформацією, необхідною для правильного визначення наявності або відсутності конфлікту інтересів. У зв'язку з цим повідомлені ними відомості повинні відігравати вирішальну роль у встановленні протиріч. Погоджуючись з тим, що такі відомості не можуть вирішувати наперед законність або незаконність рішення про відвід захисника, особливо в тих випадках, коли вони викликають обґрунтовані сумніви, слід зробити висновок, що ухилення від їх дослідження є неприпустимим. З цієї причини під час оскарження відповідних рішень про відвід захисника саме всебічна оцінка позицій адвоката-захисника і особи, інтереси якої він представляє, є запорукою прийняття законного і обґрунтованого рішення.

**Висновок.** Отже, за результатами аналізу проблем, досліджених у статті, ми дійшли таких висновків: конфлікт інтересів захисника та підозрюваного, обвинуваченого, включає в себе протиріччя, слідує з них, але ними не вичерпується; під час визначення такого конфлікту інтересів слід враховувати не тільки їх особисті, а й об'єктивні законні інтереси; підставою для відводу захисника у кримінальному провадженні може бути тільки установлений факт конфлікту інтересів, а не загроза його виникнення; твердження про конфлікт інтересів має бути конкретизоване і обґрунтоване посиланнями на відповідні факти, що вказують на наявність суттєвих протиріч.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр>. (Дата звернення 12.02.2019).
2. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>. (Дата звернення 10.02.2019).
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. ; редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. 792 с.
4. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5076-17>. (Дата звернення 12.02.2019).
5. Правила адвокатської етики від 09 червня 2017 р. Київ. URL: [http://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/.../2017-06-09-pravila-2017\\_596f00dda53cd.p](http://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/.../2017-06-09-pravila-2017_596f00dda53cd.p). (Дата звернення 12.02.2019).
6. Іваницький С.О. Теоретичні основи організації адвокатури в Україні : принципи та система : монографія. Київ : Інтерсервіс, 2017. 800 с.
7. Етимологічний словник української мови : в 7 т. ; редкол. О.С. Мельничук. Київ : Наук. думка, 1985. Т. 2. 572 с.
8. Юридична енциклопедія: в 6 т. ; редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5 : П–С. 736 с.
9. Чесноков Д.И. Общественный интерес и механизм действия социального закона. *Вопросы философии*. 1966. № 9. С. 3–8.
10. Тітко І.А. Нормативне забезпечення та практика реалізації приватного інтересу в кримінальному процесі України : монографія. Харків : Право, 2015. 448 с.
11. Параскевов Н.Н. Уголовно-правовая охрана законных интересов : дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.08. Кисловодск, 2010. 179 с.
12. Купрейченко С.В. Противоречие интересов доверителей адвоката-защитника в уголовном процессе. Понятие, последствия, проблемы установления и процессуального реагирования. *Судебная власть и уголовный процесс*. 2017. № 3. С. 56–59.
13. Оверчук С.В. Відвід адвоката в кримінальному процесі внаслідок конфлікту інтересів. Часопис Національного університету. Острозька академія. Серія : Право. 2018. № 1(17). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n1/18osvcki.pdf>. (Дата звернення 12.02.2019).
14. Таран А.С. Обстоятельства, исключают участие адвоката в уголовном процессе : монографія. Москва : Юрлитинформ, 2013. 192 с.



УДК 343.131

**ПРАВО НА ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ В КОНТЕКСТІ СТАТТІ 5 § 5  
КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ  
СВОБОД І ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

**Мазур Марта Романівна,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального  
процесу та криміналістики  
(Львівський національний університет  
імені Івана Франка, м. Львів, Україна)

**Хамандяк Віталія Богданівна,**  
магістр права (Львівський  
національний університет  
імені Івана Франка, м. Львів, Україна)

У статті розкрито зміст права особи на відшкодування внаслідок неправомірного арешту чи затримання відповідно до ст. 5 § 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Наведено та проаналізовано практику Європейського суду з прав людини щодо України в контексті цієї проблеми.

Стаття 29 Конституції України закріплює право на свободу й особисту недоторканність, установлюючи, що ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду й тільки на підставах і в порядку, встановлених законом. Зазначені норми Конституції України відтворюють положення ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Кожен має право на свободу й особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи інакше ніж відповідно до процедури, встановленої законом, і в таких випадках.

У пункті 5 ст. 5 Конвенції встановлено, що кожен, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням ст. 5, має забезпечене правовою санкцією право на відшкодування. Іншими словами, п. 5 ст. 5 буде застосованим лише тоді, коли органом державної влади або Європейським судом з прав людини встановлено порушення ч. ч. 1, 2, 3 або 4 ст. 5. Якщо орган державної влади не виявив прямо або по суті порушення одного з попередніх положень ст. 5, то сам Європейський суд з прав людини має встановити наявність такого порушення для застосування ст. 5 § 5, зокрема, прикладами є рішення «Нечипорук і Йонкало проти України», «Світлорусов проти України», «Корнейкова проти України» тощо.

Право особи на відшкодування внаслідок незаконного арешту чи затримання повинно бути доступним та ефективним. Це положення вважатиметься дотриманим, коли в особи є можливість реалізації права на компенсацію. Тобто суттєвою умовою є існування не тільки теоретичної, а й практичної можливості компенсації.

**Ключові слова:** право на свободу й особисту недоторканність, право на відшкодування, суд, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, практика Європейського суду з прав людини.

**THE RIGHT TO COMPENSATION IN THE CONTEXT OF ARTICLE 5 § 5  
OF THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS  
AND FUNDAMENTAL FREEDOMS AND PRACTICE OF THE EUROPEAN  
COURT OF HUMAN RIGHTS**

**Mazur Marta Romanivna,**  
Candidate of Law Sciences,  
Associate Professor at the Department of  
Criminal procedure and Criminalistics  
(Ivan Franko National University of Lviv,  
Lviv, Ukraine)

**Khamandiak Vitaliia Bogdanivna,**  
Master of Law (Ivan Franko National  
University of Lviv, Lviv, Ukraine)

This article examines a right to compensation in accordance with the provisions of the fifth paragraph of Article 5 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

The article also analyzes the case-law of the European Court of Human Rights in cases against Ukraine concerning that issue.

Conforming to the Article 29 Constitution of Ukraine, every person has the right to freedom and personal inviolability. No one shall be arrested or held in custody other than pursuant to a substantiated court decision and only on the grounds and in accordance with the procedure established by law. The Constitution of Ukraine reproduces the provisions of Article 5 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

According to the Article 5 “Right to liberty and security” of the Convention, everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law. Article 5 § 5 provides that “everyone who has been the victim of arrest or detention in contravention of the provisions of Article 5 shall have an enforceable right to compensation”.

The right to compensation set forth in paragraph 5 presupposes that a violation of one of the other paragraphs has been established, either by a domestic authority or by the Court. In the absence of a finding by a domestic authority of a breach of any of the other provisions of Article 5, either directly or in substance, the Court itself must first establish the existence of such a breach for Article 5 § 5 to apply (for example, *Nechiporuk and Yonkalo v. Ukraine*).

In considering compensation claims, the domestic authorities are required to interpret and apply domestic law in the spirit of Article 5, without excessive formalism (*Shulgin v. Ukraine*).

The effective enjoyment of the right to compensation must be ensured with a sufficient degree of certainty. Compensation must be available both in theory (for example, *Dubovik v. Ukraine*) and practice.

**Key words:** right to liberty and security of person, right to compensation, court, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom, ECtHR case-law.

*Несправедливість, допущена стосовно однієї людини,  
є загрозою для всіх.  
Шарль Луї Монтеस्क'є*

Право на свободу й особисту недоторканність належить до основоположних природних прав людини. Неможливо уявити сучасну демократію, де б його заперечували або нехтували ним. Реальне визнання права людини на свободу й особисту недоторканність, забезпечення цього права через закріплення в законодавстві та його захист судом, недопустимість свавілля держави в процесі реалізації його особою – одне із зобов'язань будь-якої демократичної держави у сфері прав людини.

Стаття 29 Конституції України [1] закріплює право на свободу й особисту недоторканність, установлюючи, що ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду й тільки на підставах і в порядку, встановлених законом; кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто й користуватися правовою допомогою захисника; кожний затриманий має право в будь-який час оскаржити в суді своє затримання.

Ці фундаментальні конституційні положення, що стосуються захисту прав особи, відображено й у Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК України) [2]. Так, у ст. 12 «Забезпечення права на свободу та особисту недоторканність» КПК України вказується, що під час кримінального провадження ніхто не може триматися під вартою, бути затриманим або обмеженим у здійсненні права на вільне пересування в інший спосіб через підозру або обвинувачення в учиненні кримінального правопорушення інакше як на підставах і в порядку, передбачених КПК України. Кожен, кого затримано через підозру або обвинувачення в учиненні кримінального правопорушення або інакше позбавлено свободи, повинен бути в найкоротший строк доставлений до слідчого судді для вирішення питання про законність та обґрунтованість його затримання, іншого позбавлення свободи й подальшого тримання. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин із моменту затримання їй не вручено вмотивованого судового рішення про тримання під вартою.

Зазначені норми КПК України та Конституції України відтворюють положення ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) [3].

Так, відповідно до п. 1 ст. 5 Конвенції, кожен має право на свободу й особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи інакше ніж відповідно до процедури, встановленої законом, і в таких випадках:

- a) законне ув'язнення особи після її засудження компетентним судом;
- b) законний арешт або затримання особи за невиконання законної вимоги суду чи для забезпечення виконання будь-якого обов'язку, передбаченого законом;
- c) законний арешт або затримання особи, здійснені з метою припровадження її до встановленого законом компетентного органу на підставі обґрунтованої підозри в учиненні нею правопорушення або якщо є розумні підстави вважати за необхідне запобігти вчиненню нею правопорушення чи її втечі після його вчинення;
- d) затримання неповнолітнього на підставі законного рішення з метою застосування наглядових заходів виховного характеру або законне затримання неповнолітнього з метою припровадження його до встановленого законом компетентного органу;
- e) законне затримання осіб для запобігання поширенню інфекційних захворювань, законне затримання психічнохворих, алкоголіків або наркоманів чи бродяг;
- f) законний арешт або затримання особи, здійснені з метою запобігання її незаконному в'їзду в країну, чи особи, щодо якої вживаються заходи з метою депортації або екстрадиції.

У пункті 2 ст. 5 Конвенції зазначено, що кожен, кого заарештовано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту і про будь-яке обвинувачення, висунуте проти нього.

За приписами п. 3 ст. 5 Конвенції, кожен, кого заарештовано або затримано згідно з положеннями пп. «с» п. 1 ст. 5, має негайно постати перед суддею чи іншою посадовою особою, якій закон надає право здійснювати судову владу, і йому має бути забезпечено розгляд справи судом упродовж розумного строку або звільнення під час провадження. Таке звільнення може бути обумовлене гарантіями з'явитися на судове засідання.

Згідно з п. 4 ст. 5 Конвенції, кожному, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, надано право ініціювати провадження, в ході якого суд без зволікання встановлює законність затримання та приймає рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним.

У пункті 5 ст. 5 Конвенції встановлено, що кожен, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням цієї статті, має забезпечене правовою санкцією право на відшкодування.

Статистика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ, Суд) свідчить, що кількість констатованих цим Судом порушень Україною ст. 5 Конвенції продовжує залишатися високою. Така ситуація показує наявність в Україні системних проблем у сфері кримінального провадження. Станом на кінець 2018 року Україна входила в трійку країн із найбільшим показником порушень ст. 5 «Право на свободу та особисту недоторканність» Конвенції, констатованих у судових рішеннях ЄСПЛ [4].

Так, право на свободу й особисту недоторканність – природне право людини, яке гарантується Конвенцією. Однак це право не абсолютне й може бути обмежене державою. Але тут важливим є не сам факт такої можливості, а мета обмеження права й умови, додержання яких є обов'язковим, щоб обмеження вважалось сумісним із гарантіями захисту права за ст. 5 Конвенції [5].

У разі порушення права особи на свободу й особисту недоторканність Конституція України в ст. 56 гарантує право кожній особі на відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень.

Однак, на жаль, держава не завжди забезпечує гарантоване право особи на відшкодування шкоди, що констатується в судових рішеннях ЄСПЛ проти України.

Проблема порушення права особи на свободу й особисту недоторканність у кримінальному провадженні постійно перебуває в центрі досліджень багатьох науковців. Серед робіт із цієї теми варто назвати праці таких науковців, як А. Бущенко, А. Побережник, О. Кучинська, В. Бучківська, О. Капліна, В. Маринів, В. Сліпченко та інші. Проте наявні публікації не вичерпують всієї складності проблеми, а утворюють базис для її подальшого дослідження.

Метою статті є дослідження змісту права на відшкодування внаслідок неправомірного арешту чи затримання особи відповідно до ст. 5 § 5 Конвенції та практики ЄСПЛ.

Як уже вказувалось раніше, у п. 5 ст. 5 Конвенції встановлено, що кожен, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням ст. 5, має забезпечене правовою санкцією право на відшкодування.

Іншими словами, п. 5 ст. 5 буде застосованим лише тоді, коли органом державної влади або ЄСПЛ встановлено порушення ч. ч. 1, 2, 3 або 4 ст. 5. Якщо орган державної влади не виявив прямо або по суті порушення одного з попередніх положень ст. 5, то сам ЄСПЛ має встановити наявність такого порушення для застосування статті 5



§ 5 (зокрема, «*Нечипорук і Йонкало проти України*» [6], «*Світлорусов проти України*» [7], «*Корнейкова проти України*» [8], а також «*Мироненко і Мартенко проти України*» [9], «*Ярошовець та інші проти України*» [10] тощо).

Дотримання п. 5 ст. 5 Конвенції забезпечується тоді, коли існує можливість вимагати відшкодування шкоди, заподіяної позбавленням свободи за умов, які суперечили п. п. 1, 2, 3 і 4. Отже, право на відшкодування, закріплене в п. 5 ст. 5 Конвенції, виникає після того, як національний орган або ЄСПЛ виявив порушення одного з попередніх пунктів цієї статті.

Варто пам'ятати, що застосовність статті 5 § 5 не залежить від факту визнання порушення органом державної влади чи від доказу того, що, якби не це порушення, особу було б звільнено. Арешт або тримання під вартою можуть відповідати нормам національного законодавства, але при цьому порушувати приписи ст. 5, що робить можливим застосування ст. 5 § 5 [11, с. 36].

Право особи на відшкодування внаслідок незаконного арешту чи затримання повинно бути доступним та ефективним. Це положення вважатиметься дотриманим, коли в особі є можливість реалізації права на компенсацію. Тобто суттєвою необхідною умовою є існування не тільки теоретичної, а й практичної можливості компенсації.

Так, у справі «*Дубовик проти України*» [12] ЄСПЛ повторює, що дотримання п. 5 ст. 5 Конвенції забезпечується в разі існування можливості вимагати відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок позбавлення свободи за умов, які суперечили п. п. 1, 2, 3 або 4 цієї статті. Отже, для реалізації права відшкодування, передбаченого п. 5 ст. 5, національний орган або Суд має спочатку встановити наявність порушення одного з попередніх пунктів цієї статті. Оскільки Суд уже з'ясував, що мали місце порушення п. п. 1 і 4 ст. 5 Конвенції, п. 5 ст. 5 Конвенції також застосовний.

Далі Суд має визначити, чи законодавство України передбачало для заявниці забезпечене правовою санкцією право на відшкодування за порушення ст. 5 Конвенції.

ЄСПЛ зазначає, що у справі «*Дубовик проти України*» Уряд не навів жодного рішення, яке свідчило б про використання такого засобу юридичного захисту, зокрема у справі про затримання з метою екстрадиції. Як видно з тексту Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду» (сьогодні – Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду»), у ньому йдеться про кримінальні провадження в Україні й не згадуються ситуації позбавлення свободи. Крім того, як видається, національні суди не вважали, що позбавлення заявниці свободи становило порушення національного законодавства, хоча, як згадувалося вище, Уряд не довів, що існує закон, який би задовольняв вимоги п. п. 1 (f) і 4 ст. 5 Конвенції. **Очевидно в такій ситуації заявниця не мала навіть теоретичної можливості вимагати відшкодування в національному суді.** Отже, Суд визнає, що законодавство України не надає заявниці забезпечене правовою санкцією право на відшкодування, як цього вимагає п. 5 ст. 5 Конвенції, і доходить висновку, що мало місце порушення цього положення.

