

Державний вищий навчальний заклад  
«Запорізький національний університет»  
Міністерства освіти і науки України

Заснований  
у 2009 р.

Свідоцтво про державну реєстрацію  
друкованого засобу масової інформації  
Серія КВ № 15436-4008 ПР  
22 червня 2009 р.

Адреса редакції:  
Україна, 69600,  
м. Запоріжжя, МСП-41,  
вул. Жуковського, 66

Телефон  
для довідок:  
(061) 289-12-98

Факс: (061) 289-12-98

# Вісник

## Запорізького національного університету

– Юридичні науки

№ 2 (I), 2013

Запорізький національний університет  
Запоріжжя 2013

Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2013. – №2 (I). – 274 с.

Затверджено вченою радою ЗНУ (протокол засідання № 7 від 26.03.2013 р.)

Згідно з Постановою Президії ВАК України № 1-05/1 від 10.02.2010 збірник внесений до переліку наукових фахових видань (юридичні науки).

#### РЕДАКЦІЙНА РАДА:

<b>Головний редактор</b>	– Коломоєць Т.О., доктор юридичних наук, професор
<b>Заступник головного редактора</b>	– Бондар О.Г., кандидат юридичних наук, доцент
<b>Відповідальний редактор</b>	– Лютиков П.С., кандидат юридичних наук, доцент

#### РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Ануфрієв М. І.	– доктор юридичних наук, доцент
Бевзенко В. М.	– доктор юридичних наук, доцент
Биргеу М. М.	– доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова)
Засць А. П.	– доктор юридичних наук, професор
Дугенець О. С.	– доктор юридичних наук, професор (Російська Федерація)
Колпаков В. К.	– доктор юридичних наук, професор
Комзюк А. Т.	– доктор юридичних наук, професор
Кривега Л. Д.	– доктор філософських наук, професор
Кузенко Л. В.	– кандидат юридичних наук, доцент
Кузьменко О. В.	– доктор юридичних наук, професор
Курило В. І.	– доктор юридичних наук, професор
Куц В. М.	– кандидат юридичних наук, професор
Лукашевич В. Г.	– доктор юридичних наук, професор
Мельник Р. С.	– доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
Петков В. П.	– доктор юридичних наук, професор
Пирожкова Ю.В.	– кандидат юридичних наук, доцент
Приймаченко Д. В.	– доктор юридичних наук, доцент
Сабадаш В. П.	– кандидат юридичних наук, доцент
Самойленко Г. В.	– кандидат юридичних наук, доцент
Тимченко С. М.	– доктор історичних наук, професор, кандидат юридичних наук
Тихомиров О. Д.	– доктор юридичних наук, професор
Шевченко А. Є.	– доктор юридичних наук, професор
Шишка Р. Б.	– доктор юридичних наук, професор
Ярмиш О. Н.	– доктор юридичних наук, професор

## ЗМІСТ

### ***РОЗДІЛ I. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА***

**ЛЯШЕНКО Р.Д., БУРЯЧЕНКО А.М.**

ПРЕЮДИЦІЯ У ПРАВІ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ..... 11

**СЕРЕДА А.М., ГАНЗЕНКО О.О.**

ДЕРЖАВНА ІДЕОЛОГІЯ УКРАЇНИ: ІСТОРІЯ І СУЧАСНІСТЬ..... 16

### ***РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО***

**БРОВЧЕНКО Н.В.**

ВИДОВА ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ЮРИДИЧНИХ ФАКТІВ-ПОДІЙ  
У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ ..... 23

**ГОЛЯК Л.В.**

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ МУНІЦИПАЛЬНИХ  
ОМБУДСМАНІВ В БОЛГАРІЇ..... 30

**ПРОКОПЕНКО Б.О.**

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ, ЩО БЕРУТЬ УЧАСТЬ  
У ДОБОРІ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ СУДДІ..... 36

### ***РОЗДІЛ III. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО***

**ФЕДЧИШИН С.А.**

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЗАКОРДОННИХ ДИПЛОМАТИЧНИХ УСТАНОВ:  
ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРИВАТНОГО СЕКТОРУ (ДОСВІД США) ..... 42

### ***РОЗДІЛ IV. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО***

**МАШУКОВ Р.О.**

ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТИВНОГО ПРАВА ВЛАСНОСТІ  
УЧАСНИКІВ САДІВНИЦЬКОГО ТОВАРИСТВА ..... 48

**САМОЙЛЕНКО Г.В.**

ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ: МЕЖІ, ОБМЕЖЕННЯ,  
ЗАБОРОНИ, ПОРУШЕННЯ У ДОГОВОРІ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПАСАЖИРА ..... 53

**КУДРЯ Т.А.**

БАЗОВІ ПРИНЦИПИ ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЗЛОВЖИВАННЯ  
ЦИВІЛЬНИМИ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ ..... 59

**НЕТЕСА К.Г.**

МІСЦЕ ДОПОМІЖНИХ ДОГОВОРІВ ПРИ ПЕРЕВЕЗЕННЯХ ВАНТАЖІВ  
В СИСТЕМІ ДОГОВОРІВ ..... 66

**СЛАВОВА О.Г.**

ТУРИСТИЧНІ ПОСЛУГИ ЯК ОБ'ЄКТ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ ..... 72

**ШИШКА Н.В.**

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО РОЗУМІННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....	78
---	----

**РОЗДІЛ V. ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО****БОНДАР О.Г.**

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ .....	85
--	----

**ДІДЕНКО Т.І.**

ГЕНЕЗА УКРАЇНСЬКОГО ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ВІД РАДЯНСЬКОЇ ДОБИ ДО СУЧАСНОСТІ .....	90
--	----

**ОСАДЧИЙ С.Ю.**

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ТРУБОПРОВІДНОГО ТРАНСПОРТУ ЗА ДОГОВОРОМ СУПЕРФІЦІЮ.....	98
--	----

**РОЗДІЛ VI. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО****КОЛОМОЄЦЬ Т.О.**

ОСОБИСТІ АДМІНІСТРАТИВНІ СТЯГНЕННЯ – НЕВІД’ЄМНА СКЛАДОВА НОВІТНЬОГО КОДИФІКОВАНОГО АДМІНІСТРАТИВНО- ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА .....	103
--	-----

**СОБАКАРЬ А.О.**

СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ КОНТРОЛЮЮЧИМИ СУБ’ЄКТАМИ НА АВІАЦІЙНОМУ ТРАНСПОРТІ.....	109
---	-----

**БЕРЕЗОВСЬКА І.Р.**

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ .....	115
---	-----

**ВІХЛЯЄВ М.Ю.**

СПЕЦИФІЧНІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОБ’ЄДНАНЬ У СИСТЕМІ СУБ’ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	119
---	-----

**ЛЮТІКОВ П.С.**

КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ СУБ’ЄКТИВНИХ ПРАВ ТА ОBOB’ЯЗКІВ ЯК СКЛАДОВИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	125
--	-----

**МАРТИНОВ М.П.**

ФУНКЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ ЯК ОБ’ЄКТУ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ .....	131
---	-----

**ПИРОЖКОВА Ю.В.**

НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ .....	135
---	-----

**САЄНКО С.І.**

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЖЕРЕЛ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ .....	141
---	-----

**СКВІРСЬКИЙ І.О.**

ІДЕОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ  
У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ВИДИ ТА ЗМІСТ ..... 145

**ШУРУПОВА К.В.**

ШТРАФ ЯК ОСНОВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ  
ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ..... 151

**ЗЕЛЕНІНА С.М.**

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН  
В ОРГАНАХ ВНІТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ..... 158

**ЗОЗУЛЬ І.В.**

ГЕНЕЗА ПРАВОВИХ ПРЕЗУМПЦІЙ ТА ІСТОРІОГРАФІЯ ЇХ ДОСЛІДЖЕННЯ  
В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ (З СЕР. 50-Х РР. ХХ СТ. –  
ДО СЬОГОДЕННЯ) ..... 165

**ЛЄСКІНА І.Є.**

ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП УПРАВЛІННЯ КАДРАМИ  
В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ..... 171

**НЕМЧЕНКО В.О.**

НОВІ МЕТОДИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІ  
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ ..... 177

**РИБАЛКА Н.О.**

ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙОМУ НА СЛУЖБУ ДО ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ..... 183

**РОГАЧОВ Ю.М.**

СТАНОВЛЕННЯ ПРОЦЕСУ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ ..... 188

**СУРНИК В.М.**

ЮРИДИЧНА ПРАКТИКА: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ  
В АСПЕКТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ..... 197

**СУХОДОЛЬСЬКИЙ А.Ю.**

ПОНЯТТЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ  
ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ..... 203

**ЦВІРКУН Ю.І.**

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА УМОВИ НАБУТТЯ СТАТУСУ ГОЛОВУЮЧОГО  
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ..... 210

***РОЗДІЛ VII. ТРУДОВЕ ПРАВО*****ЦИГАНЧУК Н.А.**

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ..... 216

**ВОЗГРІНА Т.Ю.**

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ»  
ЯК ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ ..... 221

***РОЗДІЛ VIII. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА  
ТА КРИМІНОЛОГІЇ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО*****ЧМУТ С.В.**

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНОГО БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ОБ'ЄКТУ  
СТАТЕВИХ ЗНОСИН З ОСОБОЮ, ЯКА НЕ ДОСЯГЛА СТАТЕВОЇ ЗРІЛОСТІ ..... 226

**РОЗДІЛ ІХ. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;  
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

**БІЛЯЄВ В.О.**

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ В ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ КАРНОГО РОЗШУКУ ОВС УКРАЇНИ.....	233
--	-----