Ще одним прикладом може слугувати справа «*Куш проти України*» [13]. У цій справі Суд зазначив, що питання відшкодування шкоди, завданої незаконним триманням під вартою, регулюються Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання досудового слідства, прокуратури і суду» (сьогодні – Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду») [14]. Право на відшкодування виникає, зокрема, коли незаконність тримання під вар-

тою встановлено рішенням суду. Суд зазначив, що впродовж усього часу, поки тримання заявника під вартою формально відповідає національному законодавству, він не може вимагати відшкодування на національному рівні у зв'язку з цим. Крім того, законодавство України не передбачає будь-якого порядку відшкодування шкоди, завданої позбавленням свободи, яке Страсбурзький суд визнав таким, що порушує одне з положень. Це означає, що один із принципів п. 5 ст. 5 Конвенції, а саме ефективне здійснення з достатнім рівнем впевненості права на відшкодування, гарантоване цим пунктом, не дотримано в цій справі. Отже, наявне порушення п. 5 ст. 5 Конвенції.

Під час розгляду вимог про виплату компенсації органи державної влади повинні тлумачити й застосовувати положення національного законодавства відповідно до духу ст. 5, без надмірного формалізму.

Так, у справі «Шульгін проти України» [15] Суд повторює, що ефективне здійснення права на компенсацію, гарантоване п. 5 ст. 5, має забезпечуватися з достатньою ступенем визначеності.

У цій справі Суд зауважує, що українське законодавство передбачало можливість вимагати компенсацію будь-кому, хто став жертвою незаконного кримінального переслідування, затримання та/або засудження. У застосованих правових положеннях зазначено, що право на таку компенсацію виникло, коли особа виправдана або кримінальне провадження закрито за реабілітуючих підстав.

Суд зазначив, що національні суди відхилили вимогу заявника про на підставі того, що його засудження визнано незаконним лише в частині (обвинувальний вирок скасовувався в частині обвинувачення за вимагання), а не в повному обсязі. Не приділено уваги тому факту, що таке обвинувачення призвело до тримання заявника під вартою протягом двох років.

Суд вважає такий підхід надмірно формальним. Отже, він робить висновок, що, відхиливши вимогу компенсації заявника щодо двох років його тримання під вартою, встановленого Верховним Судом незаконними, українські суди не тлумачили та не застосовували національне законодавство в дусі ст. 5 Конвенції.

Стаття 5 § 5 Конвенції не забороняє ставити питання про виплату компенсації в залежність від здатності зацікавленої особи довести наявність шкоди, завданої порушенням. Компенсація неможлива за відсутності матеріальної або нематеріальної шкоди, що має бути відшкодована. Водночас **надмірний формалізм** у вимозі доказів нематеріальної шкоди, спричиненої незаконним позбавленням свободи, не узгоджується з правом на компенсацію [11, с. 37].

Варто також пам'ятати, що ст. 5 § 5 Конвенції не дає права на конкретну суму компенсації. Однак розмір компенсації, що є незначним чи непропорційним серйозності порушення, не відповідає вимогам ст. 5 § 5, оскільки так право, гарантоване цим пунктом, перетворюється на теоретичне й ілюзорне.

Право на відшкодування шкоди, завданої неправомірним арештом чи затриманням, є спеціальним правом, передбаченим Конвенцією для осіб, яких незаконно позбавлено свободи чи особистої недоторканності.

Як уже з'ясовано раніше, для реалізації права на відшкодування шкоди, задекларованого в ч. 5 ст. 5 Конвенції, необхідно найперше:

- 1) установити факт порушення однієї з частин ст. 5 Конвенції;
- 2) перевірити використання юридичних засобів захисту в разі порушення таких прав на національному рівні.

Проте на практиці нерідкими є випадки порушення державою своїх обов'язків у цій сфері, адже теоретичне право щодо відшкодування шкоди існує (Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями

органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» та інші), а практичне його втілення є або надто складним і заплутаним, або неможливим узагалі.

Проблеми, що призводять до визнання ЄСПЛ порушень ст. 5 Конвенції, належать як до законодавчої сфери, так і до сфери судової практики, є системними в Україні.

Тому необхідно суттєво вдосконалювати не лише теоретичне, а й практичне втілення права на відшкодування шкоди внаслідок неправомірного позбавлення свободи й особистої недоторканності.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, 11-12, 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
3. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від листопада 1950 року. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
4. Overview of the ECHR statistics in 2018: Violations by Article and by State. 2018. URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2018\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2018_ENG.pdf).
5. Право на свободу та особисту недоторканність в Україні: перехід до верховенства права: доповідь Голови Верховного Суду України Ярослава Романюка на Міжнародній конференції. 2017. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/02FED0BD6C66266DC22580ED002569AF?](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/02FED0BD6C66266DC22580ED002569AF?)
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Нечипорук і Йонкало проти України» (заява № 42310/04) від 21 квітня 2011 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-104613"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Світлорусов проти України» (заява № 2929/05) від 12 березня 2009 року. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_484](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_484).
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Корнейкова проти України» (заява № 56660/12) від 24 березня 2016 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_b56](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_b56).
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мироненко і Мартенко проти України» (заява № 4785/02) від 10 грудня 2009 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_567](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_567).
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ярошовець та інші проти України» (заяви № № 74820/10, 71/11, 76/11, 83/11 і 332/11) від 3 грудня 2015 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_b19](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_b19).
11. Довідник із застосування статті 5 «Право на свободу та особисту недоторканність» / Рада Європи; Європейський Суд з прав людини. 2014. 46 с. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_UKR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_UKR.pdf).
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Дубовик проти України» (заява № 33210/07, заява № 41866/08) від 15 жовтня 2009 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-95081"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Куц проти України» (заява № 53865/11) від 3 грудня 2015 року. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_b14](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_b14).
14. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину неправопорядковими діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду: Закон України від 1 грудня 1994 року № 266/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/94-%D0%B2%D1%80>.
15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шульгін проти України» (заява № 29912/05) від 8 грудня 2011 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-107768%22"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

УДК 343.985.7

## КАТЕГОРІЯ «ІНФОРМАЦІЯ» ЯК ОСНОВА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «СЛІДЧА ТАЄМНИЦЯ»

**Пасечник Марина Леонідівна,**  
аспірант кафедри криміналістики  
(Національний університет «Одеська  
юридична академія», м. Одеса, Україна)

У статті розглянуто категорію «інформація» як основу для визначення поняття «слідча таємниця». Розкрито семантику термінів «таємниця», «секрет», «конспірація». Наголошено, що семантично таємниця – це сама інформація, що приховується, а конспірація – заходи, які здійснюються для її збереження, а також що відомості про конкретні заходи конспірації, які здійснюються оперативними підрозділами, як правило, також є таємницею. Досліджено історичний аспект характеристики категорії «таємниця». Підкреслено розуміння сучасними дослідниками публічної і приватної сторін соціально-правового інституту таємниці та її характерні ознаки. Виділено складники й характерні ознаки таємниці. Семантичні, історичні й теоретичні аспекти інтерпретації феноменів «інформація» й «таємниця» доповнені наведенням законодавчого тлумачення цих категорій у сучасному інформаційному та кримінальному процесуальному законодавстві України. Розглянуто відповідні положення Законів України: «Про інформацію», де розглядувану категорію класифіковано за змістом, порядком доступу, наведено перелік відомостей, що не можуть бути зараховані до інформації з обмеженим доступом; «Про захист персональних даних», у якому визначено умови обмеження доступу до інформації; «Про державну таємницю», в якому наведено визначення цього виду таємниці, визначено інформацію, що може бути зарахована до державної таємниці у сфері державної безпеки й охорони правопорядку. Зроблено висновок, що категорія «інформація» є основою визначення поняття «слідча таємниця», а самою таємницею є відомості з обмеженим доступом, найсуттєвішими критеріями класифікації яких є диференціації за змістом і порядком доступу.

**Ключові слова:** таємниця, інформація, секрет, конспірація, слідча таємниця.

## THE CATEGORY “INFORMATION” AS THE BASIS FOR THE DEFINITION OF THE CONCEPT “INVESTIGATIVE SECRET”

**Pasechnik Maryna Leonidivna,**  
Postgraduate Student at the Department  
of Criminalistics (National University  
“Odessa Academy of Law”,  
Odessa, Ukraine)

The article reviewed the category of “information” as the basis for the definition “investigative secret”. The semantics of the terms “secrecy”, “secret”, “conspiracy” is revealed. It is emphasized that semantically secrecy is the information that hidden, and conspiracy – the measures taken to preserve it, and fact that the information about the specific measures of conspiracy carried out by the operational units is usually also a secrecy. The historical aspect of the characteristics of such category as “secrecy” is researched. Underlined understanding by modern researchers the public and private sides of the social-legal institution of secrecy



and its main features. The components and characteristic features of secrecy are allocated. The semantic, historical and theoretical aspects of the interpretation of such phenomena as "information" and "secrecy" are supplemented by an examples of legislative interpretation of these categories in the modern information and criminal procedural legislation of Ukraine. Reviewed the relevant provisions of the Act of Ukraine such as "Information", where the category under consideration is classified in terms of content, access procedure, given list of information that can not be attributed to restricted access information; "Protection of Personal Data", which defines the conditions for restricting access to information; "State Secrets", which defines this type of secrecy, identifies information that may be classified as state secrets in the field of state security and law enforcement. It was considered that the category "information" is the basis for defining the concept of "investigative secret"; we define that secrecy is information with restricted access, the most important criteria for classification of which are differentiation in terms of content and access.

**Key words:** secrecy, information, secret, conspiracy, secrecy of the investigation.

Визначення поняття «слідча таємниця» передусім зумовлює необхідність окреслення відповідної термінології. У цьому зв'язку варто зазначити, що семантика слова «таємниця» передбачає у своєму першому (основному) значенні те, що приховується від інших, відоме не всім; секрет, таїна [1, с. 501]. У свою чергу, тлумачення синонімічного поняття має не дуже багато особливостей: секрет – те, що не підлягає розголошенню, що приховується від інших; таємниця [1, с. 259]. Натомість термін «конспірація» надає діяльнісного значення розглядуваним поняттям – це заходи, яких уживає нелегальна організація для збереження в таємниці своєї діяльності, а також своїх членів; суворе дотримання таємниці; конспірувати – застосовувати конспірацію щодо кого-, чого-небудь; конспіратор – той, хто вдається до конспірації [1, с. 880]. Отже, семантично таємниця – це сама інформація, що приховується, а конспірація – заходи, які здійснюються для її збереження. Водночас необхідно підкреслити, що відомості про конкретні заходи конспірації, що здійснюються оперативними підрозділами, як правило, також є таємницею.

Дослідники історичного аспекту характеристики категорії «таємниця» правильно визначають, що вона є елементом системи виживання та невід'ємним складником існування людства [2, с. 19]. Ретроспектива становлення цієї інституції дає змогу виділити такі етапи: по-перше, водночас із виникненням державних утворень з'являються секрети переважно у військовій сфері, що призвело до оформлення державних таємниць. Серед останніх виділяються таємниці політичні, пов'язані з внутрішньою та зовнішньою політиками держави; по-друге, з виходом ремесел на високий рівень виникають секрети відповідних виробництв; поступово стверджується інститут особистої таємниці [3].

Кримінологи підкреслювали такі особливості феномена «таємниця»: сфера об'єктивної реальності, прихована від нашого сприйняття або розуміння. З одного боку, це все те, що на цей момент не усвідомлене людським інтелектом, з іншого – це дещо вже відоме, але з певною метою приховане від інших людей [3, с. 5]; інформація про дії (стан та інші обставини) певної особи (громадянина, організації, держави), що не підлягають розголошенню [4, с. 119]; один із найважливіших інститутів, які визначають співвідношення інтересів особи, суспільства та держави, приватної й публічної основи права, підстави та межі втручання держави в недержавну сферу, ступінь інформаційної захищеності [5, с. 124].

Отже, об'єктивно вбачається однозначне розуміння сучасними дослідниками публічної і приватної сторін соціально-правового інституту таємниці [6, с. 24], що з моральних позицій уособлює комплекс важливих для існування окремої особи, су-

спільства або держави етичних категорій, ставлення до яких з боку держави означає певний рівень її цивілізованості й демократичності [6, с. 32].

Разом із тим спеціалісти в соціальному та правовому аспектах визнають складниками поняття «таємниця» такі фактори: 1) економічний – ступень можливої шкоди в разі витоку секретної інформації (таємниця за рівнем важливості для будь-якої соціальної спільноти ставиться в залежність насамперед від рівня збитку для вказаного соціуму) [4, с. 9]; 2) часу (таємність, за певних винятків, діє, є актуальною протягом обмеженого строку); 3) простору (таємною інформація є на певній території, в іншому місці вона може бути нетаємною); 4) певного кола осіб, які володіють таємницею [3, с. 6].

Завданням статті є обґрунтування категорії «інформація» як основи визначення поняття «слідча таємниця».

Поряд зі складниками поняття «таємниця», виходячи зі змісту правових норм, що регулюють різні її види, виділяють такі характерні ознаки таємниці: 1) вона насамперед є відомостями, інформацією; 2) відомості (інформація) мають бути відомі або довірені вузькому колу осіб; 3) їх довірення певним суб'єктам відбувається в силу професійної чи службової діяльності останніх, здійснення певних доручень; 4) відомості не підлягають розголошенню; 5) розголошення відомостей (інформації) може спричинити настання негативних наслідків (матеріальну та моральну шкоду її власнику, користувачу або іншій особі); 6) на особах, яким довірена інформація, що не підлягає розголошенню, лежить правовий обов'язок її зберігати; 7) за розголошення цих відомостей установлюється законом юридична відповідальність [6, с. 26–29].

У дисертаційному дослідженні В.Г. Лісогор слушно підкреслює факт широкого застосування разом із терміном «таємниця» словосполучення «конфіденційна інформація» [2, с. 23]. В етимологічному значенні слово «конфіденційний» походить від латинського *confidentia* – довіра, в сучасній мові означає довірчий, той, що не підлягає розголошенню, секретний [8, с. 359]. Тобто термін «конфіденційний» має таке ж значення, як і термін «таємниця».

Семантичні, історичні й теоретичні аспекти інтерпретації феноменів «інформація» й «таємниця» об'єктивно повинні бути доповнені наведенням законодавчого тлумачення цих категорій.

Тут передусім необхідно відштовхнутися від положень Закону України «Про інформацію» [9], які дають можливість констатувати, що законодавець чітко розмежує публічні та приватні аспекти категорій «інформація» й «таємниця». Це, зокрема, вбачається з положень ст. 10 коментованого Закону «Види інформації за змістом», де, крім інших, констатовано існування інформації про фізичну особу та правової інформації. Надалі в ст. ст. 11 і 17 розглядуваного нормативного акта коментуються ці види інформації: інформація про фізичну особу (персональні дані) – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту й захисту прав людини. До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата й місце народження) [9, ч. ч. 1 і 2 ст. 11]; правова інформація – будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення й боротьбу з ними та їх профілактику тощо [9, ч. 1 ст. 17].

У статті 20 за порядком доступу інформація диференціюється на, по-перше, відкриту, по-друге, інформацію з обмеженим доступом. Наголошується, що будь-яка

інформація є відкритою, крім тієї, що зарахована законом до інформації з обмеженим доступом.

Статтею 21 коментованого нормативно-правового акта (так само як й іншими законами, що регулюють інформаційні відносини [10, ст. 6]) конкретизується термін «інформація з обмеженим доступом», яка поділяється на три види: конфіденційну, таємну та службову.

Згідно з ч. 2 цієї статті, конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом. Відносини, пов'язані з правовим режимом конфіденційної інформації, порядок зарахування інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами [10].

Зокрема, ч. 2 ст. 6 Закону України «Про захист персональних даних» визначає, що обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону за дотримання сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес у її отриманні.

Водночас Закон України «Про інформацію» не надає визначення категоріям «таємна» та «службова» інформація. Однак дуже суттєвим є перелік відомостей, що не можуть бути зараховані до інформації з обмеженим доступом, закріплений у ч. 4 ст. 21: 1) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; 2) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися й загрожують безпеці людей; 3) про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти й культури населення; 4) про факти порушення прав і свобод людини, включаючи інформацію, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язаних із політичними репресіями, Голодомором 1932–1933 років в Україні та іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів; 5) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб; 5-1) щодо діяльності державних і комунальних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше ніж 50 відсотків акцій (часток) належать державі або територіальній громаді, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарському товариству, частка держави або територіальній громаді в якому становить 100 відсотків, що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону; 6) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів і міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [9].

Крім того, згідно з ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб,

які отримали ці кошти або майно. За дотримання вимог, передбачених ч. 2 цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину. Частина 6 підкреслює, що не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Отже, безпосереднє тлумачення загального терміна «таємниця» в законодавстві відсутнє. Здійснений аналіз положень зазначених законів дає змогу зробити висновок, що таємниця в розумінні цих нормативно-правових актів – це інформація з обмеженим доступом.

Натомість Закон України «Про державну таємницю» останню категорію (яку, до речі, називає водночас і «таємною», і «секретною» інформацією) інтерпретує як вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки й техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані в порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею й підлягають охороні державою [11].

Статтею 8 аналізованого Закону в п. 4 визначено інформацію, що може бути зарахована до державної таємниці у сфері державної безпеки й охорони правопорядку. До інформації з останньої сфери можна зарахувати таку: про особовий склад органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність або розвідувальну чи контррозвідувальну; про засоби, зміст, плани, організацію, фінансування та матеріально-технічне забезпечення, форми, методи й результати оперативно-розшукової, розвідувальної й контррозвідувальної діяльності; про осіб, які співпрацюють або раніше співпрацювали на конфіденційній основі з органами, що проводять таку діяльність; про склад і конкретних осіб, які є негласними штатними працівниками органів, що здійснюють оперативно-розшукову, розвідувальну й контррозвідувальну діяльність; про організацію режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, державні програми, плани й інші заходи у сфері охорони державної таємниці; про результати перевірок, здійснюваних згідно із законом прокурором у порядку відповідного нагляду за додержанням законів, і про зміст матеріалів оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування та судочинства з питань зазначених у цій статті сфер. Крім того, державною таємницею у сфері державної безпеки є відомості про організацію й порядок здійснення охорони адміністративних будинків та інших державних об'єктів, посадових та інших осіб, охорона яких здійснюється відповідно до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»; систему урядового та спеціального зв'язку; організацію, зміст, стан і плани розвитку криптографічного захисту секретної інформації, зміст і результати наукових досліджень у сфері криптографії; системи й засоби криптографічного захисту секретної інформації, їх розроблення, виробництво, технологію виготовлення та використання; державні шифри, їх розроблення, виробництво, технологію виготовлення й використання; про організацію, зміст, стан і плани розвитку технічного захисту секретної інформації.

Більш докладно, ніж у Законі України «Про інформацію», категорія «інформація з обмеженим доступом» трактується положеннями Закону України «Про захист персональних даних».

Так, відповідно до ч. 2 ст. 7 цього нормативного акта, розпорядники конфіденційної інформації можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту і прав людини.



Частиною 1 ст. 8 «Таємна інформація» закріплено, що такою визнаються відомості, що містять державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю. Тобто саме в зазначеній нормі вперше як зустрічається сам термін «таємниця досудового розслідування», що трактується як вид таємної інформації, так і надається конкретна класифікація такої інформації.

Частина 1 ст. 9 «Службова інформація» визначає, що до зазначеного виду можуть належати такі дані: 1) що містяться в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; 2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не зараховано до державної таємниці.

Нарешті, у зв'язку із законодавчим аспектом визначення поняття «слідча таємниця» необхідно особливо наголосити на тій обставині, що, незважаючи на визначення в Законі України «Про захист персональних даних» терміна «таємниця досудового розслідування», на жаль, чинний Кримінальний процесуальний кодекс України, прийнятий у 2012 році, цих термінів не знає. У низці статей Кодекс застосовує такі категорії: 1) «таємниця, що охороняється законом» чи «охоронювана законом таємниця» – ч. 2 ст. 27, ч. 3 ст. 42, ч. 1 ст. 56, ч. ст. 57, ч. 3 ст. 61-1, ч. 6 ст. 64-1, ч. 7 ст. 64-2, ч. 2 ст. 160, ч. ч. 5 і 6 ст. 163, ч. 5 ст. 164; 2) «державна таємниця» – ч. 1 ст. 162, ч. 6 ст. 163, глава 40, ст. 517, ст. 546; 3) «професійна таємниця» – ч. ч. 2 і 3 ст. 65, яка класифікована так: 3.1) «професійна таємниця захисника» – ч. 8 ст. 224, ч. 2 ст. 65, таємниця представника потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача, юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, законного представника потерпілого, цивільного позивача в кримінальному провадженні, ч. 2 ст. 65 (обставини, які стали їм відомі у зв'язку з виконанням функцій представника чи захисника); 3.2) «адвокатська таємниця» – ч. 3 ст. 47, ч. 2 ст. 65; 3.3) «нотаріальна таємниця» – ч. 3 ст. 47, ч. 2 ст. 65; 3.4) «лікарська таємниця» – ч. 3 ст. 47, ч. 2 ст. 65, ч. 1 ст. 477; 3.5) таємниця сповіді – ч. 2 ст. 65 (відомості, одержані священнослужителями на сповіді віруючих); 3.6) журналістська таємниця – ч. 2 ст. 65, ч. 1 ст. 162 (відомості, які містять конфіденційну інформацію професійного характеру, надану за умови нерозголошення авторства або джерела інформації); 3.7) таємниця нарадчої кімнати – ч. 2 ст. 65 (судді та присяжні – про обставини обговорення в нарадчій кімнаті питань, що виникли під час ухвалення судового рішення, за винятком випадків кримінального провадження щодо прийняття суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, ухвали); «таємниця наради суддів» – ст. 367; 3.8) таємниця укладення й виконання угоди про примирення в кримінальному провадженні – ч. 2 ст. 65 (обставини, які стали відомі у зв'язку з участю в укладенні й виконанні угоди про примирення); 3.9) таємниця заходів безпеки – ч. 2 ст. 65 (дійсних даних осіб, до яких застосовані заходи безпеки); 4) «комерційна або банківська таємниця» – ч. 1 ст. 477.

З наведених законодавчих положень класифікації категорій «інформація» й «таємниця» можна зробити висновок, що основою визначення поняття «слідча таємниця» є категорія «інформація». У свою чергу, таємницею є відомості з обмеженим доступом, найсуттєвішими критеріями класифікації яких є диференціації за змістом і порядком доступу.

### Список використаних джерел:

1. Сліпущко О.М., Яременко В.В. Новий тлумачний словник української мови. Київ: Аконіт, 2008. 862 с.

2. Лісогор В.Г. Криміналістичне забезпечення збереження таємниці досудового слідства: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2003. 215 с.
3. Фатьянов А.А. Тайна как социальное и правовое явление. Ее виды. Государство и право. 1998. № 6. С. 5-14.
4. Красавчикова Л.О. Личная жизнь граждан под охраной закона. Москва: Юрид. лит., 1983. 160 с.
5. Панченко П.Н. Институт тайны: правоохранные аспекты. Государство и право. 1998. № 8. С. 124-125.
6. Смолькова И.В. Проблемы охраняемой законом тайны в уголовном процессе: дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.09. Иркутск, 1998. 404 с.
7. Логінова С.М. Адвокатська таємниця: теорія і практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Київ, 2002. 19 с.
8. Словарь иностранных слов. Москва: ЮНВЕС, 1995. 832 с.
9. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/print>.
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI в редакції Закону України від 9 квітня 2015 року № 319-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
11. Про державну таємницю / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. Ст. 93.

УДК 343.985

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОЇ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТЕРОРИСТИЧНОГО АКТУ: ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ

**Попов Володимир Юрійович,**  
аспірант кафедри кримінально-  
правових дисциплін юридичного  
факультету (Харківський національний  
університет імені В.Н. Каразіна,  
м. Харків, Україна)

У статті на основі сучасного криміналістичного аналізу з урахуванням наявної вітчизняної антитерористичної практики особа терориста проаналізована як елемент криміналістичної характеристики терористичного акту. Наголошується на необхідності вдосконалення відповідних криміналістичних методів і формування оновлених криміналістичних характеристик аналізованих злочинів. Актуальність дослідження соціально-психологічного портрета особистості терориста розглядається у світлі сучасних тенденцій. Зазначається, що інформація про особу злочинця, встановлена під час розслідування, створює нову самостійну інформацію, що дає змогу правильно визначити напрям і способи розшуку й затримання злочинця, висунути й перевірити типові слідчі версії, виявити обставини, що сприяли вчиненню злочину, обрати найбільш ефективні тактичні прийоми допиту підозрюваних і прийняти інші тактично правильні рішення в ході розслідування конкретного злочину. Автор систематизує основні наукові підходи до розгляду проблем в аспекті вивчення групи кримінологічно значущих властивостей

злочинця. Визначено, що до криміналістичної характеристики особи терориста доцільно включати відомості про мотив учинення терористичної діяльності, загальні біологічні відомості, відомості щодо соціальних властивостей особистості, відомості про особисті якості та психологічні особливості, відомості про поведінку підозрюваного до, під час і після вчинення злочину. Описано окремі типологічні характеристики особи терориста для таких груп: особи, які вчиняють терористичний акт на ґрунті національної ненависті, й особи, які вчиняють терористичний акт з релігійних переконань. На основі аналізу слідчо-судової практики зроблено певні висновки щодо узагальненого криміналістичного портрету особи терориста й окреслено шляхи подальшого вивчення цих проблем.

**Ключові слова:** злочин, тероризм, терористичний акт, розслідування, криміналістика, особа злочинця.

## THE ACTUAL ISSUES OF THE MODERN CRIMINALISTIC CHARACTERISTICS OF THE TERRORIST ACTION: PERSONALITY OF CRIME

**Popov Volodymyr Yuriiovich,**  
Postgraduate Student at the  
Department of Criminal and Legal  
Disciplines of Law Faculty  
(V.N. Karazin Kharkiv National  
University, Kharkiv, Ukraine)

In the article, on the basis of modern forensic analysis, taking into account the current domestic counter-terrorism practice, an element of the forensic characterization of a terrorist act is analyzed as a terrorist's person. The necessity of perfection of the corresponding criminalistic methods and formation of the updated forensic characteristics of the analyzed crimes is emphasized. The relevance of the research of the socio-psychological portrait of the personality of the terrorist is considered in the light of current trends. It is noted that information about the identity of the offender established during the investigation creates new independent information, which allows to correctly determine the direction and methods of seeking a criminal, to nominate and verify typical investigative versions, to identify the circumstances that constituted the crime, to choose the most effective tactical methods of questioning the suspects and adopt other tactically correct decisions in the course of investigating a particular crime. The author systematized the main scientific approaches to the study of problems in the aspect of studying a group of criminologically meaningful properties of the offender. It is determined that it is expedient to include in the forensic description of the terrorist's person the information about the motive of committing terrorist activity, general biological data, information about social properties of the person, information about personal qualities and psychological peculiarities, information about the behavior of the suspect before, during and after the crime. Some typological characteristics of the person of a terrorist are shattered: those who commit a terrorist act on the basis of national hatred and those who commit a terrorist act on religious beliefs are described. On the basis of the analysis of investigative and judicial practice, certain conclusions were drawn regarding the generalized criminalistic portrait of the terrorist's person and outlined ways for further study of the problems.

**Key words:** crime, terrorism, terrorist act, investigation, criminalistics, the identity of the offender.

**Актуальність дослідження** соціально-психологічного портрету особистості терориста зумовлюється передусім сформованою сьогодні криміногенною ситуацією в нашій державі й тенденцією зростання злочинів терористичного характеру, що

становлять одну з основних загроз національній і громадській безпеці та відіграють деструктивну роль у життєдіяльності всього суспільства. З огляду на складність протидії злочинам цієї категорії в сучасних умовах, виникає необхідність удосконалення відповідних криміналістичних методик і, зокрема, формування оновленої криміналістичної характеристики цих злочинів. Особливе значення в цьому аспекті має криміналістичний аналіз особи терориста як важливого елемента криміналістичної характеристики терористичного акту.

Дослідженню загальних теоретичних проблем методики розслідування злочинів, у тому числі й терористичної спрямованості, присвятили увагу вітчизняні та зарубіжні вчені-криміналісти, а саме: В.П. Бахін, Р.С. Белкін, А.Ф. Волобуєв, М.В. Даньшин, В.А. Журавель, О.Н. Колесніченко, В.О. Коновалова, В.Г. Лукашевич, Г.А. Матусовський, М.В. Салтєвський, В.В. Тіщенко, В.Ю. Шепітько, М.П. Яблоков та інші. Окремі аспекти дослідження особи терориста розглядалися в наукових працях Ж.В. Васалатій, І.А. Воротова, Т.О. Гончарової, В.Г. Гузікова, Є.В. Давидова, В.В. Літвіна, А.Г. Марутіна, В.О. Стекольнікова й інших.

**Мета статті** – дослідження основних характеристик особи сучасного терориста як елемента криміналістичної характеристики терористичного акту.

Як слушно відзначають вчені-криміналісти, злочинна діяльність є першим елементом складного об'єкта криміналістики. Необхідність його вивчення зумовлена тим, що суб'єкт розслідування злочинів (слідчий) для успішного виконання своєї роботи повинен володіти особливими знаннями щодо вчинення злочинів (про типологічні риси злочинців, особливості злочинних способів і прийомів, характерні для них сліди тощо). Результатом пізнання є формування криміналістичного вчення про механізм злочинної діяльності та криміналістичної характеристики злочинів. При цьому механізм злочинної діяльності – це система взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів під час учинення злочинів (злочинця, потерпілого, обстановки, способів тощо). У свою чергу, криміналістична характеристика злочинів являє собою систему відомостей про елементи механізму їх учинення і є результатом наукового пізнання злочинної діяльності. Вона є інформаційною основою, складеною в результаті узагальнення механізму вчинення злочинів певних видів (пізнання об'єкта) [1, с. 152]. Отже, криміналістична характеристика злочину, будучи абстрактною науковою категорією, має як теоретичне значення, що виявляється в удосконаленні загальних та окремих методів розслідування, так і практичне – для висунення й перевірки типових версій, вирішення інших завдань, що стоять перед органами досудового розслідування [2, с. 12].

Розглядаючи зміст криміналістичної характеристики терористичного акту, варто зазначити, що серед інших її структурних елементів особливий інтерес становить характеристика особи злочинця. Так, інформація про особу злочинця, встановлена під час розслідування й зіставлена з відомостями про спосіб, механізм та обстановку вчинення злочину, створює нову самостійну інформацію, що дає змогу правильно визначити напрям і способи розшуку та затримання злочинця [3, с. 33]. Вивчення особи злочинців дає можливість виявлення деяких закономірностей у поведінці обвинувачених під час слідства й у суді, що може бути використано слідчим під час вибору тактики процесуальних і слідчих дій, а також для напряму розслідування в конкретному кримінальному провадженні [4, с. 200].

У сучасних наукових джерелах дослідженню особи злочинця як елемента криміналістичної характеристики приділяється окрема увага. Так, В.О. Образцов підкреслює, що з усієї чисельності властивостей і відношень злочинця інтерес криміналістики викликають лише ті з них, які «беруть участь» у процесі детермінації механізму злочинів, зумовлюють особливості його відображених можливостей у процесі слідоутво-



рення, разом із тим випробовують і закарбовують у собі вплив інших осіб, предметів, процесів, які з ними взаємодіють [5, с. 146].