**ВОЙТОВИЧ Є.М.**

КОНТРОЛЬНІ ФУНКЦІЇ СЛІДЧОГО СУДДІ.....	237
--	-----

**КЛЮС В.В.**

ОСОБЛИВОСТІ ТАКТИКИ ПРОВЕДЕННЯ ДОПИТІВ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ, СКОЄНИХ НА РЕЛІГІЙНОМУ ҐРУНТІ.....	243
--	-----

**САБАДАШ В.П.**

ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ПО БОРОТБІ З ІНТЕРНЕТ-ШАХРАЙСТВОМ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....	249
---	-----

**ДІЛЬНА З.Ф.**

ПОНЯТТЯ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК ЗНЯТТЯ СУДИМОСТІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ.....	255
--	-----

**ТОРГАН Л.М.**

ІНСЦЕНУВАННЯ У СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ .....	263
--	-----

**РОЗДІЛ Х. НАУКОВЕ ЖИТТЯ**

РЕЦЕНЗІЯ .....	267
ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА ПРО АВТОРІВ.....	269
ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ СТАТЕЙ У “ВІСНИК ЗАПОРІЗЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ” (СЕРІЯ „ЮРИДИЧНІ НАУКИ”) .....	272

## CONTENTS

### *SECTION I. TOPICAL ISSUES OF THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW*

**LYASHENKO R.D., BURYACHENKO A.N.**

PREJUDICE IN THE LAW: TO DETERMINE THE NATURE AND CONTENT..... 11

**SEREDA A.N., GANZENKO O.O.**

STATE IDEOLOGY OF UKRAINE: PAST AND PRESENT ..... 16

### *SECTION II. CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW*

**BROVCHENKO N.V.**

CONCEPTUAL BASIS OF GENERAL-THEORETICAL CLASSIFICATION  
OF THE LEGAL FACTS IN A CONSTITUTIONAL LAW ..... 23

**GOLYAK L.V.**

ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF INSTITUTE  
OF MUNICIPAL OMBUDSMAN IN BULGARIA ..... 31

**PROKOPENKO B.A.**

LEGAL STATUS OF JUDICIAL SELECTION AUTHORITIES ..... 36

### *SECTION III. INTERNATIONAL LAW*

**FEDCHISHIN S.A.**

THE MAINTENANCE OF SAFETY OF FOREIGN DIPLOMATIC  
ESTABLISHMENTS: COOPERATION BETWEEN STATE  
AND PRIVATE SECTOR (EXPERIENCE OF THE USA) ..... 42

### *SECTION IV. CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE; FAMILY LAW*

**MASHUKOV R.O.**

LAW GUARANTEES OF PROTECTION OF HORTICULTURAL  
SOCIETY MEMBERS' OWNERSHIP SUBJECTIVE RIGHT ..... 48

**SAMOILENKO G.V.**

THE RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT: LIMITS, RESTRICTIONS,  
PROHIBITIONS, DISTURBANCES IN PASSENGER CARRIAGE AGREEMENT ..... 53

**KUDRJA T.A.**

BASIC PRINCIPLES OF CIVIL PROCESS AND ABUSE OF CIVIL PROCEDURAL LAW ..... 59

**NETESA K.G.**

PLACE OF SUBSIDIARY AGREEMENTS WITH SHIPPING  
IN THE SYSTEM OF CONTRACTS ..... 67

**SLAVOVA O.H.**

TOURIST SERVICES, AS THE OBJECT OF CIVIL RIGHTS ..... 72

**SHISHKA N.V.**

APPROACH OF SYSTEMS TO UNDERSTANDING OF ORGANS OF INTERNAL AFFAIRS AS CIVIL LEGAL CATEGORY ON LEGISLATION OF UKRAINE .....	78
--	----

**SECTION V. ECONOMIC AND AGRARIAN LAW****BONDAR' O.G.**

LEGAL ADJUSTING OF REALIZATION OF PUBLIC INSPECTION IS IN THE FIELD OF THE LANDED RESOURCES.....	85
--	----

**DIDENKO T.I.**

GENESIS OF UKRAINIAN ECOLOGICAL LEGISLATION: FROM SOVIET PERIOD TO MODERNITY .....	90
--	----

**OSADCHIY S.YU.**

THE PECULIARITIES OF PIPELINE TRANSPORT LANDS' EXPLOITATION UNDER THE AGREEMENT OF SUPERFICIES .....	98
--	----

**SECTION VI. ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW****KOLOMOETS T.A.**

PERSONAL ADMINISTRATIVE PENALTIES – AN INTEGRAL COMPONENT OF MODERN CODIFIED ADMINISTRATIVE AND TORT LAW .....	103
--	-----

**SOBAKAR' A.A.**

NATURE AND SIGNIFICANCE OF MEASURES OF ADMINISTRATIVE COERCION, USED BY CONTROLLING ENTITY OF AVIATION .....	109
--	-----

**BEREZOVSKA I.R.**

THE PLACE AND ROLE OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE INFORMATION SECURITY OF UKRAINE .....	115
---	-----

**VIKHLIAIEVM M.Y.**

SPECIFICITY OF PUBLIC ASSOCIATIONS IN THE SYSTEM OF SUBJECTS OF THE ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE.....	120
--	-----

**LYUTIKOV P.S.**

THE CLASSIFICATION AND THE CHARACTERISTICS OF PERSONAL RIGHTS AND OBLIGATIONS AS A COMPONENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF A LEGAL ENTITY .....	125
---	-----

**MARTYNOV N.P.**

THE FUNCTION OF LEGAL EDUCATION AS OF AN OBJECT OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL REGULATION IN UKRAINE .....	132
---	-----

**PIROZHKOVA YU.V.**

POLITICS EFFECTIVE REGIONAL DEVELOPMENT AS A BALANCE OF NATIONAL AND LOCAL INTERESTS: THE PROSPECTS OF IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION .....	136
--	-----

**SAYENKO S.I.**

DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF SOURCES OF NORMS OF ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE.....	141
---	-----

**SKVIRSKIY I.O.**

IDEOLOGICAL PRECONDITIONS OF PUBLIC CONTROL WITHIN PUBLIC ADMINISTRATION: TYPES AND CONTENT .....	145
---	-----



**SHURUPOVA K.V.**

PENALTY APPROVALS AS BASIS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF LEGISLATION IN THE FIELD OF ACCESS TO INFORMATION ..... 151

**ZELENINA S.M.**

FEATURES PRODUCTION OF APPEAL OF CITIZENS TO POLICE AUTHORITY OF UKRAINE ..... 158

**ZOZUL I.V**

GENESIS LEGAL PRESUMPTIONS AND HISTORIOGRAPHY RESEARCH IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL DOCTRINE (SINCE. 50S OF THE TWENTIETH CENTURY. – TO PRESENT)..... 165

**LESKINA I.E.**

GENDER EQUALITY AS A PRINCIPLE OF PERSONNEL MANAGEMENT IN THE PROSECUTION AUTHORITIES OF UKRAINE ..... 171

**NEMCHENKO V.O.**

NEW METHODS OF A JUDGE’S PROFESSIONAL ACTIVITY IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN UKRAINE..... 178

**RYBALKA N.A.**

FEATURES OF RECEPTION ON SERVICE IN OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR OF UKRAINE..... 183

**ROGACHEV G.N.**

THE FORMATION OF THE PROCESS OF TAX ADMINISTRATION IN UKRAINE ..... 189

**SURNYK V.N.**

LEGAL PRACTICE: THEORETICAL APPROACHES TO UNDERSTANDING IN THE ASPECT OF ACTIVITY THE STATE JUDICIAL ADMINISTRATION OF UKRAINE ..... 198

**SUHODOLSKIY A.Y.**

CONCEPT OF ADMINISTRATIVE PENALTIES FOR VIOLATIONS IN ROAD SAFETY ..... 204

**TSVIRKUN U.I.**

LEGAL NATURE AND CONDITIONS OF BECOMING A CHAIR IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS ..... 210

***SECTION VII. LABOUR LAW*****TSIGANCHUK N.A.**

THE NEED TO REFORM THE LABOR LEGISLATION OF UKRAINE ..... 216

**VOZGRINA T.YU.**

THE DEFINITION OF THE CONCEPT “SOCIAL SECURITY” AS THE LEGAL CATEGORY ..... 221

***SECTION VIII. TOPICAL ISSUES OF CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL-EXECUTIVE LAW*****CHMUT S.V.**

CONCERNING THE PROBLEM OF DEFINITION OF THE MAIN IMMEDIATE TARGET OF SEXUAL INTERCOURSE WITH AN IMPUBERAL PERSON ..... 226

**SECTION IX. CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINOLOGY;  
OPERATIONAL SEARCH ACTIVITY**

**BILYAEV V.A.**

THE MODERN PROBLEMS OF DIRECTORATE OF PUBLIC PROSECUTIONS  
AFTER THE OBSERVANCE OF LAWS IN OPERATIVE-SEARCH ACTIVITY ..... 233

**VOYTOVICH E.M.**

CONTROL FUNCTIONS OF INVESTIGATING MAGISTRATE ..... 238

**KLYUS V.V.**

FEATURES OF TACTIC OF LEADTHROUGH OF INTERROGATIONS  
AT INVESTIGATION OF CRIMES, ACCOMPLISHED ON RELIGIOUS SOIL ..... 244

**SABADASH V.P.**

ISSUES OF SPECIAL UNITS TO COMBAT INTERNET FRAUD  
IN FOREIGN COUNTRIES ..... 249

**DILNA Z.F.**

CONCEPT AND JUDICIAL ORDER OF REMOVAL OF PREVIOUS  
CONVICTION: PROBLEM QUESTIONS..... 256

**TORGAN L.M.**

CRIME SCENE STAGING IN THE SYSTEM OF COUNTERACTIONS  
TO CRIME INVESTIGATION ..... 263

**SECTION X. SCIENTIFIC LIFE**

REVIEW ..... 267

INFORMATIONAL REFERENCES ABOUT THE AUTHORS ..... 269

THE REQUIREMENTS TO THE ARTICLES' REGISTRATION  
IN THE "ZNU JOURNAL" (SERIES "LEGAL SCIENCES")..... 272

# РОЗДІЛ І. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.1

## ПРЕЮДИЦІЯ У ПРАВІ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ

Ляшенко Р.Д., к.ю.н., доцент  
Буряченко А.М., студент

*Житомирський національний агроекологічний університет*

У статті визначено поняття категорії «преюдиція», з'ясується її природа та місце у вітчизняному законодавстві. Аналізуються особливості застосування преюдиції на практиці. У висновках пропонуються рекомендації щодо удосконалення законодавчих положень, що розкривають зміст та особливості застосування преюдиції.