Визначаючи структуру особи злочинця, О.Н. Колесниченко та В.О. Коновалова наголошують, що комплекс ознак, які характеризують особу злочинця, може бути різним, залежно від його цільового призначення й, відповідно, ознаки різної природи. Комплекс ознак особи злочинця як елемент криміналістичної характеристики охоплює всі ознаки, що можуть слугувати визначенню ефективних шляхів і методів встановлення, розшуку й викриття злочинця [6, с. 46].

Влучно відзначає М.Т. Ведерников, що інформація про особу злочинця повинна давати цілісне, закінчене уявлення, тому предмет її вивчення повинен містити дані щодо проявів особистості як в основних сферах діяльності будь-якого члена суспільства (праця, побут, суспільно-політична діяльність), так і в специфічній сфері, притаманній особам, які вчиняють злочини (сфера кримінально-правових відносин), а також дані про її соціально-психологічні та емоційно-вольові якості [7, с. 74].

Р.С. Белкін зазначає, що криміналістичне вивчення особи злочинця повинно включати отримання відомостей про: а) соматичні та психофізичні властивості особи, дані про які використовуються з метою розшуку й ідентифікації; б) психофізичні властивості особи, що визначаються й проявляються в способі вчинення злочину; в) методикку вивчення особи учасників процесу слідчим і судом, тобто методів і правил вивчення особи в практичних цілях кримінального судового провадження [8, с. 34–35].

У свою чергу, М.А. Селіванов відзначає, що до характеристики особи злочинця доцільно включати такі дані: а) соціальні – соціальний стан, освіта, національність, сімейний стан, професія тощо; б) психологічні – світогляд (світосприйняття), переконання, знання, навички, звички, емоції, почуття, темперамент тощо; в) біологічні – стать, вік, особливі прикмети, фізичні дані: сила, зріст, вага та деякі інші [9, с. 132].

Певний інтерес становить дослідження особи злочинця з позиції кримінологічної науки. Так, І.М. Даньшин розглядає особистість злочинця як сукупність істотних і стійких суспільних ознак і соціально зумовлених біопсихологічних особливостей індивіду, що, об'єктивно реалізуючись у вчиненні конкретного злочину (злочинах), надають його вчинку характер суспільної небезпеки, а винній особі властивість суспільної небезпеки, у зв'язку з чим вона притягується до відповідальності, передбаченої кримінальним законом [10, с. 126]. Учений зазначає, що поняття особистості злочинця необхідно розглядати як: а) особистість індивіда, котрий учинив конкретний злочин, б) особистість окремих категорій (видів) злочинців (наприклад, убивць, хабарників та ін.), в) особистість злочинця загалом [11, с. 84].

Найбільш розгорнуту структуру особистості злочинця запропонував П.С. Дагель. Вона, на його думку, повинна в себе включати п'ять підструктур, що містять певні ознаки:

1) ознаки, які безпосередньо характеризують суспільну небезпеку особи злочинця (характер вчиненого злочину, його тяжкість і злочинні наслідки; форма вини, мотив і мета злочину; спосіб учинення злочину; привід і ситуація вчинення злочину; вчинення злочину вперше, повторно, систематично або рецидивістом; наявність або відсутність інших правопорушень та інших антигромадських вчинків; інші обтяжуючі або пом'якшуючі відповідальність обставини; ставлення злочинця до скоєного; поведінку під час відбування покарання);

2) ознаки, що розкривають соціальні (й антисоціальні) відносини особи в різних сферах суспільного життя (загальногромадянські відносини; трудові відносини; участь у різних формах навчання і його результати; сімейні відносини; побутові відносини з найближчим безпосереднім оточенням; участь у громадських організаціях; зв'язки зі злочинними та іншими антигромадськими елементами);

3) ознаки, що дають морально-психологічну характеристику особи (спрямованість особи; світогляд особи; інтереси особи; стійка система мотивів поведінки; моральні принципи, цінності й норми, якими особа практично керується в діяльності; моральні навички та звички особи; характер і рівень потреб особи);

4) ознаки, що характеризують психологічний стан особи та її психічні особливості (особливості відчуттів, сприйняття, пам'яті; особливості протікання інтелектуальних, вольових та емоційних процесів і відповідні властивості особистості; темперамент; здатності; наявність або відсутність психічних аномалій; вікові особливості психіки);

5) ознаки, що характеризують фізичні (біологічні) властивості особи (стать; вік; особливості фізичної конституції; фізіологічні особливості, стан здоров'я; інстинкти, потяги, фізіологічні потреби) [12, с. 52].

Визначений науковцями перелік властивостей особи злочинця може бути покладений в основу формування сучасного портрета особистості терориста. Уважаємо, що до криміналістичної характеристики особи терориста доцільно включати таке:

- відомості про мотив учинення терористичної діяльності (терористичні акти вчиняються на ґрунті національної ненависті, з релігійних, політичних або ідеологічних переконань, з екстремістських мотивів тощо);

- загальнобіологічні відомості (вік, стать, рівень фізичної підготовки, особливі прикмети тощо);

- відомості щодо соціальних властивостей особистості (віросповідання, професійна належність, місце проживання, сімейний стан, соціальний статус, ціннісні орієнтири тощо);

- відомості про особисті якості та психологічні особливості (емоційна уразливість, потяг до релігії, темперамент, інтелект, здібності, психічні відхилення, психологічна залежність тощо);

- відомості про поведінку підозрюваного до, під час і після вчинення злочину.

Розглянемо окремі типологічні характеристики особи терориста.

*Особи, які вчиняють терористичний акт на ґрунті національної ненависті.* Як правило, такими особами є вихідці з країн Близького Сходу, які брали участь у бойових діях і збройних сутичках на території Сирії, Лівії, Іраку тощо або проходили навчання в тренувальних таборах підготовки бойовиків. Основними цілями вчинення терористичних актів такими особами зазвичай є дестабілізація суспільно-політичної ситуації всередині країни, перерозподіл сфер впливу між різними етнічними (національними) групами або державами, зміна меж території й державного кордону, створення власної незалежної держави або автономної території. Зазначені особи використовують у своїх цілях сучасні євроінтеграційні та глобалізаційні процеси й, переїжджаючи до країн Європи, формують своєрідні спільноти. З метою безперешкодного перетину кордону й легального проживання на території певної країни злочинці нерідко використовують міжнародні програми студентського обміну, що передбачають повне фінансове забезпечення її учасників (безоплатне навчання, оплата проїзду, проживання та харчування, медичне страхування тощо). Така категорія терористів характеризується зневагою до суспільного устрою, ненавистю до інших національних груп або окремих націй та особливою жорстокістю.

*Особи, які вчиняють терористичний акт з релігійних переконань.* У таких випадках лідери псевдорелігійних організацій (ісламські радикали) залучають до вчинення терористичного акту побожних осіб під прикриттям релігійної віри, переслідуючи при цьому політичні або корисливі цілі. В окремих випадках до терористичної діяльності залучаються зневірені одинокі особи, які мають боргові зобов'язання й перебувають у стані гострого або хронічного стресу. З метою ідеологічної обробки та підміни цінніс-

них ідеалів до таких осіб застосовується психологічний вплив і їм навіюється ідеологія щодо знищення «невірних» (ідеологія «священної війни»). Нерідко роль виконання терористичного акту відводиться терористам-смертникам (релігійним фанатикам), які приводять у дію вибуховий пристрій шляхом самопідриву. Зазначені особи характеризуються підвищеним потягом до релігії та емоційною уразливістю.

Аналіз слідчо-судової практики дає змогу зробити певні висновки щодо узагальненого криміналістичного портрета особи терориста. Так, організаторами терористичних актів, як правило, є чоловіки зрілого віку (35–55 років), що мають вищу освіту, високий інтелектуальний рівень і володіють корупційними зв'язками у владно-управлінських структурах. Безпосередніми виконавцями в більшості випадків є чоловіки молодшого віку (18–35 років) з високим рівнем фізичної підготовки, наявним досвідом ведення бойових дій, нерідко з наявними судимостями за корисливо-насильницькі злочини. До вчинення терористичного акту можуть також залучатися жінки, неповнолітні особи або особи з психічними вадами. Зазначені особи характеризуються зневагою до загальнолюдської моралі та непохитною вірою в істинність своїх переконань. З метою вербування потенційних виконавців терористичних актів доволі часто використовуються соціальні мережі в Інтернеті.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що врахування слідчим певних властивостей особи злочинця під час розслідування терористичного акту дасть йому змогу висунути й перевірити типові слідчі версії, виявити обставини, що сприяли вчиненню злочину, обрати найбільш ефективні тактичні прийоми допиту підозрюваних і прийняти інші тактично правильні рішення в ході розслідування конкретного злочину. З урахуванням вимог оргкомітету до обсягу наукової публікації нами розглянуто лише окремі основні сьогоденні типи особи сучасного злочинця-терориста, який, на жаль, уже типовий для вітчизняної практики протидії злочинності. У подальшому ця проблематика потребує окремого прискіпливого аналізу з урахуванням особливостей учинення терористичних актів з використанням невинних форм поведінки (особами з психічними розладами, малолітніми тощо), релігійними фанатиками, членами псевдорелігійних структур, сектантами тощо. На окрему увагу в цьому аспекті заслуговують питання особливостей розслідування злочинів, учинених членами міжнародних злочинних угруповань, що професійно беруть участь у різних озброєних зарубіжних конфліктах і фінансуються із-за кордону.

### Список використаних джерел:

1. Даньшин М.В. Злочинна діяльність як об'єкт пізнання у криміналістиці та інтегративний фактор її розвитку. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2015. Вип. 19. С. 148–153.
2. Исаков А.В. Расследование преступлений террористического характера, совершаемых путем взрывов: криминалистические и уголовно-правовые аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Москва, 2006. 24 с.
3. Яблоков Н.П. Криминалистика: учебник для вузов. Москва: ЛексЭст, 2003. 376 с.
4. Лужецька О.Р. Особа злочинця як елемент криміналістичної характеристики вимагання, пов'язаного із застосуванням насильства над потерпілим. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. 2013. № 4. С. 196–201.
5. Образцов В.А., Богомолова С.Н. Допрос потерпевшего и свидетеля на предварительном следствии. Москва: Омега-Л, ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2003. 160 с.
6. Колесниченко А.Н., Коновалова В.Е. Криминалистическая характеристика преступлений: учебное пособие. Харьков: Юрид. ин-т, 1985. 93 с.

7. Ведерников Н.Т. Личность преступника как элемент криминалистической характеристики. *Криминалистическая характеристика преступлений*. Москва: Всесоюз. ин-т по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1984. С. 72–77.

8. Белкин Р.С. Курс криминалистики: Частные криминалистические теории: в 3 т. Москва: Юристъ, 1997. Т. 2. 464 с.

9. Селиванов Н.А. Советская криминалистика: система понятий. Москва: Юридическая литература, 1982. 152 с.

10. Даньшин И.Н. К вопросу о личности преступника. *Проблемы соц. законности*. 1980. Вып. 6. С. 117–126.

11. Даньшин И.Н. О методологической роли особенного и отдельного в криминологии. *Проблемы правоведения*. 1987. Вып. 48. С. 79–86.

12. Дагель П.С. Учение о личности преступника в советском уголовном праве: учебное пособие. Владивосток: Дальневост. гос. ун-т, 1970. 132 с.

УДК 343.132

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ ТИМЧАСОВОГО ДОСТУПУ ДО РЕЧЕЙ І ДОКУМЕНТІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

**Салманова Олена Юріївна,**  
доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного  
права і процесу (Харківський  
національний університет  
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

Статтю присвячено проблемним питанням правозастосування такого заходу забезпечення кримінального провадження, як тимчасовий доступ до речей і документів, який є новелою для теорії кримінального процесу та правозастосовної діяльності. З'ясовано законодавчі неточності й суперечності щодо процесуального порядку застосування цього заходу. Науково обґрунтовані певні пропозиції та рекомендації з удосконалення процесуальної форми тимчасового доступу до речей і документів. Наголошено на доцільності надання слідчому судді оригіналів документів або належним чином завірених їх копій та інших матеріалів стороною кримінального провадження, яка звернулася з клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів. Це, на наше переконання, сприятиме більш обґрунтованому й виваженому прийняттю слідчим суддею рішення щодо надання дозволу на проведення тимчасового доступу до речей і документів. Зроблено висновок, що тимчасовий доступ до речей і документів є універсальним правовим інструментом, адже може бути застосований у будь-якому кримінальному провадженні незалежно від тяжкості вчиненого кримінального правопорушення як стороною обвинувачення, так і стороною захисту. Тимчасовий доступ до речей і документів, на відміну від витребування й отримання речей, документів, інформації в порядку, передбаченому ст. 93 КПК України, характеризується більшим ступенем обмеження прав, свобод і законних інтересів особи. До того ж, на відміну від витребування й отримання речей, документів, інформації, яке в положеннях ст. 93



КПК України має лише декларативний характер, процесуальний порядок тимчасового доступу до речей і документів більшою мірою унормований у главі 15 КПК України.

**Ключові слова:** заходи забезпечення кримінального провадження, тимчасовий доступ до речей і документів, вилучення речей і документів.

## CHALLENGING ISSUES OF LAW ENFORCEMENT OF TEMPORARY ACCESS TO ARTICLE, THING OR MATERIAL IN CRIMINAL PROCEDURE

**Salmanova Olena Yuriivna,**  
 Doctor of Juridical Sciences, Professor,  
 Head of the Department of Administrative  
 Law and Procedure (Kharkiv  
 National University of Internal Affairs,  
 Kharkiv, Ukraine)

The article is devoted to the problematic issues of law enforcement of such a measure for the provision of criminal proceedings, as temporary access to things and documents, which is a narrative for the theory of criminal process and law enforcement activities. Legislative inaccuracies and contradictions regarding the procedural order of the application of this measure have been clarified. Certain suggestions and recommendations for improving the procedural form of temporary access to things and documents are scientifically substantiated. It was emphasized that it would be expedient to provide the investigating judge with the original documents or duly certified copies of them and other materials by a party to the criminal proceedings, who applied for temporary access to things and documents. This, in our opinion, will facilitate a more reasonable and well-judged decision by the investigating judge on granting permission to temporarily access things and documents. It is concluded that temporary access to things and documents is a universal legal instrument, since it can be applied in any criminal proceeding, regardless of the severity of the criminal offense committed by both the prosecution party and the defense party. Temporary access to things and documents, in contrast to the demand and receipt of things, documents and information in the manner prescribed by art. 93 CPC of Ukraine, characterized by a greater degree of restriction of rights, freedoms and legitimate interests of a person. Thirdly, unlike the demand and receipt of things, documents, information, which in the provisions of Art. 93 CPC of Ukraine has only a declarative character, the procedural procedure for temporal access to things and documents is more regulated in chapter 15 of the CPC of Ukraine.

**Key words:** measures of provision of criminal proceedings, temporary access to things and documents, seizure of things and documents.

З прийняттям у 2012 році чинного Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України перед науковою спільнотою та практиками постали нові проблеми, пов'язані з реалізацією його положень, оскільки кардинальних змін зазнали майже всі інститути. Також зазнали докорінних змін й усталені наукові підходи до розуміння окремих правових категорій кримінального процесу. Разом із цим в умовах постійного оновлення кримінального процесуального законодавства України, зумовленого європейською інтеграцією та приведенням національного законодавства до норм і принципів міжнародних актів, виникає необхідність у запровадженні ефективного процесуального механізму виконання завдань кримінального провадження. Безумовно, вказане також стосується такого заходу забезпечення кримінального провадження, як тимчасовий доступ до речей і документів, який є новелою для теорії кримінального процесу та правозастосовної діяльності.

Окремим проблемним питанням застосування тимчасового доступу до речей і документів присвятили праці такі науковці, як С.Є. Абламський, С.В. Андрусенко, Г.І. Глобенко, І.В. Гловюк, О.В. Капліна, С.О. Ковальчук, О.І. Коровайко, Т.О. Кузубова, О.Ю. Татаров, В.І. Фаринник, С.С. Чернявський, О.О. Юхно та ін. Тим часом сьогодні на законодавчому рівні залишається низка питань, які не знайшли свого однозначного вирішення, що негативно впливає на правозастосовну діяльність. Зазначене зумовлює нас звернутися до вивчення й аналізу проблем правозастосування тимчасового доступу до речей і документів з метою вдосконалення кримінального процесуального законодавства України в цій сфері та практики його застосування.

Згідно зі ст. 131 КПК України, тимчасовий доступ до речей і документів є одним із видів заходів забезпечення кримінального провадження, який, на наше переконання, має вагомe значення для встановлення обставин, що підлягають доказуванню в кримінальному провадженні. І навіть незважаючи на новелізацію цього заходу, кількість клопотань про тимчасовий доступ до речей і документів, які розглядаються слідчими суддями під час досудового розслідування, є найбільшою (близько 70% від загальної). Про це свідчать дані узагальненої судової практики застосування заходів забезпечення кримінального провадження [1].

За твердженням Т.О. Кузубової, у положеннях ст. 159 КПК України простежується поєднання таких слідчих дій, як виїмка та огляд, які були передбачені в статтях 177–189, 190–192, 195 КПК України 1960 р. При цьому, на відміну від виїмки, огляд передбачено й чинним законодавством (ст. ст. 237–239 КПК України). Що ж стосується копіювання документів, то виготовлення їх копій передбачалося ст. 85 КПК України 1960 р., а в чинному КПК України це питання вже унормовано ст. ст. 105, 159 [2, с. 118].

Відповідно до КПК України 2012 р., тимчасовий доступ до будь-яких речей і документів здійснюється не інакше як на підставі ухвали слідчого судді чи суду. При цьому тимчасовий доступ до охоронюваної законом таємниці, яка міститься в речах і документах, до якої належать у тому числі відомості, що можуть становити таємницю вчинення нотаріальних дій, банківську таємницю, державну таємницю тощо, може надаватися слідчим суддею чи судом виключно в разі, якщо сторона кримінального провадження, крім обставин, передбачених ч. 5 ст. 163 КПК України, доведе можливість використання як доказів відомостей, що містяться в цих речах і документах, і неможливість іншими способами довести обставини, які передбачається довести за допомогою цих речей і документів (ч. 6 ст. 163 КПК України). У цьому аспекті варто зазначити, що в умовах практичної реалізації інституту тимчасового доступу до речей і документів неабияке значення має забезпечення балансу між засадами таємниці спілкування, недоторканності житла чи іншого володіння особи, недоторканності права власності й вимоги щодо швидкості, повноти та неупередженості проведення розслідування.

Згідно з приписами ч. 1 ст. 160 КПК України, звернутися з клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів має право сторона кримінального провадження (обвинувачення або захисту). У зв'язку із цим І.В. Гловюк та С.В. Андрусенко поставили цілком справедливе питання: а чому потерпілий, яким є фізична або юридична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано шкоди, позбавлений такого права? Адже, за загальним правилом, потерпілий, його представник і законний представник належать до сторони кримінального провадження лише у випадках, установлених КПК України, однак такі випадки прямо не встановлені [3, с. 294]. Зокрема, це стосується приватного обвинувачення та відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення. Тому вбачається явна нерівність у правах потерпілого та підозрюваного в частині забезпечення можливості збирання доказів шляхам

проведення тимчасового доступу до речей і документів. Особливої актуальності окреслена проблематика набуває у зв'язку з тим, що потерпілому завдається шкода, а здійснити певні дії з метою реалізації забезпечення відшкодування шкоди за пред'явленим цивільним позовом він не має можливості. З огляду на це, вченими пропонується задля виключення будь-яких непорозумінь прямо передбачити в ст. 160 КПК України право потерпілого звертатися до слідчого судді та суду з клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів. Однак, на нашу думку, така пропозиція є дещо поспішною, оскільки виконувати процесуальні дії в кримінальному провадженні повинні лише особи, які його безпосередньо ведуть. Якщо ж потерпілий виявить бажання, щоб слідчий провів певну процесуальну дію, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 56 КПК України, він має право звернутися до слідчого, прокурора з клопотанням про її проведення. У разі відмови в задоволенні такого клопотання потерпілий на підставі п. 7 ч. 1 ст. 303 КПК України має право звернутися до слідчого судді зі скаргою на таке рішення слідчого, прокурора.

З аналізу змісту ст. 160 КПК України не зовсім зрозумілим є той факт, що законодавець не передбачив відповідного обов'язку сторони кримінального провадження зазначати в клопотанні про тимчасовий доступ до речей і документів дані про особу, яка має надати доступ до речей і документів. Це, у свою чергу, не корелюється з вимогами п. 4 ч. 1 ст. 164 КПК України, де передбачено, що в ухвалі слідчого судді про тимчасовий доступ до речей і документів ці відомості мають бути зазначені обов'язково. І це є цілком доречно, оскільки, згідно з ч. 1 ст. 163 КПК України, слідчий суддя, суд має здійснити судовий виклик такої особи. Дійсно, недотримання вказаних вимог закону унеможливує повідомлення належним чином слідчим суддею володільця речей чи документів про час і місце розгляду клопотання, чим порушуються його права. Із цього питання ми цілком погоджуємося з позицією М.А. Погорецького й О.І. Коровайка, що необхідно визнати правильною практику слідчих суддів, які вимагають від учасника кримінального провадження, який звернувся з клопотанням, обов'язкового викладення цих відомостей у клопотанні, посилаючись на вказані норми закону, а в протилежному випадку відмовляють у задоволенні таких клопотань, оскільки, по суті, без указівки на особу, яка має надати доступ до речей і документів, таке клопотання є безпредметним, тому не може бути визнане обґрунтованим [4, с. 236, 239].

Крім того, вбачається доцільним, щоб сторона кримінального провадження, яка звернулася з клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів, надавала слідчому судді оригінали документів або належним чином завірені їх копії та інші матеріали, якими обґрунтовується таке клопотання. Це, на наше переконання, сприятиме більш обґрунтованому й виваженому прийняттю слідчим суддею рішення щодо надання дозволу на проведення тимчасового доступу до речей і документів.

Нині також законодавчо не вирішеною залишається проблема розгляду клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів, оскільки в КПК України не встановлено строк розгляду слідчим суддею, судом такого клопотання. Звісно, це негативно впливає як на швидкість і повноту проведення досудового розслідування, так і на забезпечення прав і законних інтересів учасників кримінального провадження, зокрема потерпілого, цивільного позивача, особливо якщо йдеться про здійснення тимчасового доступу, пов'язаного із забезпеченням цивільного позову, а отже, й відшкодуванням завданої кримінальним правопорушенням шкоди. З приводу цього питання в Листі Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання здійснення слідчим суддею суду першої інстанції судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження» від 05.04.2013 зазначено, що клопотання

про тимчасовий доступ до речей і документів повинні почати розглядати не пізніше трьох днів із дня надходження їх до суду [5]. Тим часом вирішення цього питання має відбуватися з урахуванням диференційованого підходу, оскільки законом передбачена можливість розгляду клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів без виклику особи, у володінні якої вони знаходяться, зокрема, якщо стороною, яка звернулася з таким клопотанням, доведено наявність достатніх підстав уважати, що існує реальна загроза зміни або знищення речей чи документів. Але, як слушно зазначає О.Ю. Татаров, можливість доведення наявності такої загрози є не завжди. На думку науковця, це стосується тих кримінальних проваджень, які щойно розпочаті, ще не проведено достатніх процесуальних дій, результати яких могли б довести слідчому судді, що особа, яка не є підозрюваною та у володінні якої перебувають документи, важливі для розслідування, може свідомо їх замінити чи знищити з метою уникнення відповідальності (або сприяння в цьому іншим особам) [6, с. 184]. До того ж варто пам'ятати, що, згідно з вимогами ч. 8 ст. 135 КПК України, особа має отримати повістку про виклик або бути повідомленою про нього іншим шляхом не пізніше ніж за три дні до дня, коли вона зобов'язана прибути за викликом. У разі встановлення КПК України строків здійснення процесуальних дій, які не дозволяють здійснити виклик у зазначений строк, особа має отримати повістку про виклик або бути повідомленою про нього іншим шляхом якнайшвидше, але в будь-якому разі з наданням їй необхідного часу для підготовки та прибуття за викликом.

За результатами вивчення наукової періодики й судових рішень, унесених до Єдиного реєстру рішень, доходимо висновку, що сьогодні досить неоднозначною є практика застосування таких засобів збирання доказів, як витребування й отримання речей і документів і тимчасового доступу до речей і документів. Необхідність звернення увагу на це питання зумовлено це тим, що в практичній діяльності тимчасовий доступ до речей і документів є своєрідною альтернативою в межах отримання доказів у порядку ст. 93 КПК України, при цьому створюючи низку теоретичних і прикладних питань щодо визначення доказів допустимими. Це наочно підтверджується судовою практикою. Наприклад, у вирокі Мелітопольського міськрайонного суду Запорізької області зазначено, що сторона обвинувачення не надала докази, які підтверджують законність отримання від потерпілого відеозапису подій, що мали місце 20.07.2016. Як вважає суддя, сторона обвинувачення мала отримати цей відеозапис саме в порядку ст. 159 КПК України, але цього не здійснила. Тому, спираючись на п. 1 ч. 2 ст. 87 КПК України, суд визнав протокол огляду події та похідні від нього речові докази, які долучені до кримінального провадження на підставі постанови слідчого, недопустимими доказами, оскільки вважає, що мав бути попередній дозвіл суду [7]. Натомість, як нам видається, така позиція судді не узгоджується зі ст. 93 КПК України, відповідно до якої слідчий, прокурор має право отримувати від фізичних осіб відомості й на це їм не потрібен попередній дозвіл суду.

Погляди, подібні до приведеної позиції судді, можна також зустріти серед науковців. Наприклад, С.О. Ковальчук наголошує, що витребування речей може здійснюватися лише під час тимчасового доступу до речей і документів як заходу забезпечення кримінального провадження, в процесі здійснення якого сторона обвинувачення на підставі ухвали слідчого судді, суду вправі вилучити речі (здійснити їх виїмку) у разі прийняття відповідного рішення слідчим суддею, судом (ч. 1 ст. 159 і ч. 7 ст. 163 КПК України) [8, с. 142].

Попередньо резюмуючи викладене, можна зазначити, що, на наш погляд, неоднозначність вирішення окресленого питання пояснюється тим, що законодавець, по-перше, не розкриває, що саме потрібно розуміти під витребуванням та отриманням



речей і документів; по-друге, у КПК України не визначено відповідного процесуального механізму щодо порядку витребування й отримання речей і документів.

Варто звернути увагу на те, що під час досудового розслідування слідчий, прокурор звертається до органів державної влади, установ та організацій з вимогою надати не тільки документи чи речі, а й відомості (інформацію), якими вони володіють. Наприклад, досить часто слідчий, прокурор звертається до установ Міністерства охорони здоров'я з вимогою надати відомості щодо наявності чи відсутності перебування особи на диспансерному обліку в лікаря-нарколога та лікаря-психіатра. Відповідь на таку вимогу оформлюється у вигляді офіційного документа з підписом посадової особи органу державної влади, установи, організації, що дає змогу в подальшому використовувати надану інформацію у формі документа. А відповідно до ч. 2 ст. 84 КПК України, документ є процесуальним джерелом доказів.

Проводячи розмежування між витребуванням і тимчасовим доступом до речей і документів, О.В. Капліна зазначає, що вагомим значення в цьому питанні набуває добровільність видачі визначених у законі предметів, а також те, що фізична особа, до якої звертаються, не повинна мати процесуального статусу підозрюваного. Якщо добровільна видача речей, документів, відомостей неможлива, то процесуальний порядок їх отримання інший, зокрема сторона кримінального провадження має звернутися до слідчого судді з клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів (ст. 159–166 КПК України). Крім того, право добровільно представити документи, речі, відомості, які можуть стати доказами в кримінальному провадженні, мають будь-які особи, у тому числі представники органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій тощо. Головний обов'язок у разі отримання сторонами речей, документів і відомостей полягає в тому, щоб забезпечити можливість використання їх у процесі доказування, сформулювати доказ, який відповідатиме вимогам належності й допустимості, адже обов'язок доказування цих властивостей доказів покладається на сторону, яка їх подає [9, с. 227–228].

У контексті викладеного варто навести позицію Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, який у п. 18 Інформаційного листа від 05.04.2013 № 223-558/0/4-13 зазначає, що застосування стороною кримінального провадження такого способу збирання доказів, як вилучення речей чи документів (ч. 7 ст. 163 КПК України), під час отримання доступу до речей і документів може здійснюватися у випадках, якщо: 1) особа, у володінні якої знаходяться речі або документи, не бажає добровільно передати їх стороні кримінального провадження або є підстави вважати, що вона не здійснить таку передачу добровільно після отримання відповідного запиту чи намагатиметься змінити або знищити відповідні речі або документи; 2) речі та документи, згідно зі ст. 162 КПК України, містять охоронювану законом таємницю й таке вилучення необхідне для досягнення мети застосування цього заходу забезпечення. В інших випадках сторона кримінального провадження може витребувати й отримати речі або документи за умови їх добровільного надання володільцем без застосування процедури, передбаченої главою 15 КПК України [5].

Подібне бачення означеної проблематики, однак дещо в іншому аспекті, зустрічаємо в узагальненій судовій практиці Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо розгляду слідчим суддею клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження від 07.02.2014. Зокрема, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ зазначає, що в разі звернення до суду з клопотаннями про тимчасовий доступ до речей і документів слідчими не виконуються вимоги ч. 2 ст. 93 КПК України, згідно з якою сторона обвинувачення здійснює збирання доказів шляхом проведення слідчих (роз-

шукових дій), витребування й отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, службових і фізичних осіб речей, документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірок, проведення інших процесуальних дій, передбачених КПК України. Така позиція Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ виходить із того, що слідчим суддям, вирішуючи питання про задоволення клопотання слідчого про тимчасовий доступ до речей і документів, необхідно враховувати, що, згідно з ч. 4 ст. 132 КПК України, для оцінювання потреб досудового розслідування слідчий суддя зобов'язаний урахувати можливість без застосовуваного заходу забезпечення кримінального провадження отримати речі й документи, які можуть бути використані під час судового розгляду для встановлення обставин у кримінальному провадженні. У цьому контексті потрібно зважати, що речі й документи могли б бути отримані шляхом проведення слідчих (розшукових) дій, тобто без застосування заходів забезпечення кримінального провадження [1]. Загалом підтримуємо наведену позицію Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, оскільки правова природа проведення тимчасового доступу до речей і документів має примусовий характер, адже суд зобов'язує володільця речей і документів видати їх. Відмова від виконання рішення суду тягне за собою два правові наслідки: 1) процесуальний – у вигляді проведення обшуку в особи, яка відмовилась виконувати ухвалу слідчого судді про тимчасовий доступ до речей і документів (ст. 166 КПК України); 2) кримінально-правовий – у вигляді кримінальної відповідальності особи за ст. 382 Кримінального кодексу України, зокрема, за невиконання рішення суду. Тож, навіть незважаючи на відсутність такої міри обмеження прав, свобод і законних інтересів особи, як під час обшуку, тимчасовий доступ до речей і документів усе ж таки має примусовий характер з окресленими правовими наслідками для особи, якщо вона відмовиться виконувати пред'явлену ухвалу слідчого судді, суду про тимчасовий доступ до речей і документів.

Продовжуючи дослідження, зупинимось на такому важливому практичному аспекті, як виконання ухвали слідчого судді, суду про тимчасовий доступ до речей і документів, адже право на тимчасовий доступ має лише особа, яка безпосередньо вказана в резолютивній частині ухвали (ч. 1 ст. 165 КПК України). Стосовно ж того, чи має право слідчий або прокурор доручити виконання ухвали слідчого судді, суду про тимчасовий доступ до речей і документів працівникам оперативних підрозділів, однозначно можна констатувати, що ні. Така заборона прямо впливає з вимог п. 3 ч. 2 ст. 40 і ч. 2 ст. 41 КПК України. Проте, незважаючи на це, у п. 17.2 Листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання здійснення слідчим суддею суду першої інстанції судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження» від 05.04.2013 зазначено, що слідчий наділений повноваженнями надавати іншій особі доручення на здійснення тимчасового доступу до речей і документів. Тому беззаперечно погоджуємося з позицією С.Є. Абламського, який констатував, що таке положення Листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ явно суперечить вимогам КПК України й не може бути реалізоване на практиці [10, с. 242]. До того ж, відповідно до положень ст. 1 КПК України, листи Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ не мають статусу складника кримінального процесуального законодавства, а тому мають лише рекомендаційний характер.