*Ключові слова: преюдиція, законодавство, преюдиційні факти, судова практика.*

Ляшенко Р.Д., Буряченко А.М. ПРЕЮДИЦИЯ В ПРАВЕ: К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СУЩНОСТИ И СОДЕРЖАНИЯ / Житомирский национальный агроэкологический университет, Украина

В статье определено понятие категории «преюдиция», выясняется ее природа и место в отечественном законодательстве. Анализируются особенности применения преюдиции на практике. В выводах предлагаются рекомендации относительно усовершенствования законодательных положений, которые раскрывают содержание и особенности применения преюдиции.

*Ключевые слова: преюдиция, законодательство, преюдициальные факты, судебная практика.*

Lyashenko R.D., Buryachenko A.N. PREJUDICE IN THE LAW: TO DETERMINE THE NATURE AND CONTENT / Zhitomir national agroecological university, Ukraine

In article the concept of a category «prejudice» is defined, its nature and a place in the domestic legislation is found out.

Prejudice as the concept first emerged in Roman law. The term «prejudice» comes from the Latin word «praejudicium» means a pre-decision, circumstance which entitles to think about the consequences. The concept of «praejudice» contains the following features as legitimacy, commitment, accuracy, previous conclusion, objectivity.

One of legal categories who provides stability and authority of acts the justices is prejudice.

After summarizing existing research literature approaches to understanding prejudice, we note that in the literature the term «prejudice» has a different semantic definition: as an act of enforcement, as the facts established by the court, as a result of inheritance of one another court, as intellectual and volitional activities proof, as a property of certain legal phenomena, as a method of legal technology.

Prejudice this – taking legal technique that is proving the rule that law enforcement decisions Authority, which came into force acceptable fifth in accordance with the law of the presence or absence of a legal fact mandatory for all law enforcement who are considering legal work related to previously unsolved affair just with the that fact.

In domestic law definition of prejudice is not fixed, but in jurisprudence, it is widely used. This leads to some difficulties in the use of the mechanism preclusion in solving cases, because the existing legislation does not explicitly regulate the application of prejudice.

In domestic criminal procedure and civil procedural theory there is no unanimity on the issues that characterize the legal nature prejudice judgments, their grounds and limits of action. As a result of lack of legal regulation and no special theoretical development of these issues there are difficulties associated with determining the capabilities and limits the use of mandatory earlier judgments. In practice, from time to time there are situations when a judge put the concept of «prejudice» different content. In one case, the judge accepts the facts contained in the judgment, in fact, as prejudicial, but otherwise the same – only the legal position as fellow judges. The origins of this problem lies in the lack of clear guidance in the law on which the judgment of the facts should be considered prejudicial.

It is noted that the category of «prejudice» provides stability and authority of acts of justice, promotes fair and accessible justice system that would meet international legal standards and amendments to the legislation will lead to more effective use of the category «prejudice» in the proceedings and the adoption of legal and fair and reasonable judgments.

It is concluded that the final settlement institute prejudice be agreed legal rules governing prejudice in various areas of law, specific guidelines for the use of the institute of prejudice based on generalized typical facts.

*Key words: prejudice, prejudicial fact, legislation, jurisdiction.*

Становлення правової держави в Україні безпосередньо пов'язано з справедливим і доступним правосуддям, яке б відповідало міжнародно-правовим стандартам. Суд є найбільш ефективним правовим інститутом вирішення виникаючих в суспільстві соціально-правових конфліктів, виключні функції якого вказують на його особливе місце в системі органів державної влади. Високе призначення суду, визначене Конституцією України, ставить перед юридичною наукою завдання приділяти особливу увагу дослідженню проблем здійснення правосуддя, вивченню ефективності дії процесуальних інститутів і норм, виробляти науково обґрунтовані рекомендації, щодо подальшого вдосконалення законодавства і практики його застосування.

Однією із правових категорій, що забезпечує стабільність і авторитет актів правосуддя є преюдиція. Нажаль, у вітчизняній юридичній літературі згадки про преюдицію зустрічаються нечасто. Питання, пов'язані з преюдиціями у праві, складні, і внаслідок їх недостатнього опрацювання ще не знайшли свого вирішення. До дослідження цієї проблематики у різні часи зверталися такі вчені, як: В.Д. Арсеньєв, В.К. Бабаєв, А.Р. Белкін, О.І. Бережний, А.С. Березін, Ю.М. Грошевий, О.В. Капліна, Т. Руда, Е.Б. Тарбагаєва, Т. Цимбалистий та ін. Однак, незважаючи на існуючі наукові дослідження, залишилося багато невирішених питань щодо сутності категорії «преюдиція», її місця у законодавстві України та практичного застосування, що зумовило необхідність нашого звернення до цієї проблематики. Також на сьогоднішній день у науці не існує єдиного підходу до розуміння преюдиції.

Метою цієї статті є дослідження сутності категорії «преюдиція», з'ясування особливостей її закріплення у вітчизняному законодавстві та вироблення рекомендацій щодо удосконалення її нормативного регулювання.

Преюдиція як правове поняття вперше виникло в римському праві. Мовою римського права була латинська мова, і ті норми, принципи і поняття які були сформульовані *iuris prudentes* (мудрецьми права, юристами) лягли в основу багатьох сучасних термінів [1, 3]. Термін «преюдиція» походить від латинського слова «*praejudicium*» означає попередньо прийняте рішення, обставина, яка дає право розмірковувати про наслідки [14, 9]. Термін «*praejudicium*» розуміється як: 1) *praecedo* – передувати, бути попереднім; 2) *praediudo* – судити попередньо. В результаті синтезу цих понять виходить: «попереднє вирішення питання; заздалегідь прийняте рішення; обставина, що дозволяє судити про наслідки».

На думку В.К. Бабаєва, преюдиція – це вирок суду чи адміністративний акт, рішення, що набрало законної сили, видане компетентним органом у встановленому законом порядку, про наявність чи відсутність юридичного факту, обов'язкового для суду який розглядає справу пов'язану зі справою, яка попередньо вже вирішена судом [2, 33].

На думку Т.Г. Морщакової, преюдиція – це факт, встановлений одним судом, який не може повторно встановлюватись іншим судом і повинен розцінюватись іншими органами як вже встановлений і остаточний факт [12, 20-21].

На думку А.Р. Белкіна та О.Б. Тарбагаєвої, преюдиція – це результат послідовного використання презумпції істинності вироку у вигляді обов'язковості рішень одного суду для іншого. Проте в тих випадках, коли преюдиція викликала сумніви у суддів, вони не мають права її використовувати як основу для своїх висновків [14, 53; 4, 295].

М.К. Треушніков аналізує презумпцію істинності вироку в якості основи преюдиції. На його думку, преюдиція є обов'язковою для суб'єктів доведення і приймається без перевірки фактів, встановлених рішенням чи вироком суду по іншій справі, що набрав законної сили На сьогоднішній день у науці не існує єдиного підходу до розуміння преюдиції [15, 24-26].

Після узагальнення існуючих в науковій літературі підходів до розуміння преюдиції, зауважимо що в науковій літературі термін «преюдиція» має різні смислові значення: як правозастосовний акт; як факт, встановлений судом; як результат наслідування одного суду іншим; як інтелектуально-вольова діяльність по доведенню; як властивість окремих правових явищ; як прийом юридичної техніки.

В результаті аналізу цих підходів, ми дійшли висновку, що преюдиція є своєрідним правилом доведення про те, що правозастосовне рішення уповноваженого органу, яке набрало законної сили, прийняте у встановленому законом порядку, про наявність чи відсутність певного юридичного факту, є обов'язковим для усіх правозастосовних органів, які розглядають юридичну справу, що пов'язана з раніше вирішеною справою з приводу цього ж факту. Також специфіка правового поняття «преюдиція» полягає у тому, що воно має категоріальний статус.

Категорія – це інструмент пізнання, що визначає зміст і сутність явища через сукупність його системних зв'язків, у динаміці їх розвитку. Також преюдиції є компонентами правової нормативної структури, існують як елементи законодавчих приписів, містяться у правових нормах і є обов'язковими для правозастосовників. Об'єктивуючись у правових нормах, преюдиції знаходять вираження у нормативно-правових актах, що видаються органами державної влади та стають інструментом правового регулювання.

На сьогоднішній день категорія «преюдиція» активно використовується в усіх сферах права. Ця практика позитивна, тому, що: по-перше, спрощує і прискорює процес доведення; по-друге, робить правозастосування більш ефективним; по-третє, дозволяє пов'язувати процес доведення з різних сфер судочинства в одній справі [3, 13-15]. На основі аналізу вітчизняного законодавства потрібно зазначити те, що преюдиція, є обов'язковою, але у судовому порядку вона може бути спростована.