Проведене дослідження має змогу зробити такі загальні висновки. По-перше, тимчасовий доступ до речей і документів є універсальним правовим інструментом, адже

може бути застосований у будь-якому кримінальному провадженні незалежно від тяжкості вчиненого кримінального правопорушення як стороною обвинувачення, так і стороною захисту. По-друге, тимчасовий доступ до речей і документів, на відміну від витребування й отримання речей, документів, інформації в порядку, передбаченому ст. 93 КПК України, характеризується більшим ступенем обмеження прав, свобод і законних інтересів особи. По-третє, на відміну від витребування й отримання речей, документів, інформації, яке в положеннях ст. 93 КПК України має лише декларативний характер, процесуальний порядок тимчасового доступу до речей і документів більшою мірою унормований у главі 15 КПК України.

### Список використаних джерел:

1. Щодо розгляду слідчим суддею клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження: Узагальнення судової практики від 07.02.2014 № n0001740-14. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001740-14>.
2. Кузубова Т.О. Розвиток законодавчих положень, що регламентують тимчасовий доступ до речей і документів в Україні *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 2. С. 117-123.
3. Гловюк І.В., Андрусенко С.В. Тимчасовий доступ до речей і документів як захід забезпечення кримінального провадження, спрямований на збирання та перевірку доказів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-2. С. 293-297.
4. Погорецький М.А., Коровайко О.І. Застосування тимчасового доступу до речей і документів у кримінальних провадженнях про злочини, учинені організованими злочинними угрупованнями. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2013. № 1. С. 234-241.
5. Про деякі питання здійснення слідчим суддею суду першої інстанції судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження: Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05.04.2013 № 223-558/0/4-13. *Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0558740-13>.
6. Татаров О.Ю. Застосування деяких положень нового КПК України потребує унормування. *Митна справа*. 2013. № 4 (88). Ч. 2. Кн. 1. С. 182-187.
7. Вирок Мелітопольський міськрайонного суду Запорізької області від 27.11.2017. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/70512232>.
8. Ковальчук С.О. Витребування й отримання речей як спосіб збирання речових доказів стороною обвинувачення: теоретичні концепції, нормативне закріплення та практичне застосування. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Випуск 5. Том 3. С. 140-145.
9. Капліна О.В. Збирання доказів сторонами кримінального провадження за КПК України. *Актуальні проблеми доказування у кримінальному провадженні: матеріали всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф. (27 листопада 2013 р., м. Одеса) / відпов. за випуск Ю.П. Аленін*. Одеса: Юридична література., 2013. С. 223-229.
10. Абламський С.Є. Особливості здійснення тимчасового доступу до електронних інформаційних систем або їх частин, мобільних терміналів систем зв'язку. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 2 (78). С. 239-245.

УДК 343.2

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ «ВИМАГАННЯ НЕПРАВОМІРНОЇ ВИГОДИ» ТА «ПРОХАННЯ ЇЇ НАДАТИ»**

**Третяков Дмитро Анатолійович**,  
кандидат юридичних наук, заступник  
начальника управління з розслідування  
кримінальних проваджень  
слідчими органів прокуратури  
та процесуального керівництва  
прокуратури Одеської області, доцент  
кафедри кримінального права,  
процесу та криміналістики (Інститут  
права, економіки та міжнародних  
відносин Міжнародного гуманітарного  
університету, м. Одеса, Україна)

Розглядається подібність та відмінність понять «вимагання» і «прохання» неправомірної вигоди, наводяться приклади неправильного застосування судами відповідних статей Кримінального кодексу України, аналізуються причини помилок, пропонуються шляхи їх усунення.

Проведено розмежування між однією з альтернативних ознак основних складів корупційних злочинів «прохання надати неправомірну вигоду» та кваліфікувальною ознакою «одержання неправомірної вигоди шляхом вимагання», а також, проаналізувавши відповідні законодавчі та правозастосовні помилки, запропоновано шляхи розв'язання проблем, якими вони зумовлені.

Проведено співвідношення статей Кримінального кодексу України, в яких є такі ознаки, як прохання, вимагання, надання неправомірної вигоди з певними нормами Закону України «Про запобігання корупції».

У роботі проаналізовано думки вчених, які вивчали питання боротьби з корупційними правопорушеннями, відповідну судову практику, наведено конкретні приклади розгляду судами кримінальних корупційних правопорушень, у яких допущено неправильне трактування вищевказаних понять, досить детально звернуто увагу та обґрунтовано позицію щодо неправильного застосування відповідних норм КК України.

За результатами проведеного дослідження особливу увагу звернуто на ті законодавчі помилки, які наразі ще наявні у КК України, зазначено шляхи їх вирішення, а також надано певні рекомендації щодо застосування практичними працівниками відповідних норм відповідно до законодавства.

**Ключові слова:** корупційний злочин, вимагання неправомірної вигоди, прохання надати неправомірну вигоду, кваліфікувальна ознака, ознака основного складу злочину, вимога передання чужого майна службовою особою з використанням свого становища.



**PROBLEMATIC ISSUES ARE THE DELINEATION OF THE CONCEPTS  
OF EXTORTION OF UNLAWFUL BENEFITS AND THE REQUEST TO PROVIDE IT**

**Tretiakov Dmytro Anatoliiovych,**  
Candidate of Juridical Sciences, Deputy  
Head of the Department for Investigation  
of Criminal Proceedings by Investigative  
Bodies of the Prosecutor's Office and the  
Proceedings of the Prosecutor's Office of  
the Odessa Region, Senior Lecturer at the  
Department of Criminal Law, Process and  
Criminology (Institute of Law, Economics  
and International Relations of the  
International Humanitarian University,  
Odessa, Ukraine)

The author discussed the similarity and similarity of the concepts of "demand" and "request" of illegal benefits; given examples of incorrect use by the courts of relevant articles of the Criminal Code of Ukraine, analyzed causes of errors, offered ways of their overcoming.

In particular, a distinction has been made between one of the alternative features of the main components of "crimes of unlawful profit" and qualifying "gaining undue advantage by extortion", as well as analyzing the relevant legislative and enforcement mistakes, and proposing ways to resolve the problems that they are caused.

The correlation between articles of the Criminal Code of Ukraine in which there are signs such as request, extortion, and unlawful gain with certain norms of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" are conducted.

The dissertation analyzes the opinions of the scientists involved in the fight against corruption offenses, the relevant judicial practice, provides concrete examples of the criminal courts' consideration of criminal offenses, which allowed incorrect interpretation of the above concepts, drew attention in detail and grounded the position regarding the incorrect application of the relevant norms of the Criminal Code of Ukraine.

According to the results of the study, particular attention was paid to those legislative errors, which are still present in the Criminal Code of Ukraine, the ways of their solution are indicated, as well as certain recommendations concerning application of the relevant standards by the practical workers in exact conformity with the legislation are given.

**Key words:** corruption crime, demand of illegal benefits, request to provide an illegal benefit, qualifying feature, sign of the core of the crime, demand to transfer of someone else's property to an official using his or her position.

Сьогодні вкрай актуальним є питання щодо проведення тих чи інших досліджень стосовно корупційних злочинів. Зміни, внесені у розділ XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» КК України, спричинили виникнення певних запитань, зокрема таких, які неспроможні вирішити ані науковці, ані практичні працівники, оскільки вони зумовлені очевидними законодавчими помилками. Деяка частина проблем зумовлена появою у диспозиціях статей КК України, що передбачають відповідальність за корупційні злочини, ознаками «прохання надати неправомірну вигоду» та змінами у визначенні вимагання. Труднощі, породжені такими нововведеннями, і будуть досліджені у цій роботі.

Намагання вирішити складні питання, пов'язані з розумінням нових понять, якими насичений відповідний розділ КК України, або хоча б окреслити відповідні проблеми, роблять більшість фахівців із кримінального права. Останнім часом аналізу

складів корупційних злочинів приділяють увагу О.Ф. Бантишев, Ю.В. Баулін, О.О. Дудоров, З.А. Загиней, О.О. Кваша, О.О. Книженко, І.Є. Мезенцева, М.І. Мельник, Д.Г. Михайленко, В.О. Навроцький, В.І. Тютюгін, М.І. Хавронюк, Н.М. Ярмиш та багато інших учених.

Є характерним те, що, незважаючи на таку наукову активність, напруга у застосуванні «антикорупційних» статей КК України не зменшується. Досить часто звертатися до науковців за відповідними роз'ясненнями неоднозначних положень працівники не мають можливості. Крім того, навіть найдосвідченіші вчені не завжди здатні однозначно розтлумачити деякі ознаки корупційних злочинів, оскільки пошуки логіки законотворців іноді доходять висновку про її відсутність. Цим і визначаються розбіжності у кваліфікації однотипних подій, численні правозастосовні помилки та, як наслідок, зневіра громадян у справедливості держави та силі закону. А від неповаги до закону до зневаги до нього, тобто скоєння правопорушень, є лише один крок.

**Метою статті** є проведення розмежування між однією з альтернативних ознак основних складів корупційних злочинів «прохання надати неправомірну вигоду» та кваліфікувальною ознакою «одержання неправомірної вигоди шляхом вимагання», а також, проаналізувавши відповідні законодавчі та правозастосовні помилки, запропонувати шляхи розв'язання проблем, якими вони зумовлені.

Слід відразу зауважити, що відповідні статті сконструйовані таким чином, що прохання неправомірної вигоди є закінченим злочином, а вимагання – ні. Адже кваліфікувальна ознака – це не «вимагання неправомірної вигоди», а її одержання, «поєднане з вимаганням». Щодо того, як кваліфікувати ситуацію, коли вимагання неправомірної вигоди було, а одержати її не вдалося з причин, що не залежали від волі вимагача, мають місце певні розбіжності думок. Однак навряд чи можна оспорювати те, що вимагання становить частину об'єктивного боку відповідних злочинів, тому подія, коли одержання неправомірної вигоди із зазначених причин не відбулося, цілком відповідає ознакам замаху на одержання неправомірної вигоди. Покарання, призначене при замаху, не може перевищувати двох третин від максимального. Отже, у разі безрезультатного прохання неправомірної вигоди особа може бути покараною більш суворо, ніж за умов такого ж вимагання. Таке може трапитися, наприклад, під час учинення дій, передбачених ч.ч. 3, 4 ст. 368 КК України, хоча вимагання неправомірної вигоди є більш небезпечним способом її отримання, ніж прохання. Але в цьому необхідно переконатися, проаналізувавши поняття «прохання» та «вимагання».

У роботі для спрощення сприйняття інформації відповідні ознаки буде розглянуто переважно на прикладі ст. 368 КК України. Статті 368-3 та 368-4 не беруться до уваги, оскільки у них допущено серйозну помилку, яку законодавець досі не виправив: ознака «прохання» потрапила у частини статей, що призначені для «хабародавця», а не навпаки.

Поняття «вимагання» та «прохання» розглянемо стосовно лише одержання неправомірної вигоди. Це пояснюється, по-перше, відсутністю вироків щодо пропозиції та обіцянки, по-друге, тим, що, незважаючи на законодавчу конструкцію, пропозиція та обіцянка (якщо не розглядати останню як погодження надати неправомірну вигоду) не є сумісними з вимаганням, оскільки є проявами ініціативи з боку «хабародавця». Зрозуміло, що вимагати того, аби тобі щось запропонували, є нонсенсом.

Певним чином зближує вимагання і прохання те, що обидва є проявами виявлення наміру одержати певні блага з боку особи, яка має можливість задоволення відповідних потреб іншої людини, що звернулася за вирішенням своїх питань. Тобто це прояв ініціативи, «підштовхування» до надання неправомірної вигоди з боку корупціонера, якого за новою науковою термінологією називають пасивним (що насправді

спотворює сутність його поведінки у разі вимагання чи прохання). Але між вимаганням і проханням спостерігаються суттєві відмінності, які характеризуються науковцями по-різному.

Ознака «прохання неправомірної вигоди» ні у Законі України «Про запобігання корупції», ні у КК України не розкривається. Навряд чи це можна вважати недоліком. Законодавець не зобов'язаний тлумачити кожен знак статті. «Прохання» – не термін, а звичайне слово, зміст якого відомий кожній людині. Тому без звертання до словників зрозуміло, що «прохання» позбавлене агресивного забарвлення, у ньому втілено бажання щось отримати з доброї волі особи, якій адресоване звернення. Здається, спроби визначати «прохання» через «клопотання», «заклики» [1, с. 878] відображають лише намагання знайти синоніми для цього слова (що виявляються не дуже вдалим).

Важко погодитися з твердженням окремих науковців, що прохання неправомірної вигоди відрізняється від її вимагання «тим, що не передбачає обов'язковості виконання, залишає можливість відмови від нього» [2, с. 8]. Під час вимагання особа під впливом погрози перебуває у жорстких умовах, оскільки можуть постраждати її законні інтереси, однак це не позбавляє її можливості зробити власний вибір. Саме тому вона і не перетворюється на жертву злочину, а залишається злочинцем, «хабародавцем» (на це свого часу було звернено увагу в постанові Пленуму Верховного Суду України).

Що ж до «прагнення мотивувати» особу до надання неправомірної вигоди [3, с. 119], то вбачається, що це притаманно проханням у реальному житті. Складно уявити собі ситуацію, коли особа просить надати їй певні блага, не намагаючись при цьому чимось зацікавити того, до кого звертається. Характерно, що такий варіант прохання у Реєстрі не зустрічається. Якщо ж теоретично припустити зовнішнє невмотивоване «прохання», то воно все одно не сприймається як «щире прохання», проте дуже нагадує завуальоване вимагання. Адже хоч як «мирно» та ввічливо не звучало б прохання, однак воно, безперечно, здатне викликати певну настороженість і тривогу в адресата. Якщо особа звернулася до іншої зі своєю «законною» проблемою, а її просять надати неправомірну вигоду, то це сприймається як прихована погроза: «не даси – не отримаєш того, що тобі потрібно», тобто як завуальоване вимагання (проте довести це майже неможливо).

Назві «завуальовано» відповідає один із варіантів вимагання, визначення якого міститься у ч. 5 примітки ст. 354 КК України. Вимаганням визнається «умисне створення умов, за яких особа вимушена надати неправомірну вигоду з метою запобігання шкідливим наслідкам щодо своїх прав і законних інтересів». Таке вимагання і називають завуальованим. Уважне прочитання зазначеної примітки дає змогу переконатися, що у варіанті «прямого» вимагання про загрозу саме законним інтересам не йдеться. На це звертається увага в роботах, призначених для практичних працівників [4, с. 188]. Можна допустити, що річ тут не в принциповій позиції законодавця, а в суто технічній помилці. Інакше важко збагнути таке: коли визначення вимагання містилося ще не у ст. 354 КК України, то примітка ст. 368 КК України залишалася у своєму початковому виді, а відповідна примітка ст. 368-3 (вона поширювалася і на ст. 368-4) вже була «деформована». Указівка на «законні інтереси» стосовно відвертого вимагання, мабуть, випадково зникла з цього визначення. Навряд чи законодавець свідомо та цілеспрямовано намагався сформулювати вимагання по-різному щодо різних «корупційних» статей КК України. А згодом помилкове скорочене визначення потрапило і в узагальнювальну примітку ст. 354 КК України.

Якщо підходити до цього питання формально, зважаючи лише на «букву» закону, то може скластися враження, що «пряме» вимагання припускає погрозу і незаконним

інтересам. Проте якщо підключити до аналізу законодавчого визначення судження, відоме у науці логіки як «тим більше є підстав...», можна дійти цілком виправданого висновку, що це не так. Якщо навіть прихований, завуальований варіант вимагання передбачає погрозу лише законним інтересам, то саме таким є його відвертий, цинічний, зухвалий прояв. Як погрозу суто законним інтересам тлумачить вимагання і Верховний Суд України, який підкреслює, що «законність прав та інтересів, які хабародавець захищає шляхом хабаря, є однією з основних і обов'язкових ознак вимагання» та що «вимагання хабаря виключається, якщо хабародавець зацікавлений у незаконній, неправомірній поведінці службової особи, прагне обійти закон... тощо» [5]. Показово, що, коли антикорупційний блок складів злочинів не містив ознаки «прохання», то науковці називали звернення суб'єкта ст. 368 КК України до особи з пропозицією задовольнити її незаконні інтереси за «хабар» саме «проханням» [6, с. 470].

Таким чином, є підстави вважати, що розмежувальною ознакою між проханням та вимаганням є відсутність загрози законним інтересам людини (висловленої прямо або завуальовано), а все інше не має значення. Проханням, а не вимаганням є й така поведінка, яка нагадує погрозу: «У разі не передання неправомірної вигоди – притягну тебе до відповідальності». Проте це не погроза, а зворотний бік пропозиції надати неправомірну вигоду за «мовчання» про виявлені порушення, тобто прохання неправомірної вигоди.

Якщо ж порушень насправді немає, а службова особа погрожує тим, що без винагороди вона, використовуючи свої можливості, звинуватить у них особу, то це підпадає під ознаки ч. 2 ст. 189 КК України, тобто вимагання, вчинене службовою особою з використанням свого службового становища. Ця норма застосовується тоді, коли людині спочатку нічого не потрібно від службової особи, в неї все гаразд, тобто правопорушень немає. А службова особа своєю погрозою створює ситуацію, коли у потерпілого виникає «законний інтерес» не стати жертвою неправдивого звинувачення та з'являється бажання «відкупитися» від службової особи. Такий погляд щодо розмежування вимагання неправомірної вигоди службовою особою (ч. 3 ст. 368) та вимагання, вчиненого службовою особою з використанням свого службового становища (ч. 2 ст. 189), вже підтриманий іншими дослідниками [7, с. 95]. Трапляються і вироки, в яких відповідні події кваліфіковані саме за ч. 2 ст. 189 КК України [8].

Стосовно інших судових рішень, то складається враження, що доволі часто одержання неправомірної вигоди, поєднане з її вимаганням, визнають, не «вдаючись до деталей», не намагаючись з'ясувати, чим саме погрожував підсудний та чи погрожував він чим-небудь взагалі. Висновок про вимагання робиться лише на тій підставі, що відповідний суб'єкт був ініціатором надання неправомірної вигоди. І річ не в упущенні законодавця з визначенням «прямого» вимагання. Якщо б цей «нюанс» був помічений суддями, то вони б посилалися на ч. 5 примітки ст. 354 КК України (як на доказ своєї правоти). На нашу думку, це зовсім не продумана позиція осіб, що застосовують кримінальний закон, а звичайна неухважність і неправильне розуміння самої суті вимагання.

Так, за ч. 3 ст. 368 КК України з кваліфікувальною ознакою «одержання неправомірної вигоди шляхом вимагання» був засуджений головний державний інспектор податкової інспекції, який одержав неправомірну вигоду від директора приватного господарського підприємства [9]. Як ідеться у вирокі, цю винагороду було надано службовій особі «з метою запобігання негативних наслідків...». Наслідки, зокрема переведення підприємства з фіксованого режиму оподаткування на менш вигідний загальний, настали б, якщо інспектор відповідно до своїх обов'язків відрегував би на виявлені ним порушення податкового законодавства з боку агрофірми.



Проте інспектор запропонував її представникові за гроші «вирішити це питання», на що директор і погодився (можливо, із радістю). «Погроза» з боку службової особи полягала в повідомленні про те, що у разі відмови надати неправомірну вигоду він діятиме відповідно до своїх обов'язків, унаслідок чого підприємство буде переведено на несприятливий режим оподаткування. Зрозуміло, жодні законні інтереси порушника при цьому не були поставлені під загрозу, тому вимагання неправомірної вигоди в діях інспектора буде відсутнім.

Як і одержання неправомірної вигоди, поєднане з її вимаганням (ч. 4 ст. 368-3), кваліфіковано дії судового експерта науково-дослідного інституту, який обґрунтовано визнаний особою, що «провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг» [10]. Громадянин звернувся до нього із заявою про проведення експертного почеркознавчого дослідження електрофотокопій документів. Знаючи про те, що заявник зацікавлений у певному результаті, та розуміючи, що експертиза документів за фотокопіями майже неможлива (тобто може бути взагалі безрезультатною), експерт пропонував громадянину за винагороду дати бажаний для нього висновок. Отже, з тексту вироку вбачається, що експерт не лише не погрожував заявнику, а навпаки – запропонував вирішити питання на його користь, за що і попросив надати певну суму грошей. Тобто і тут наявне прохання, а не вимагання. При цьому не має значення, чи скоєний відповідний злочин у час, коли «прохання» вже було ознакою відповідних статей, чи ні. У будь-якому разі частину статті, яка містить вказівку на вимагання, застосовувати не можна за його відсутністю внаслідок відсутності погрози законним інтересам «хабародавця».

**Висновки.** Зважаючи на викладене, можна дійти таких висновків. Прохання неправомірної вигоди відрізняється від її вимагання лише відсутністю погрози законним інтересам особи. Прохання може виявлятися по-різному. Першим його варіантом є «озвучення» суб'єктом свого бажання отримати неправомірну вигоду, коли жодні умови не висловлюються. Другим – пропозиція пришвидшити чи іншим чином поліпшити задоволення законного інтересу особи. Третім – ситуація, коли суб'єкт пропонує особі віддячити його за те, що він не відреагує на порушення з її боку. Якщо таке порушення є, то жодним законним інтересам особи при цьому не загрожує небезпека. Саме тому це є проханням, а не вимаганням. У разі відсутності порушення та погрози його «вигадати», якщо людина не заплатить, то службова особа відповідає за ч. 2 ст. 189 «Вимагання» КК України.

Для того, щоб остаточно припинити визнання вимаганням події, коли суб'єкт пропонує особі за неправомірну вигоду приховати її правопорушення, повідомляючи, що інакше він цього не зробить, необхідно вдосконалити визначення вимагання (ч. 5 примітки ст. 354 КК України), аби було цілком зрозуміло, що погроза законним інтересам стосується обох його варіантів, а не лише «завуальованого».

Оскільки згідно з дійсною конструкцією статті відповідальність за вимагання неправомірної вигоди (у разі замаху на одержання таким шляхом неправомірної вигоди) може бути більш м'якою, ніж за прохання її надати (закінчений злочин), то є підстави порекомендувати законодавцеві сформулювати відповідну кваліфікувальну ознаку так, щоб закінченим злочином вимагання неправомірної вигоди в складі корупційних злочинів можна було вважати навіть тоді, коли неправомірну вигоду суб'єкт не одержав із причин, що не залежать від його волі.

### Список використаних джерел:

1. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д.С. Азаров, В.К. Гришук, А.В. Савченко та ін.; за заг. ред. О.М. Джужі, А.В. Савченка, В.В. Чернея. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 1064 с.

2. Овод К.К. Кримінально-правова характеристика підкупу працівника підприємства, установи чи організації (ст. 354 КК України): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 18 с.
3. Савченко А.В. Корупційні злочини (кримінально-правова характеристика) : навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 168 с.
4. Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / за ред. М.І. Хавронюка. Київ: Дакор, 2016. 496 с.
5. Постанова Судової палати в кримінальних справах Верховного Суду України від 21 січня 2016 року. URL: <http://www.scourt.gov.ua>
6. Кримінальне право (Особлива частина): підруч. / за ред. О.О. Дудорова, Є.О. Письменського. Луганськ: Елтон-2, 2012. Т. 2. 704 с.
7. Дудоров О.О. Проблеми кваліфікації злочину, передбаченого статтею 368 Кримінального кодексу України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2016. № 1. С. 80–97.
8. Вирок Обухівського районного суду Київської області від 18 червня 2014 року. Справа № 372/6288/13-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39448247>
9. Вирок Устинівського районного суду Кіровоградської області від 4 квітня 2016 року. Справа № 403/408/15-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56921737>
10. Вирок Кіровського районного суду м. Кіровограда від 27 січня 2015 року. Справа № 404/10847/14-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42468616>

УДК 347.734

## СФЕРА БАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТ КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

**Шаранич Роман Сергійович,**  
аспірант  
(Інститут права імені князя  
Володимира Великого  
Міжрегіональної академії управління  
персоналом, м. Київ, Україна)

У статті виділено комплекс криміналістично значущих особливостей функціонування сучасної банківської системи та визначено специфіку криміногенних проявів стосовно сфери банківського кредитування як її ланки. З'ясовано, що з криміналістичних позицій предметом злочинного посягання під час вчинення злочинів у сфері банківського кредитування є суспільні відносини у сфері надання кредитно-фінансових ресурсів, а саме: встановлений законом порядок надання кредитно-фінансової допомоги суб'єктам господарської діяльності, інтереси кредиторів – банків. Автором розглядаються складові частини предмету злочинного посягання, пов'язаного з незаконним одержанням субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг щодо податків; аналізується зміст вищевказаних понять, загальні вимоги щодо їх одержання та використання. Доведено, що банківське кредитування можна розглядати як самостійну, що ліцензується, підприємницьку діяльність кредитних організацій, здійснювану за рахунок залучених та власних коштів на свій ризик на умовах платоспроможності, терміновості й зворотності, з дотриманням

резервних і інших обов'язкових вимог, що забезпечують права учасників кредитування. Зроблено висновок, що злочини у банківській сфері, як криміналістично однорідна група, є різновидом економічних злочинів, які посягають на охоронювану державою систему суспільних відносин у сфері банківської діяльності. Такі злочини складають різні за родовим об'єктом кримінально-карані діяння: «традиційні» (розкрадання грошових коштів та службові зловживання); діяння, криміналізовані в пострадянський період та включені у вигляді окремих норм до КК України (шахрайство з фінансовими ресурсами, фіктивне підприємництво, приховання банкрутства та ін.).

**Ключові слова:** економічні злочини, банківські злочини, злочини у сфері банківського кредитування, розслідування злочинів.

## BANK CREDITING AS AN OBJECT OF FORENSIC PROCESSING

**Sharanych Roman Serhiiovych,**  
Postgraduate Student  
(Volodymyr the Great Institute of Law  
of the Interregional Academy of Personnel  
Management, Kyiv, Ukraine)

The article highlights the complex of forensically meaningful features of functioning of the modern banking system and specifies the specificity of criminogenic manifestations in relation to the sphere of bank lending as its branches. It was clarified that from forensic positions the subject of a criminal offense in committing crimes in the field of bank lending is the social relations in the sphere of granting of credit and financial resources, namely: the procedure established for the provision of credit and financial assistance to economic entities, the interests of creditors – banks. The author considers the constituent elements of a criminal offense related to the illegal receipt of subsidies, subventions, subsidies, loans or tax benefits; analyzes the content of the above concepts, general requirements for their obtaining and use. It is proved that bank lending can be considered as an independent, licensed, entrepreneurial activity of credit organizations, carried out at the expense of borrowed and own funds at his own risk on the terms of solvency, urgency and reversal, with observance of reserve and other mandatory requirements that ensure the rights of participants lending. It is concluded that crimes in the banking sector, as a criminalistic homogeneous group, are a kind of economic crime that encroaches on the state-protected system of social relations in the banking sector. Such crimes are various types of criminal acts: “traditional” (theft of funds and official abuse); acts criminalized in the post-Soviet period and included in the form of separate norms to the Criminal Code of Ukraine (fraud with financial resources, false entrepreneurship, bankruptcy concealment, etc.).

**Key words:** economic crimes, bank crimes, crimes in the field of bank lending, investigation of crimes.

Банківська система в кожній країні є механізмом балансування, який регулює проведення грошово-кредитної політики, зміни в економічній політиці, запобігає кризам. У період трансформаційних перетворень економіки України банківський кредит відіграє одну з найважливіших ролей у стимулюванні відтворювальних процесів в економіці держави.

Серед сучасних проблем боротьби зі злочинністю особливо гострим залишається питання протидії протиправним посяганням у сфері банківського кредитування, яке характеризується високим інтелектуальним та фаховим рівнем шахрайських дій відносно кредитних ресурсів українських банків [1, с. 67].

Для розуміння поняття злочинів у сфері банківського кредитування доцільно попередньо уточнити такі поняття, як «банківський кредит» та «сфера банківського кредитування». Слово «кредит» (лат. *creditum* – позика, борг) тлумачиться як: надання в борг матеріальних цінностей, грошей; позика; бюджетні суми в кошторисі, в межах яких дозволено витрати на щось [2, с. 426].

Кредитні операції (кредит) розглядаються як вид активних банківських операцій, пов'язаних із розміщенням залучених банком коштів таким шляхом: надання їх у тимчасове користування або прийняття зобов'язань про надання певної суми коштів; надання гарантій, порук, акредитивів, акцептів, авалів; розміщення депозитів; проведення факторингових операцій та операцій фінансового лізингу; видача кредитів у формі врахування векселів, у формі операцій зворотного репо; будь-якого продовження строку погашення боргу, яке надано в обмін на зобов'язання боржника щодо повернення заборгованої суми, а також на зобов'язання щодо сплати процентів та інших зборів за такою сумою (відстрочення платежу); розстрочення платежу за продані банком активи [3].

Фахівці виділяють три форми кредитів: державний, банківський і комерційний. А в рамках цих трьох форм є безліч видів кредитів (фінансовий, товарний, товарно-заставний, митний, рамбурсний тощо)[4, с. 46].

Тобто банківський кредит слід розглядати як окрему форму кредиту, і саме він у період ринкової трансформації економіки, на думку В.Б. Ісмаїлова, став основною формою кредиту. Механізм кредитного забезпечення комерційних банків має більш практичний характер і пов'язаний із спрямуванням фінансових ресурсів на кредитне забезпечення підприємницької діяльності, а відтак на стимулювання ділової активності суб'єктів господарювання. Метою функціонування цього механізму як базової основи практичної реалізації кредитного забезпечення є задоволення виробничих потреб суб'єктів підприємництва, а саме спрямування кредитних ресурсів комерційних банків на формування фінансових ресурсів підприємств» [5, с. 13].

Банківська система шляхом надання кредитів організовує й обслуговує рух капіталу, забезпечує його залучення, акумуляцію та перерозподіл у ті сфери виробництва та обігу, де виникає дефіцит капіталу. При цьому банківський кредит серед усіх форм і видів кредиту посідає особливе місце з огляду на особливий юридичний статус банку як кредитора у відповідному кредитно-грошовому зобов'язанні [6, с. 9].

Кредитування розглядається як одна з функцій банків, що має кінцевою метою одержання банком прибутків за рахунок призначуваних за надання кредиту відсотків. Кредитування в різних формах стосується позичальників різного рівня в системі юридичних і фізичних осіб, але основна його мета – економічний розвиток країни шляхом фінансового інвестування бізнесу, починаючи від дрібного сімейного і до крупних промислових і сільськогосподарських корпорацій та господарств. Крім того, діяльність банківського кредитування носить соціальний характер – однією з його функцій є фінансування громадян на споживчому ринку, у придбанні житла та під час його будівництва. Передбачене також пільгове кредитування та видача безоплатних пільгових субсидій і допомоги.

У процесі банківського кредитування банки є фінансовими посередниками. Вони залучають у силу специфіки своєї діяльності кошти вкладників, а потім розміщують їх на фінансовому ринку. При цьому кредитні банківські операції та кредитні відносини не є тотожними поняттями, оскільки деякі кредитні операції за визначенням законодавства про банківську діяльність не є кредитними угодами (розміщення коштів на поточних рахунках, гарантія, лізинг та інші).