У вітчизняному законодавстві не закріплене визначення преюдиції, проте положення, що розкривають зміст цієї категорії містяться у нормах процесуального та матеріального права.

Серед учених процесуалістів немає єдності поглядів з питань, що характеризують підстави та межі застосування категорії «преюдиція». В результаті недостатнього законодавчого врегулювання і відсутності теоретичних розробок цих питань, виникають труднощі, пов'язані з визначенням можливостей використання і меж обов'язковості раніше винесених рішень.

У ст.13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [8], встановлено, що обов'язковість врахування преюдиціальності судових рішень для інших судів, органів прокуратури, слідства, дізнання визначається процесуальним законом. Втім конкретного закріплення механізму реалізації категорії преюдиції не має. На практиці час від часу виникають ситуації, коли судді вкладають у поняття «преюдиціальність» різний зміст. В одному випадку суддя сприймає факти, що містяться в судовому рішенні, власне, як преюдиціальні, а в іншому ж – лише як правову позицію колеги по суддівському корпусу. Витоки цієї проблеми полягають саме у відсутності чіткої вказівки в законодавстві, з якої частини судового рішення факти повинні вважатися преюдиціальними. Слід наголосити, що серед практикуючих юристів існує думка, що преюдиціальними можуть бути лише факти, що містяться в резолютивній частині рішення, а обставини, зазначені в описовій або мотивувальній частинах, є лише думкою суду.

Так у ст.61 Цивільного процесуального кодексу України [16] (далі – ЦПК України) йдеться про підстави звільнення сторін від доказування, тобто про факти, які не підлягають доказуванню. До цих фактів згідно із ч.3 і ч.4 ст.61 ЦПК України відносяться преюдиціальні факти, які містяться у вироку, що набрав законної сили, або постанові суду у справі про адміністративні правопорушення. Такі факти обов'язкові для суду, що розглядає справу про цивільно-правові наслідки дій особи, стосовно якої ухвалено вирок або постанову суду, з питань, чи мали місце ці дії та чи вчинені вони цією особою. Але законодавець у ч.3. ст.61 ЦПК України передбачає можливість застосування преюдиції, навіть якщо у іншій справі бере участь хоча б одна особа, щодо якої було ухвалене попереднє рішення. Це положення створює перешкоди для процесу прийняття законного рішення і створює умови для зловживання преюдицією. У п.2 ч.2 ст.122, п.2 ст.205 ЦПК України вказано, що наявність судового рішення, яке набрало законної сили у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, є підставою для відмови у відкритті провадження. Це правило впливає з конституційного принципу обов'язковості судового рішення (ст.129 Конституції України), згідно з яким після набрання рішенням суду законної сили сторони і треті особи із самостійними вимогами, а також їх правонаступники не можуть знову заявляти в суді ту саму позовну вимогу з тих самих підстав, а також оспорювати в іншому процесі встановлені судом факти і правовідносини [13, 42].

Крім ЦПК України, норми щодо застосування преюдиції містяться також у матеріальному праві. Наприклад, це стосується справ щодо захисту прав споживачів. Відповідно до п.9 ч.1

ст.25 Закону України від 12 травня 1991 р. «Про захист прав споживачів» [6] об'єднання споживачів мають право звертатися до суду з позовом про визнання дій продавця, виробника чи виконавця протиправними щодо невизначеного кола споживачів і припинення цих дій. При задоволенні такого позову, суд зобов'язує порушника довести рішення суду, у встановлений ним строк, через засоби масової інформації або іншим способом до відома споживачів. Тобто, якщо у таких справах суд ухвалив рішення не на користь відповідача і воно набрало законної сили, то споживач, який не брав участі у судовому розгляді, може звернутися до суду з позовом до відповідача, посилаючись на таке судове рішення.

Законодавчі вимоги, щодо застосування преюдиції у господарському процесі містяться у ч.2, 3, 4 ст.35 Господарського процесуального кодексу України [5], причому термін «преюдиція» у цих нормах відсутній. Встановлюючи обов'язок для господарського суду застосовувати преюдицію, законодавець наголошує, що факти встановлені попереднім рішенням господарського суду, та рішення судів з цивільної чи кримінальної справи є обов'язковими для господарського суду [11, 48].

Також у ч.1 ст.30 Кодексу України про адміністративні правопорушення [9] однією із умов позбавлення громадянина спеціального права (полювання, керування транспортними засобами) передбачено повторне або систематичне порушення порядку користування цим правом. Ця норма передбачає те, що судді застосування цієї норми потрібно довести той факт, що цей громадянин раніше неодноразово порушував надане йому спеціальне право. Неодноразове притягнення особи до адміністративної відповідальності за одне і те ж саме правопорушення вважається системним. Відповідно, раніше прийняті судові рішення є преюдиціальними, оскільки підтверджують факт системності вчинення правопорушення і не підлягають повторному доказуванню [11, 49].

У ст.90 Кримінального процесуального кодексу України [10] (далі КПК України) встановлено що, рішення національного суду або міжнародної судової установи, яке набрало законної сили і ним встановлено порушення прав людини і основоположних свобод, гарантованих Конституцією України і міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, має преюдиціальне значення для суду, який вирішує питання про допустимість доказів. Отже, в цій нормі законодавець під преюдицією розуміє не певні факти, що встановлені у рішенні суду, а саме рішення суду, яке є обов'язковим, якщо набрало законної сили. Причому йдеться не лише про рішення національних судів, а й про рішення міжнародних судових установ.

Також на особливу увагу заслуговує питання про місце преюдицій у рішеннях Конституційного суду України (далі – КСУ), що є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, завданням якого є гарантування верховенства Конституції України на всій території України.

Стаття 74 Закону України «Про Конституційний Суд України» [7] надає КСУ можливість вказати на преюдиціальність свого рішення у розгляді судами загальної юрисдикції позовів через правовідносини, що виникли внаслідок дії неконституційного акта. Необхідно звернути увагу на те, що ця стаття стосується лише рішень КСУ у справах щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Зокрема, ст.74 Закону України «Про Конституційний Суд України»: надає КСУ можливість на власний розсуд визначати, коли вказувати на преюдиціальність свого рішення, а коли ні; чітко вказує на правовідносини, яких вона стосується (правовідносини, що виникли внаслідок дії неконституційного акта); містить коло чітко визначених суб'єктів, які повинні враховувати рішення КСУ, що мають преюдиціальний характер.

Недостатнє законодавче регулювання щодо порядку застосування преюдицій, призводить до труднощів у вирішенні судових справ. Більш чітке законодавче регулювання щодо використання преюдицій, раціоналізує вітчизняне судочинство і сприятиме економії часу, який витрачається на розгляд справ у суді.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що стан нормативно-правового регулювання категорії преюдиція в Україні є незадовільним. На підставі аналізу норм вітчизняного законодавства, зазначимо, що положення, які розкривають зміст преюдиції містяться у ст.61 ЦПК України, ч.2, 3, 4 ст.35 ГК України, ч.1 ст.30 КУпАП, ст.90 КПК

України, проте, не дається визначення цієї правової категорії та не роз'яснюється порядок її застосування, що призводить до труднощів у вирішенні судових справ.

Для подолання проблем, що виникають в результаті застосування преюдиції на практиці, слід внести зміни до ст.61 ЦПК України, ст.35 ГПК України, ст.72 КАС України, ст. 91 КПК України, врахувавши особливості цих процесів, зокрема: визначити поняття «преюдиція»; встановити, що рішення суду, яким спростована преюдиція, не повинно вступати в законну силу до тих пір, поки вища судова інстанція не перевірить законність, обґрунтованість і справедливість даного рішення; диференціювати механізми вирішення колізії між преюдицією та внутрішнім суддівським переконанням. Верховний Суд України має розробити спеціальні методичні рекомендації для застосування категорії «преюдиція» на базі узагальнених типових фактів.

Отже, категорія «преюдиція» забезпечує стабільність і авторитет актів правосуддя, сприяє становленню справедливого та доступного правосуддя, яке б відповідало міжнародно-правовим стандартам, а внесення змін у законодавство, сприятиме більш ефективному застосуванню категорії «преюдиція» у судочинстві та прийняттю законних, справедливих та обґрунтованих судових рішень.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Ахтерова О.А. Латинский язык и основы латинской терминологии / О.А. Ахтерова, Т.В. Иваненко. – М.: Юрид. лит., 1998. – 318 с.
2. Бабаев В.К. Презумпции в советском праве: учеб. пособ. / В.К. Бабаев. – Горький: Изд-во ГВШ МВД СССР, 1974. – 124 с.
3. Башкатов Л.Н. Гражданский иск в уголовном процессе / Л.Н. Башкатов // Российская юстиция. – 2006. – № 14. – С.13-15.
4. Белкин А.Р. Теория доказывания: научно-методическое пособие / А.Р. Белкин. – М.: Норма, 1999. – 429 с.
5. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
6. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.
7. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. №8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
10. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651a-17>.
11. Ляшенко Р.Д. Загальна характеристика та властивості преюдиції як засобу судової аргументації / Р.Д. Ляшенко // Часопис Київського університету права. – 2012. – №3 – С.46-52.
12. Морщакова Т.Г. Разграничение компетенции между Конституционным Судом и другими судами РФ: судебный конституционный контроль в России / Т.Г. Морщакова // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 6. – С. 20-31.
13. Руда Т.В. Підстави звільнення від доказування у цивільному судочинстві України і США: порівняльно-правовий аспект / Т.В. Руда // Вісник Верховного Суду України. – 2011. – № 11 (135). – С. 41-48.