Фахівці розглядають банківський кредит як кредит, що: видається у вигляді грошових позик господарським суб'єктам та іншим позичальникам; надається банками та іншими



кредитно-фінансовими інститутами юридичним особам (промисловим, транспортним торговим компаніям), населенню, іноземним клієнтам у вигляді грошових позичок [1, с. 68].

Л.Г. Рябко визначає банківський кредит як позиковий капітал банку в грошовій формі, який передається позичальнику у власність на певний термін на умовах, передбачених кредитним договором, основними з яких є забезпеченість, поворотність, терміновість, платність і цільовий характер використання [7, с. 14].

Банківський кредит є однією з найбільш поширених форм кредитних відносин в економіці, об'єктом яких виступає процес передачі в позику безпосередньо грошових коштів. При цьому банківський кредит відображає економічні відносини між кредиторами (банками) і суб'єктами кредитування (позичальниками). Грошові кошти банківського кредиту слід розглядати як кредитні гроші, тобто такі, що були породжені розвитком кредитних зв'язків і виражають відносини між кредиторами та позичальниками [8, с. 245–246]. Прибуток за цією формою кредиту надходить у вигляді позикового процента або банківського процента, ставки якого визначаються за угодою сторін.

Відомчими актами Національного банку України банківський кредит розглядається як кредит, що надається банком і який має відповідати таким принципам кредитування, як: строковість, цільовий характер, забезпеченість та платність кредиту. Головним джерелом банківського кредиту є залучені банками на договірній основі і добровільних засадах тимчасово вільні кошти юридичних та фізичних осіб, а також власні кошти банку [9].

Більш повне визначення поняття банківського кредиту, на нашу думку, надав Г.Ю. Шемшученко, за яким банківський кредит є формою реалізації кредитних правовідносин, що реалізується на підставі кредитного договору у відносинах між банком (кредитором) і клієнтом (позичальником) шляхом передачі залучених банком у вклади грошових коштів у власність позичальнику на умовах строковості, платності, повернення, забезпечення і цільового використання. При цьому кредитора слід розглядати як суб'єкта кредитних відносин, який надає кредити іншому суб'єкту господарської діяльності в тимчасове користування, а позичальника – як суб'єкта кредитних відносин, який отримав у тимчасове користування грошові кошти на умовах повернення, платності, строковості [6, с. 6].

Відповідно до ст. 1054 Цивільного кодексу України за кредитним договором банк або інша фінансова установа (кредитодавець) зобов'язується надати грошові кошти (кредит) позичальникові в розмірі та на умовах, встановлених договором, а позичальник зобов'язується повернути кредит та сплатити проценти [10].

Законодавець визначив банківський кредит як будь-яке зобов'язання банку надати певну суму грошей, будь-яку гарантію, будь-яке зобов'язання придбати право вимоги боргу, будь-яке продовження строку погашення боргу, яке надано в обмін на зобов'язання боржника щодо повернення заборгованої суми, а також на зобов'язання на сплату процентів та інших зборів з такої суми [11].

Основними ознаками банківського кредиту є те, що він:

- відображає відповідні економічні відносини між кредиторами (банками) і суб'єктами кредитування (позичальниками); є формою кредитних відносин в економіці, об'єктом яких виступає процес передачі в позику безпосередньо грошових коштів
- заснований на кредитному правочині – умовах кредитного договору; повинен відповідати принципам кредитування, таким як: строковість, цільовий характер, забезпеченість та платність кредиту;
- предметом банківського кредиту є додаткова платоспроможність, виражена у грошовій формі; банківський кредит являє собою позичку грошових коштів на умовах їх повернення позичальником;

– є певним зобов'язанням банку (кредитора), що надається в обмін на відповідні зобов'язання боржника (позичальника); зобов'язання кредитора передбачає: надати певну суму грошей, а також гарантію, придбати право вимоги боргу, продовжити строк погашення боргу, зобов'язання боржника – в майбутньому повернути суму боргу та сплатити проценти та інші збори із цієї суми;

– прибуток за цією формою кредиту надходить у вигляді позикового або банківського процента, ставки якого визначаються за угодою сторін;

– джерелом банківського кредиту є залучені банками на договірній основі і добровільних засадах тимчасово вільні кошти юридичних та фізичних осіб, а також власні кошти банку.

Фахівці відмічають, що банківський кредит має подвійний характер (може виступати як позика для функціонуючих підприємств або у вигляді позички грошей, тобто як сплата боргу) [12, с. 88].

Банківське кредитування можна розглядати як самостійну, що ліцензується, підприємницьку діяльність кредитних організацій, здійснювану за рахунок залучених та власних коштів на свій ризик на умовах платоспроможності, терміновості й зворотності, з дотриманням резервних і інших обов'язкових вимог, що забезпечують права учасників кредитування. Під кредитними правовідносинами розуміють відносини, урегульовані нормами права, що складаються у сфері економіки та засновані на наданні в розпорядження позичальників коштів на принципах платності, забезпеченості, терміновості й зворотності [13, с. 16].

Кредитні правовідносини – це врегульовані нормами права самостійного виду відносини, які виникають між учасниками майнового обороту з приводу надання грошових коштів і товарно-матеріальних цінностей на визначений термін або з відстрочкою платежу під час перерозподілу матеріальних фондів на умовах терміновості, поворотності і платності у вигляді процентів по кредиту [7, с. 9].

Кредитні правовідносини між банком і позичальником оформляються кредитним договором. При цьому зміст та умови кредитного договору визначаються сторонами самостійно. В якості обов'язкових умов кредитного договору сторони повинні передбачити: мету кредитування, суму кредиту, строк повернення кредиту, забезпечення повернення кредиту й процентну ставку за користування кредитом. Обов'язкові, умови кредитного договору становлять у сукупності систему принципів кредитування в банківській практиці [13, с. 17].

Ураховуючи вищезазначене, сферу банківського кредитування слід розглядати як вид банківської діяльності, пов'язаний із спрямуванням фінансових ресурсів банків на кредитне забезпечення підприємницької діяльності, а відтак на стимулювання ділової активності суб'єктів господарювання. При цьому діяльність банківського кредитування носить і соціальний характер – забезпечує фінансування громадян на споживчому ринку, під час придбання житла та під час його будівництва.

Водночас банківську діяльність із кредитування визнають досить ризиковою. Так, С. С. Чернявський вказує, що у процесі становлення ринкових відносин сфера активних кредитних операцій комерційних банків вийшла з-під прямого контролю держави та у правовому відношенні опинилась практично беззахисною від злочинних посягань [14, с. 11].

Ризик – це невпевненість; небезпека виникнення непередбачуваних втрат очікуваного прибутку, майна, грошових коштів, здоров'я або самого життя у зв'язку з випадковими змінами умов економічної діяльності, несприятливими обставинами.

Кредитний ризик розглядається як: ймовірність несплати позичальником основного боргу та відсотків, які належать сплаті за користуванням кредитом у терміни,

визначені у кредитному договорі; ризик невиконання позичальником (контрагентом банку) зобов'язань за кредитними операціями (тобто ризик того, що сплата позичальником відсотків і основного боргу за кредитними операціями проводитиметься з відхиленнями від умов кредитної угоди або взагалі не проводитиметься). Ступінь ризику для банку у фінансовому аспекті його функціонування посилюється внаслідок того, що в якості фінансового посередника комерційний банк працює переважно із залученими та запозиченими коштами: «Ризик асоціюється з невизначеністю, остання ж пов'язана з подіями, які важко чи неможливо передбачити. Для банку головні види ризику пов'язані зі структурою його портфеля, тобто з переліком фінансових активів, в які спрямовані ресурси банку» [15, с. 26].

В.Б. Ісмаїлов вказує на специфічну структуру ризиків комерційних банків на кредитному ринку, а саме «кредитний ризик (ендогенний та екзогенні) та ризик кредитного ринку (процентний, валютний ризику, ризик незбалансованості попиту та пропозиції на кредитні ресурси)» [5, с. 11].

Ризики кримінального характеру також є характерними для сфери банківського кредитування. Такі ризики, виходячи із сутності банківського кредиту, пов'язані з протиправним отриманням банківського кредиту та ухиленням від виконання кредитної угоди.

У більшості банків відсутній достатній обсяг інформації про клієнтів, існує пряма залежність між обсягом інформації про позичальників та їхньою сумлінністю щодо виконання умов кредитної угоди, відсутні скоординовані дії банків, спрямовані на регулювання кредитних ризиків шляхом формування та розширення спільного інформаційного поля.

Крім того, сфера банківської діяльності пов'язана з концентрацією значних матеріальних цінностей і фінансових механізмів, що впливають на господарську діяльність підприємств, регіонів і цілих галузей економіки країни. Сучасна вітчизняна банківська діяльність не просто є привабливою для кримінального середовища – вона перетворилася на сферу стійкої злочинної діяльності та підвищеної терпимості до злочинів [15, с. 92].

Розглядаючи злочинність у сфері банківського кредитування в якості системного явища, необхідно зазначити, що вона є результатом взаємодії множини факторів.

Злочинна діяльність у сфері банківського кредитування являє собою складну сукупність різних за своєю природою кримінально-караних дій. Відповідно до КК України [16] необхідно виокремити такі основні групи злочинів у сфері банківського кредитування, що визначають відповідні напрями протидії криміналізації в цій сфері.

1) злочини, безпосередньо спрямовані на незаконне одержання банківських кредитів («основні»): ст. 190 (Шахрайство), ст. 191 (Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем), ст. 192 (Заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою), ст. 222 (Шахрайство з фінансовими ресурсами);

2) злочини економічного спрямування, що передбачають відповідальність за заподіяння непрямой шкоди кредиторам або виступають способами підготовки, вчинення та приховування перших: ст. 205 (Фіктивне підприємництво), ст. 209 (Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом), ст. 218-1 (Доведення банку до неплатоспроможності), ст. 219 (Доведення до банкрутства);

3) інші злочини, які сприяють досягненню основного злочинного результату: ст. 200 (Незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, електронними грошима, обладнанням для їх виготовлення), ст. 357 (Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печат

ток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження), ст. 358 (Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів), ст. 361 (Несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку), ст. 362 (Несанкціоновані дії з інформацією, яка оброблюється в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або зберігається на носіях такої інформації, вчинені особою, яка має право доступу до неї), ст. 363 (Порушення правил експлуатації електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку або порядку чи правил захисту інформації, яка в них оброблюється);

4) злочини, пов'язані із протиправною діяльністю службових осіб: ст. 364 (Зловживання владою або службовим становищем), ст. 366 (Службове підроблення), ст. 367 (Службова недбалість), ст. 368 (Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою), ст. 369 (Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі), ст. 370 (Провокація підкупу) [14, с. 11].

Таким чином, злочини в банківській сфері, як криміналістично однорідна група, є різновидом економічних злочинів, які посягають на охоронювану державою систему суспільних відносин у сфері банківської діяльності. Такі злочини складають різні за родовим об'єктом кримінально-карані діяння: «традиційні» (розкрадання грошових коштів та службові зловживання); діяння, криміналізовані в пострадянський період та включені у вигляді окремих норм до КК України (шахрайство з фінансовими ресурсами, фіктивне підприємництво, приховання банкрутства та ін.). Поряд із цим стає очевидним процес формування нових видів діянь, що вчинюються в умовах корінних економічних перетворень та частково закріплюються у кримінальному законодавстві України (легалізація грошових коштів, здобутих незаконним шляхом, злісне ухилення від погашення кредиторської заборгованості, комерційний підкуп тощо).

### Список використаних джерел:

1. Сухачов О.О. Банківське кредитування як об'єкт посягань злочинних угруповань. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. № 19. С. 66–76.
2. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : Перун, 2009. 1440 с.
3. Про затвердження Положення про визначення банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями : Постанова Правління Національного банку України від 30 черв. 2016 р. № 351. *Верховна Рада України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0351500-16>.
4. Пивоваров В.В. Податкова і кредитно-фінансова злочинність: кримінологічна характеристика та попередження : дис... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2003. 227 с.
5. Ісмаїлов В.Б. Банківське кредитування суб'єктів господарювання в умовах ринкової трансформації економіки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. Наук : 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит». Київ, 2006. 18 с.
6. Шемшученко Г.Ю. Фінансово-правові аспекти регулювання банківського кредитування : посібник. Київ : «Правова єдність», 2008. 220 с.
7. Рябко Л.Г. Правове регулювання кредитних відносин по законодавству України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Харків. 2002. 20 с.
8. Коваленко Д.І., Венгер В.В. Фінанси, гроші та кредит: теорія і практика : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2013. 578 с.



9. Порядок обліку власної валюти банків і роз'яснення по деяких рахунках Національного банку України від 23 трав. 1995 р. № 17003/409. *Верховна Рада України*. URL : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v\\_409500-95](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v_409500-95).
10. Цивільний кодекс України : Закон від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Верховна Рада України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/435-15>.
11. Про банки і банківську діяльність: Закон від 7 груд. 2000 р. № 2121-III. *Верховна Рада України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.
12. Гриньова В.М., Коюда В.О. Фінанси підприємств: навч. посіб. 4-ге вид., перероб. і доп. Київ : Знання-Прес, 2014. 424 с.
13. Абрамов В.Ю. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с преступлениями в сфере банковского кредитования : дис... канд. юрид. наук : 12.00.08. Москва. 1998. 163 с.
14. Чернявський С.С. Злочини у сфері банківського кредитування (проблеми розслідування та попередження) : навч. посіб. / за заг.ред. О.М. Джужи. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 264 с.
15. Стрельбицька Л.М., Стрельбицький М.П. Основи безпеки банківської системи України та банківської діяльності : монографія / за заг. ред. М.П. Стрельбицького. Київ : Кондор, 2004. 600 с.
16. Кримінальний кодекс України : Закон від 5 квіт. 2001 р. *Верховна Рада України*. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

## ВИМОГИ ДО НАУКОВИХ СТАТЕЙ

### 1. ВИМОГИ ДО ЗМІСТУ НАУКОВОЇ СТАТТІ

Наукова стаття повинна містити такі необхідні елементи:

- постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття;
- формулювання цілей статті (постановка завдання);
- виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- висновки з даного дослідження і перспективи подальшої розвідки у даному напрямку.

### 2. ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ ТЕКСТУ НАУКОВОЇ СТАТТІ

2.1. Обсяг статті має бути від 8 до 20 сторінок, включаючи ілюстрації, таблиці, графіки, список використаних джерел.

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

2.2. Посилання на джерела необхідно робити по тексту у квадратних дужках із зазначенням номерів сторінок відповідно джерела. Наприклад: [3, с. 234] або [2, с. 35; 8, с. 234].

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

2.4. Стаття повинна містити назву, відомості про автора(ів) (прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання, посада, місце роботи/навчання, місто, країна), анотації та ключові слова українською та англійською мовами; середній обсяг анотацій – не менш як 1800 друкованих знаків.

З прикладом оформлення статті можна ознайомитись на сайті видання за посиланням: <http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/priklad>.

Редакція залишає за собою право на рецензування, редагування, скорочення і відхилення статей. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Представлена автором стаття повинна являти собою продукт його власної ідеї. Не допускається плагіат у різних формах. Використання праць інших авторів можливо тільки як посилання, цитата, опис, але не переписування праці, запозичення ідей. При використанні інформації інших праць обов'язкове посилання на автора, його працю, видання, рік, сторінку. Передрук (перевидання) матеріалів видання дозволяється тільки з дозволу автора і редакції.

Редакція наукового журналу «Юридичний бюлетень»:

Україна, 73000, м. Херсон, вул. Потьомкінська 42/14

Контактний телефон: +38 (099) 729 68 59

Електронна адреса: [editor@lawbulletin.oduvs.od.ua](mailto:editor@lawbulletin.oduvs.od.ua)

Електронна сторінка: [www.lawbulletin.oduvs.od.ua](http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua)

Наукове видання

# Юридичний бюлетень

Науковий журнал

**Випуск 7 (7)**

Частина II

Формат 64x90/8. Гарнітура Pragmatica.  
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 39,29.  
Замов. № 0619/127. Наклад 300 прим.

Видавничий дім «Гельветика»  
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.  
Телефон +38 (0552) 39-95-80  
E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.