14. Тарбагаева Е.Б. Истинность, преюдициальность и законная сила судебного решения / Е.Б. Тарбагаева // Проблемы доказывания по уголовным делам: межвуз. сб. науч. тр. – Красноярск, 2006. – 120 с.
15. Треушников М.К. Судебные доказательства: монография / М.К. Треушников. – М.: Юридическое бюро "ГОРОДЕЦ", 1997. – 320 с.
16. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

УДК 340.111.5: 32.019.5 (477)

## ДЕРЖАВНА ІДЕОЛОГІЯ УКРАЇНИ: ІСТОРІЯ І СУЧАСНІСТЬ

Середа А.М., к.і.н., доцент,  
Ганзенко О.О., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

Наукова стаття присвячена дослідженню історії формування, сучасного стану державної ідеології України та визначенню перспектив її розвитку. Аналізується сутність державної ідеології, етапи її становлення в історії України, співвідношення із правовою ідеологією. Визначаються перспективні напрямки формування національної державної ідеології в умовах глобалізації.

*Ключові слова: державна ідеологія, історія, етапи, сутність, правова ідеологія, глобалізація, концепція, теорія, стратегія, правова культура, правосвідомість.*

Sereda A.N., Ganzenko O.O. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИДЕОЛОГИЯ УКРАИНЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ / Запорожский национальный университет, Украина

Научная статья посвящена исследованию истории формирования, современного состояния государственной идеологии Украины и определению перспектив ее развития. Анализируется сущность государственной идеологии, этапы ее становления в истории Украины, соотношение с правовой идеологией. Определяются перспективные направления формирования национальной государственной идеологии в условиях глобализации.

*Ключевые слова: государственная идеология, история, этапы, сущность, правовая идеология, глобализация, концепция, теория, стратегия, правовая культура, правосознание.*

Sereda A.N., Ganzenko O.O. STATE IDEOLOGY OF UKRAINE: PAST AND RESENT / Zaporizhzhya national university, Ukraine

Scientific publication devoted to the study of the history of formation of the current state of the state ideology of Ukraine and the definition of its prospects. Analyzes the nature of the state ideology, the stages of its development in the history of Ukraine, the relationship with the legal ideology. Identify promising directions for the formation of the national state ideology in the context of globalization.

State ideology is defined as a system of ideas, theories, concepts, doctrines about the proper (required) device and the direction of development of a particular state. The core of the state ideology is a national idea – the model of the ideal state and society. The conclusion is that political ideology is inextricably linked with the legal ideology.

It is stated that the national state ideology was influenced by the ideology of imperial states, which included Ukrainian land. In addition, a huge impact on the national state ideology was communist ideology of the Soviet Union, the negative impact of which takes place in present-day Ukraine.

The important fact is enshrined in the Constitution rules that forbids any state to recognize ideology as required. Despite the specified norm, proved the need for a concept of national state ideology, which should become the basis for building a self-sufficient independent state of Ukraine, which actually protects the rights and interests of citizens. This concept should include the theory and strategy to deal with the threats of globalization, the protection of Ukraine from the negative effects of global processes in global politics and economics.

Taking this into account, the conclusion about the prospect of further scientific study of the topic.

*Key words: state ideology, history, stages, essence, legal ideology, globalization, the concept, the theory, strategy, legal culture, sense of justice.*



Актуальність теми. Сучасна Україна знаходиться на шляху формування соціальної правової держави, в якій права і свободи людини проголошені основною, найвищою цінністю. Важливим елементом будь-якої державності є державна ідеологія, яка виступає основою для побудови всього механізму держави та визначає напрямок його розвитку. Державна ідеологія включає в себе фундаментальні ідеї, концепції, теорії розбудови певної моделі держави, правову ідеологію, яка закріплена в Основному законі країни. В Конституції України прямо закріплена норма, згідно із якою жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова (ст.15). Проте, в самій же Конституції закріплені засади ідеології гуманізму. Так, у ст.3 Конституції визначено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Таким чином, дослідження історії, сутності та напрямків формування державної ідеології є актуальним напрямком наукової роботи і має як теоретичне, так і практичне значення.

Мета даної наукової статті полягає в тому, щоб на основі аналізу історичних та сучасних джерел, наукових доробок дослідити тенденції розвитку державної ідеології та її впливу на розвиток держави і права.

Предметом наукової статті є історія становлення та сучасний стан державної ідеології в Україні.

Характеризуючи теоретичну основу дослідження, слід відзначити, що досить велика увага проблемам державної та правової ідеології в різних аспектах міститься у працях видатних вчених: Т. Андрусяка, В. Журавського, О. Зайчука, В. Лемака, О. Мурашина, Н. Пархоменко, О. Скакун, С. Сливки, В. Тація, С. Тимченко, В. Толстенко, І. Усенко, М. Цвіка, Ю. Шемшученко та ін. Серед російських авторів питання розвитку державної та правової ідеології в тому чи іншому контексті досліджували наступні вчені: С. Алексєєв, В. Лазарєв, В. Корельський, Р. Русинов, В. Афанасьєв, Н. Матузов, А. Малько та ін. Важливим джерелом систематизованої інформації, яке розкриває широке коло проблем української ідеології є дослідження І. Куташева, В. Степанкова, В. Литвинова, В. Шевчука, В. Кононенка та ін. Попри це слід зазначити, що досі не було здійснено комплексного дослідження державної ідеології з погляду процесів її формування на різних історичних етапах та сучасного її стану і перспектив розвитку.

Згідно останніх досліджень в сучасній юридичній науці, необхідно зазначити визначення державної ідеології. Отже, державна ідеологія – це сукупність науково обґрунтованих теорій, вчень, концепцій, поглядів та переконань щодо сутності та стратегії розвитку певної держави. Історії відомі декілька типів найбільш поширених державних ідеологій, які можна класифікувати в залежності від виду соціально-економічної формації на: рабовласницькі, феодальні, капіталістичні, комуністичні; за ступенем втручання держави в суспільні справи – на консервативні, ліберальні, змішаного типу; в залежності від ставлення до людини, її прав і свобод – людино-центристські (гуманістичні) та державо-центристські (етатистські); за ступенем впливу на суспільні відносини – пануючі (монопольні) та альтернативні (плюралістичні).

Як зазначає В.В. Колотило, деякі науковці дотримуються негативістської позиції щодо існування і декларування зазначеної форми суспільної ідеології, яка (позиція) фіксується у твердженнях про відсутність потреби в державній ідеології [1]. Так, відомий український політолог В. Полохало зазначає: «Державна ідеологія – це ідеологія службовців, які завжди роблять спробу контролювати суспільство. І загалом будь-яка ідеологія – це ілюзорна свідомість». Певною мірою з ним солідарний український дослідник І. Гавриленко. Він твердить, що в нормальній ситуації етносу не потрібна ідеологія, оскільки в ній відображається лише інтерес певної соціальної групи. Відомий український вчений М. Михальченко визначає «державну ідеологію» як «ідеологію, що визнана єдино правильною у державі, яка не допускає існування опозиційних ідеологій» [2, 21]. Російська дослідниця І. Чудінова державною вважає ідеологію, що обстоює інтереси правлячого класу чи правлячої верхівки, освячені авторитетом державної влади, і спрямована головним чином на маніпулювання суспільною свідомістю [1].

На думку українського філософа В.Лісового, якого цитує В.В. Колотило, причини неприйняття поняття «державна ідеологія», негативного ставлення до його застосування кореняться в деяких стереотипах тоталітарної свідомості. Він виокремлює дві основні з них. Перша причина полягає в успадкованому стереотипі тоталітарної свідомості, відповідно до якого держава і суспільство ототожнювалися [3, 77]. Це дістало історичне відображення в комуністичній ідеологічній практиці, яка намагалася знищити будь-яку опозицію у взаєминах суспільства і держави шляхом одержавлення соціальних відносин. Багаторівневі і багатоскладові взаємини суспільства і держави відкидалися на основі простого означення «народ і партія єдині». Тому зрозумілою постає ситуація, коли стереотип цього ототожнення і сьогодні викликає побоювання, що термін «державна ідеологія» неодмінно означатиме існування ідеології як обов'язкової для кожного громадянина. Сучасний соціальний досвід показує, що у демократичних суспільствах те, що сприймається державою як обов'язкове, не означає, що воно автоматично стає обов'язковим для кожного громадянина. Через це в різних українських суспільствознавчих розробках поняттю «державна ідеологія» відшукуються різні замітники, зокрема – «ідеологія держави» чи «ідеологія державного будівництва» тощо. Але суттєвої відмінності зміст цих термінів не має, оскільки, наприклад, ідеологія демократії є державною, а означені поняття фіксують нагальність впровадження і функціонування демократичних цінностей і принципів як життєзначущих для суспільства й держави [1].

Другою причиною негативного ставлення до поняття «державна ідеологія» є застосування ідеології тільки у значенні політичної (лібералізму, консерватизму, соціалізму, комунізму тощо) [3, 78]. Потрібно розуміти, що «державна ідеологія» виступає основним поняттям, а політична ідеологія – похідним. Залежно від того, яка політична сила отримала владні важелі управління суспільством, відбувається лише зміщення ціннісних пріоритетів у межах державної ідеології як ідеології демократичного поступу [1].

Російський учений О.Яковлев пропонує розмежовувати офіційну і реальну державну ідеології [4]. Офіційна ідеологія, на його думку, характеризується проголошенням і обстоюванням інтересів правлячої верхівки. Її змістом є постанови і укази державних закладів, виступи і заяви вищих посадових осіб. Інтереси народу в них згадуються дуже часто не більше, ніж якості ритуального методу написання офіційних паперів. Реальна ж державна ідеологія включає в себе не лише думки державних органів і посадових осіб, а й думки, ідеї вчених, релігійних, художніх та інших діячів, які обстоюють інтереси широких верств населення. Вона слугує вираженням певного соціального ідеалу, в якому формулюються уявлення про найбільш довершений устрій держави, відображуються соціальні потреби й прагнення. Вчений визначає державну ідеологію як сукупність теоретичних, політичних, правових поглядів і позицій, які закріплюються в наукових працях, художніх творах, в діючому законодавстві, нормативно-правових актах, що слугують практичним керівництвом у здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики держави, спрямованої на вираження і захист інтересів народу і держави [4, 6].

Отже, державну ідеологію можна визначити як систему ідей, теорій, концепцій, вчень щодо бажаного устрою та напрямку розвитку певної держави. Ядром державної ідеології є національна ідея – модель ідеальної держави і суспільства.

Державна ідеологія безпосередньо пов'язана із ідеологією правовою. Правова ідеологія являє собою важливий елемент в структурі правової свідомості, що являє собою цілісну систематизовану сукупність правових ідей, принципів, цінностей, ідеалів, теорій, концепцій, які формуються в суспільстві (самостійно або завдяки цілеспрямованій державній діяльності), відображають існуючий стан правовідносин, визначають основи суспільного сприйняття правопорядку, встановлюють основні цілі розвитку правової системи й системи законодавства держави. У сучасних умовах правова ідеологія перетворюється з форми виключного відображення чинних правових явищ ще й на важливу для суспільства та суспільного розвитку форму проектування та спрямування розвитку права і правової системи. Це зумовлюється тим, що являючи собою сукупність правових знань, ідей і принципів, правова ідеологія відображає не лише те, яким чином право сприймається людиною і суспільством в цілому, але й те, які вимоги висуває суспільство до права і до процесів правового регулювання [5, 19].

Враховуючи те, що у праві відображається вся державна політика, закріплюють державні ідеї, стратегії, можна говорити що державна і правова ідеологія в реальності є єдиним комплексним

явищем. Як об'єктивне право невід'ємне від держави, так і правова ідеологія є невід'ємною від ідеології державної, тобто можна говорити про державно-правову ідеологію як цілісне явище.

І державну і правову ідеологію можна поділити на два основні блоки, а саме: перший, історичний блок, що містить уявлення про історію становлення нашого народу і держави. Саме історичні ідеї згуртовують суспільство узами наступності та національно-культурної спільності – дозволяють кожному з нас відчувати себе частиною багатовікового народу і частиною нескінченного потоку історії, всесвітнього процесу. З історії ми черпаємо традиції і вчимося на здобутках і помилках предків.

Другий – державно-правовий блок, що містить державно-правові уявлення, тобто всю сукупність ідеї, що впливають на суспільні відносини. Саме правові знання та переконання дозволяють кожному повноцінно використовувати всю сукупність особистих прав і обов'язків, як в самій країні, так і на міжнародній арені.

Треба зазначити, що еволюція державно-правової ідеології була пов'язана з рівнем розвитку суспільства, держави і права. Тому з метою систематизації і більшої планованості викладу зазначеної проблеми, необхідно відокремити основні періоди становлення і розвитку вітчизняної державно-правової ідеології.

Перший період – князівський – з кінця IX ст. до початку XIV ст. (становлення давньоруської державно-правової ідеології).

Другий період – литовсько-польський, – з середини XIV ст. до середини XVII ст. (формування державно-правової ідеології в Великому князівстві Литовському та Речі Посполитій).

Третій період – козацько-гетьманський – з середини XVII ст. до кінця XVIII ст. (розвиток державно-правової ідеології під час національно-визвольної війни та в Україні-Гетьманщині).

Четвертий період – імперський – з кінця XVIII ст. до початку XX ст. (генезис державно-правової ідеології в Україні під час її перебування у складі Російської та Австро-Угорської імперій).

П'ятий період – радянський, – 1917-1991 рр. (розвиток комуністичної державно-правової ідеології).

Дана періодизація, як і будь-яка інша, значною мірою умовна. Але в її рамках можна розглянути головні тенденції еволюції державно-правової ідеології. Основним фактором, який впливав на формування національної державно-правової ідеології, є державна ідеологія тих державних утворень, під владою яких перебували українські землі. В останні історичні періоди, зрозуміло, найбільш вагомим був вплив державної ідеології Російської імперії та Радянського Союзу. Центральним елементом останньої звичайно була державно-правова ідеологія радянської Росії. Таким чином, особливістю національної державно-правової ідеології є те, що вона сформувалася достатньо недавно з утворенням незалежної демократичної держави Україна. І правовими засадами новонародженої національної ідеології стали Декларація про державний суверенітет і Акт проголошення незалежності України. І тільки у 1996 році був прийнятий Основний закон держави – Конституція України, в якій було чітко закріплено плюралізм ідеологічного життя та заборону на визнання державою певної ідеології в якості обов'язкової (ст.15 Конституції України). Проте, ідеологія як елемент суспільної свідомості не може виникнути з нуля, з нічого, тому сучасна національна ідеологія сповідуючи демократичні, ринкові, західні цінності включає в себе і залишки потужного впливу комуністичної ідеології радянської Росії, які проявляються, наприклад, у вигляді комплексу молодшого брата, невпевненості у власній самодостатності, намаганні потрапити під протекторат «більш авторитетних» держав.

Тому для сучасної юридичної науки вкрай важливим є формування Концепції національної державно-правової ідеології, яка не може бути визнана обов'язковою, проте повинна стати ідеологічним ядром, національною ідеєю побудови самодостатньої незалежної, суверенної, демократичної, соціальної, правової держави Україна. Під час створення вказаної Концепції необхідно врахувати існуючі реалії суспільного розвитку, глобальні процеси, які відбуваються у світі, історію становлення та формування національної правосвідомості тощо. Особливо важливо створити таку Концепцію національної державно-правової ідеології, яка буде здатна

протистояти сучасним загрозам процесу глобалізації і відповідати прагненням та сподіванням громадянського суспільства.

Розвиток сучасної науки теорія держави і права неможливий без урахування світових процесів глобалізації, які охоплюють і економіку, і право, і соціально-культурну сферу. Теоретичні конструкції побудови оптимальної моделі держави і права, які здатні протистояти загрозам глобалізації та використати її позитивні сторони, є невід'ємною частиною державно-правової ідеології.

Національна державно-правова ідеологія, окрім визнання загальносвітових та загальноєвропейських стандартів прав і свобод людини, повинна включати логічно вибудовану концепцію, модель унікальної європейської держави, яка на перше місце ставить завдання захисту вітчизняного виробника, гарантує, а не декларує виконання судових рішень, має зрозумілу систему оподаткування і прозорі умови ведення бізнесу. Таким чином, національна державно-правова ідеологія повинна формуватися з урахуванням ідеології глобалізації, що забезпечить Україні рівноправні партнерські відносини з іншими державами, світовими та регіональними міждержавними об'єднаннями.

Сам термін «глобалізація» виник у другій половині 80-х років ХХ ст. у зв'язку з розвитком інформатики та телекомунікацій. У науковий обіг його ввів Р. Робертсон у 1983 р. І. Сопіга висловлює думку, що глобалізація – це процес всесвітньої економічної, політичної та культурної інтеграції та уніфікації. Основними наслідками цього процесу є розподіл праці, міграція в масштабах усієї планети капіталу, людських та виробничих ресурсів, стандартизація законодавства, економічних та технічних процесів, а також зближення рівня культур різних країн. Це об'єктивний процес, який носить системний характер, тобто охоплює усі сфери життя суспільства [6].

Як справедливо зазначає О.О. Фурса поширеним є тлумачення глобалізму як принципу щодо формування, організації, функціонування і розвитку світу як цілісної соціокультурної суперсистеми або стилю у політиці, за якого певне питання розглядається і вирішується у контексті загальнолюдських проблем, що потребують для свого розв'язання спільних зусиль. Пропонується також вважати, що глобалізм – це система, що дозволяє завдяки застосуванню новітніх технологій контролювати свідомість і суспільну поведінку людини і яка прагне перетворити увесь світ «за образом і подібністю» до держав – світових лідерів [7]. О.О. Фурса зазначає, що глобалізм – це перш за все ідеологія глобалізації, а антиглобалізм – ідеологія антиглобалістської боротьби. Схематично глобалістська картина миру може бути представлена таким чином: теорія (ідеологія) – це глобалізм або антиглобалізм, а практика – це глобалізація або антиглобалістська боротьба. Відповідно до вищезазначеного, теорія глобалізації і є глобалізмом, а теорія антиглобалістської боротьби є антиглобалізмом. У зв'язку із цим політична практика може бути спрямована або на культурне домінування в світі, тобто на глобалізацію, або на опір їй, тобто на антиглобалістську боротьбу. Дискусійним є питання щодо сутності глобалізму як ідеології. Є пропозиції визначати глобалізм як неоліберальну модель глобалізації. Головною вимогою неолібералізму є розширення індивідуальних свобод, обмеження державного втручання в господарське життя і орієнтація на ринок. Вільний ринок і вільна конкуренція, на думку неолібералів, повинні автоматично забезпечити найбільш раціональний і ефективний розподіл ресурсів і капіталовкладень, зокрема, шляхом розширення вільного вибору, що стоїть перед кожним підприємцем і споживачем. Глобалізм в такому тлумаченні є сукупністю таких ідей, принципів і заходів як: вільна ринкова економіка (приватизація, лібералізація, стабілізація); відмова від елементів національного суверенітету; створення суспільства, керованого за єдиними правилами із світового центру; пріоритет міжнародного права і міжнародних інститутів тощо. Реалізація даної ідеології здійснюється розвиненими західними країнами через впровадження неоліберальної моделі розвитку, особливістю якої є пріоритет фінансової діяльності над виробництвом і суспільним розподілом на периферії. Контролюють фінансові потоки міжнародні фінансові центри, а контроль над виробництвом в периферійних країнах здійснюють ТНК. Можна вважати, що за допомогою неоліберальної моделі створюються умови для експансії корпорацій в країнах, що розвиваються, через «нав'язування» нерівних умов «вільного ринку», а також створюється довготривала стратегія розподілу природних ресурсів на користь розвинених країн.

Вважається, що ідеологія глобалізму є однією з головних складових сучасної ліберальної свідомості [7].

Однак, зазначає О.О. Фурса, існує і протилежна точка зору, згідно з якою глобалізм – за суттю не може бути ідеологією, оскільки паралельно з цим ідуть процеси націоналізації ідеологій. Принципом глобалізму є сприяння уніфікації – одноманітності світових соціальних структур, економіки та культури. Важливою характеристикою глобалізму є те, що інформація і способи її обробки стають більш важливими складовими виробництва, ніж земля, капітал, праця. При цьому масове, стандартизоване виробництво замінюється новою системою індивідуального «ремісничого» виробництва, в основі якої лежить не ручна, а розумова праця, що базується на інформатиці і супертехнології. Глобалізм проявляється в можливості бути глобальним суб'єктом праці і життєдіяльності, мати швидкість щодо отримання інформації і реалізації своїх рішень порівняну зі швидкістю світу. Напроти, регіоналізм прагне зберегти місцеву систему виробництва (не відмовляючись від поступової її модернізації), а також соціальні гарантії, стандарти, стиль життя й ціннісні орієнтири локального населення. Глобалізм як ідеологія розвитку сучасного суспільства фактично обмежує локальні соціокультурні цінності і традиції, а також обумовлює загострення в периферійних країнах етнополітичних, соціальних і екологічних проблем [7].

В цілому можна погодитись із думкою О.О. Фурси щодо фактичного конфлікту між глобалізмом та регіоналізмом як двома протилежними ідеологіями та відповідними суспільними процесами (глобалізацією та регіоналізацією). Політична та економічна криза, які охопили майже всі країни Європейського Союзу є підтвердженням цього глобального конфлікту. Центральні органи Європейського Союзу встановлюють вимоги до країн-боржників, і ці вимоги є фактично прямим втручанням у суверенітет національних держав, вони руйнують національні традиції і змушують політичну еліту та населення відмовлятися від звичайного способу життя, економити, відмовлятися від частини власності, змінювати місце роботи тощо.

Справедливим є і твердження про те, що до характеристик глобалізму відноситься і той факт, що інформація і способи її обробки стають більш важливими складовими виробництва, ніж земля, капітал, праця; обґрунтовується пріоритет фінансової діяльності над виробництвом і суспільним розподілом на периферії; міжнародні фінансові центри контролюють фінансові потоки, а контроль над виробництвом в периферійних країнах здійснюють ТНК.

Наведені фактори ведуть до фактичного знищення середнього та дрібного підприємництва, зростання безробіття в окремих державах (в Європі у ряді країн рівень безробіття серед молоді сягає 20-25%), що, в свою чергу, веде до посилення соціальної напруженості у суспільстві, невдоволення діями влади, масових протестів та страйків.

Таким чином, ідеологія глобалізму зараз переживає системну кризу, але процес глобалізації продовжується, його важко спинити, адже на карту поставлені величезні фінансові ресурси, вже сформувалася загальноєвропейська політична еліта і бюрократія. І все це закріплено на рівні визнаних міжнародних угод, нормативних актів Європейського Союзу. Отже, загальноєвропейська державно-правова політика глобалізації є потужним інструментом збереження єдності Європи та продовження поширення ідеології глобалізму.

Як справедливо зазначає І. Сопіга, глобалізація сучасного світу є об'єктивною закономірністю: її не можна зупинити, оскільки вона приносить величезні прибутки передовим державам світу. Глобалізація змінює традиційне розуміння держави, оскільки з'являється новий актор міжнародних відносин – транснаціональні корпорації, які володіють величезними ресурсами. Проте, держави, як традиційні актори, все ж зберігають, і очевидно ще довгий час зберігатимуть свій вплив. У даному випадку мова іде про вплив тих держав, які стоять в центрі світового процесу, а не на периферії. Однією з держав, яка стоїть біля витоків глобалізації та отримує чи не найбільші вигоди від глобалізації вважаються Сполучені Штати Америки. Глобалізація політики, економіки й культури часто стає фактором посилення лідерських позицій цієї держави у світі. Деякі науковці цілком справедливо приписують цій державі статус «локомотива глобалізації», зауважуючи при цьому, що глобалізація є фактором становлення та підтримання американської гегемонії у сучасному світі. Проте, однозначної думки про місце та роль США у глобалізаційних процесах не існує. Немає однозначності і у розумінні впливів

глобальних процесів на світову гегемонію цієї держави [6].

Національна правова ідеологія як частина правової культури українського суспільства знаходиться в процесі активного формування. Різними відомствами розроблено ряд Стратегій розвитку України у період до 2020 року [8]. Проте, фактично відсутня загальнотеоретична основа стратегії розвитку України в умовах глобалізації з урахуванням останніх тенденцій та загроз. Наявні дослідження виконані більшою мірою в політологічному або економічному аспектах. Отже, існує реальна потреба в розробці Концепції національної державно-правової ідеології, яка б об'єднала зусилля науковців-фахівців з економіки, політології та інших гуманітарних та прикладних наук, і яка б врахувала останні проблеми процесу глобалізації, чітко визнала шляхи протидії загрозам, які виникають у зв'язку із глобалізаційними процесами. Під час розробки зазначеної Концепції важливо врахувати історичний досвід формування державно-правової ідеології в Україні, не допустити повторення помилок. Українці не повинні наосліп запозичувати зарубіжну модель формування державно-правової ідеології, адже український народ пройшов свій важкий шлях побудови суверенної держави, зазнав негативного впливу імперських та комуністичних ідеологій. Тому в основу національної державно-правової ідеології має бути покладена національна ідея унікальності та самодостатності української державності, переконання у наявності величезного інтелектуального та культурного потенціалу громадянського суспільства в Україні, впевненість у великому майбутньому українського народу.

Враховуючи вищезазначене, обраний напрямок наукового дослідження є перспективним і його подальша розробка має як теоретичне, так і практичне значення для сучасної юридичної науки.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Колотило В.В. «Державна» і «державницька» ідеології: проблеми визначення і співвідношення понять [Електронний ресурс] / В.В. Колотило. – Режим доступу: [http://www.filosof.com.ua/Jornel/M\\_49/Kolotylo.htm](http://www.filosof.com.ua/Jornel/M_49/Kolotylo.htm)
2. Михальченко М.І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. Михальченко. – Дрогобич: ВФ «Відродження», 2004. – 488 с.
3. Лісовий В. Культура – ідеологія – політика / В.Лісовий. – К.: Вид-во ім. Олени Теліги, 1997. – 352 с.
4. Яковлев А.И. Государственная идеология: монография / А.И. Яковлев. – Калуга: Облиздат, 2001. – 315 с.
5. Толстоухов А.В. Глобалізація. Влада. Еко-майбутнє / А.В. Толстоухов. – К.: Вид. ПАРАПАН, 2003. – 308 с.
6. Сопіга І. Глобалізація як чинник світової гегемонії США [Електронний ресурс] / І. Сопіга. – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2010/hlobalizatsiya-yak-chynnyk-svitovoji-hehemoniji-ssha/>
7. Фурса О.О. Глобалізм як ідеологія [Електронний ресурс] / О.О. Фурса. – Режим доступу: <http://intkonf.org/fursa-oo-globalizm-yak-ideologiya/>
8. Стратегія розвитку України у період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dsaua.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=90%3A-2020-&catid=36%3A2010-09-13-13-04-19&Itemid=70&lang=ru](http://www.dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=90%3A-2020-&catid=36%3A2010-09-13-13-04-19&Itemid=70&lang=ru)

## РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.228 (477)

### ВИДОВА ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ЮРИДИЧНИХ ФАКТІВ-ПОДІЙ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Бровченко Н.В., к.ю.н., викладач

*Запорізький національний університет*

Стаття присвячена науково-теоретичному дослідженню проблем здійснення видової диференціації юридичних фактів-подій у конституційному праві України, визначенню критеріїв класифікації та характеристики окремих видів.

*Ключові слова: юридичний факт, юридичний факт-подія, абсолютні юридичні факти-події, відносні юридичні факти-події, ординарні юридичні факти-події, надзвичайні юридичні факти-події.*

Бровченко Н.В. ВИДОВАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ-СОБЫТИЙ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ УКРАИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина  
Статья посвящена научно-теоретическому исследованию проблем осуществления видовой дифференциации юридических фактов-событий в конституционном праве Украины, определению критериев классификации и характеристике отдельных видов.

*Ключевые слова: юридический факт, юридический факт-событие, абсолютные юридические факты-события, относительные юридические факты-события, ординарные юридические факты-события, чрезвычайные юридические факты-события.*

Brovchenko N.V. CONCEPTUAL BASIS OF GENERAL-THEORETICAL CLASSIFICATION OF THE LEGAL FACTS IN A CONSTITUTIONAL LAW / Zaporizhzhia national university, Ukraine  
The article is devoted to science and theoretical research of species differentiation of the legal fact-event group differentiation in constitutional law of Ukraine, the definition of criteria for the classification and characterization of selected species.

Today the problem of research of legal facts-events in the constitutional law of Ukraine is becoming more relevant in the native legal science. The special significance of a legal event acquire in connection with the fact that although they act as processes, phenomena or circumstances on which a person may not render strong-willed influence, however, affect the occurrence, change or termination of legal consequences and, therefore, accordingly, there is an urgent need to strengthen the mechanism of legal influence on these circumstances and suitable to their fastening in the hypothesis of the constitutional and legal norms.

The author stresses that the timeliness and necessity of research of legal facts-events additionally updated necessity of theoretical legal knowledge of the essence, content, specific and the other features of this social and legal phenomenon as the gradual development of scientific and technical progress affects quite often natural phenomena which are the result of human activity. Therefore, the problems associated with the legal consequences that arise from the legal developments that require qualitatively renewed understanding and integrated research.

The article proposes a classification of legal facts-events on various criteria, in particular, by the criterion depending on the human activity on the absolute and relative. Although the author focuses on a certain conventionality classification, according to this criterion, with the development of scientific and technical progress absolute facts-events in real life are extremely rare, because almost all socially significant phenomenon (even natural) to some extent depend on the will of the constitutional and legal entities.

Special attention in the research is paid to a place and role of terms among the relative legal facts-events.

Also the author proposes to classify events on other criteria, in particular: the influence on the behavior of the authorized bodies for: ordinary and extraordinary; for repeatability: unique (solar Eclipse, an ecological catastrophe) and periodic (for example, spring floods in Transcarpathia, winter snowfalls, summer fires, etc.); duration time: instant (death from lightning), and long (disease, epidemic, tenure); by the nature of the impacts on: reversible and irreversible.

*Key words: legal fact, legal fact-action, legal fact-event, actual condition, actual structure, material legal fact, remedial legal fact, legal act, the legal deed.*

На сьогоднішній день проблеми дослідження юридичних фактів-подій у конституційному праві України набувають дедалі більшої актуальності у вітчизняній правовій науці. Особливою

значущості юридичні події набувають у зв'язку з тим, що вони хоча й виступають як процеси, явища чи обставини на які людина не може здійснювати вольового впливу, проте впливають на виникнення, зміну чи припинення правових наслідків, а отже, відповідно, існує нагальна потреба підсилення механізму правового впливу на ці обставини і відповідне їх закріплення в гіпотезі конституційно-правової норми.

Своечасність дослідження юридичних фактів-подій додатково актуалізується необхідністю теоретико-правового пізнання сутності, змісту, специфіки та інших особливостей цього соціального та юридичного феномену, оскільки поступовий розвиток науково-технічного прогресу впливає досить часто і на природні явища, які стають результатом людської діяльності. Тому проблеми, пов'язані з правовими наслідками, які випливають з юридичних подій, потребують якісно оновленого розуміння та комплексного дослідження.

Метою цієї статті є науково-теоретичне дослідження здійснення видової диференціації юридичних фактів-подій у конституційному праві України, визначення критеріїв класифікації та характеристика окремих видів.

Серед вчених, які тим чи іншим чином займались дослідженням та проблемами класифікації юридичних фактів взагалі та юридичних фактів-подій зокрема, у теорії права та інших галузевих науках можна назвати наступних: С.С. Алексєєва, Є.І. Аюєва, О.В. Барінова, Ю.В. Данилюка, І.М. Ільошихіна, О.С. Іоффе, В.Б. Ісакова, Д.Б. Каткова, С.Ф. Кечек'яна, О.О. Красавчікова, В.В. Лазарєва, В.О. Луціна, О.В. Малька, М.М. Марченка, М.І. Матузова, Р.Х. Міннеббаєва, В.С. Основіна, М.О. Рожкову, Ю.К. Толстого, В.Л. Федоренка, О.Ф. Фрицького, Р.Й. Халфіної, А.Ф. Черданцева, Г.М. Чувакової, Л.С. Явича та інших.

Так, стихійні лиха (пожежі, повені), народження та смерть людини, хвороби, епідемії, епізоотії, строки, досягнення певного віку та ін. зазвичай відносять до подій, і, за умови закріплення в нормах об'єктивного права абстрактної моделі події, визнаються юридичними фактами-подіями. Вказані юридичні факти-події відіграють важливу роль у механізмі конституційно-правового регулювання і здійснюють відповідний вплив на виникнення, зміну чи припинення конституційних правовідносин.

Будь-які події, власне, не тягнуть жодних юридичних наслідків, проте вони набувають правового змісту в результаті закріплення їх у гіпотезі конституційно-правової норми як одного з елементів фактичного складу, в результаті чого вони стають значущими для права і відіграють ту чи іншу роль у механізмі конституційно-правового регулювання. При цьому, як зазначає М.О. Рожкова, «...слід мати на увазі, що зазвичай подія, власне, не тягне юридичних наслідків – для їх виникнення необхідне «перетинання» юридичної події з життєвою обставиною – юридичною дією» [1, 116]. Приєднуючись до думки вченої, вважаємо, що зазвичай юридичні наслідки виникають з фактичного складу, до якого входять і юридичні події, і юридичні дії.

Наприклад, пожежі, повені, снігопади, епідемії, з одного боку є підставами введення на всій території України або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, проте власне ці події не спричиняють виникнення правових наслідків, оскільки відповідно до ст.1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р. [2] надзвичайний стан вводиться виключно у випадку, якщо вказані події призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних витрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян. Обов'язковим елементом фактичного складу в даному випадку є необхідність видання Указу Президента України, що, в свою чергу, вже залежить від його волі як суб'єкта конституційних правовідносин і, безумовно, є юридичною дією. Так Указом Президента «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» [3] було введено режим надзвичайного стану на території Советського, Нижньогірського та Джанкойського районів у зв'язку із захворюванням птиці високопатогенним грипом, що створило загрозу життю і здоров'ю населення. У даному випадку для настання правових наслідків необхідним є фактичний склад, одним з елементів якого і буде вказана юридична подія.

Отже, як зазначає В.Б. Ісаков, факти, перш ніж виявити свої юридичні властивості, повинні бути належним чином встановлені і зафіксовані, адже без цього вони навряд чи можуть бути використані як такі [4, 37]. Проте юридичні факти, пов'язані із подіями, безпосередньо не є за загальним уявленням про них продуктом волі суб'єкта, її виявленням, хоча саме суб'єкт набуває в результаті цього певних прав чи обов'язків. Наприклад, факт народження потребує



належної фіксації у відповідному органі і лише після цього особа набуває конституційної правоздатності і стає учасником конституційних правовідносин (набуває громадянства України, має невід'ємне право на життя (ст.27 [5]), на повагу до його гідності (ст.28 [5]), на свободу та особисту недоторканість (ст.29 [5]), на освіту (ст.53 [5]) тощо). Хоча слід зазначити, що в деяких випадках юридичні факти-події не потребують встановлення та фіксації.

Юридичні факти-події в конституційному праві майже не досліджувались вченими, проте, не зважаючи на незначне, порівняно з діями, місце в системі юридичних фактів, вони заслуговують на більш ґрунтовне дослідження та поглиблений аналіз.

В юридичній літературі існує декілька критеріїв класифікації юридичних фактів-подій, які можна застосовувати для їх диференціації і в конституційному праві.

Досить поширеною є класифікація юридичних фактів-подій за критерієм залежності від людської діяльності на абсолютні та відносні.

До абсолютних юридичних фактів-подій можна відносити явища, виникнення яких не залежать від волі суб'єкта конституційно-правових відносин (наприклад, епідемії, епізоотії, пандемії, панзоотії, стихійні лиха (повені, пожежі, землетруси, снігопади), природна смерть особи, стан здоров'я та ін.).

Вважаємо, що слід приділити окрему увагу таким юридичним фактам-подіям, як хвороби, оскільки вони мають стихійний характер і в переважній більшості не залежать від волі людини (окрім навмисного завдання шкоди власному здоров'ю чи свідоме зараження), проте тягнуть настання правових наслідків. Хвороба учасника конституційних правовідносин викликає настання правоутворюючих, правозмінюючих, правоприпиняючих, правопризупиняючих чи правовідновлюючих правовідносин. Так у разі неможливості глави держави виконувати свої повноваження за станом здоров'я відповідно до ст.108 Конституції України повноваження Президента достроково припиняються, те саме стосується і суддів (ст.126 [5]). Хоча таке формулювання без додаткового уточнення і вичерпного переліку хвороб за наявності яких, особа не може виконувати повноваження Президента України чи судді, унеможливує настання відповідного юридичного наслідку. До того ж в Конституції України не вказується на необхідність дострокового припинення повноважень внаслідок погіршення стану здоров'я народних депутатів, хоча на практиці це може стати підставою настання правових наслідків навіть без закріплення в гіпотезі правової норми. Отже, в даному випадку маємо дефектність юридичного факту, яку необхідно враховувати законодавцю при визначенні фактичних моделей обставин.

Таким чином, хвороба як юридичний факт-подія в конституційному праві означає визнану нормами права зміну стану здоров'я будь-якого учасника конституційних правовідносин, що перешкоджає його участі у конституційних правовідносинах.

До відносних юридичних фактів-подій належать явища, що викликані діяльністю суб'єкта конституційно-правових відносин наслідки якої він не може ні попередити ні ліквідувати (оголошення стану війни у випадку зовнішньої агресії, зони надзвичайної екологічної ситуації (прикладом може бути Чорнобильська катастрофа), визначення в конституційно-правовій нормі строку з яким пов'язується настання правових наслідків (строк перебування на посту Президента, Генерального прокурора, судді Конституційного Суду України) та ін.).

Серед відносних юридичних фактів-подій окреме місце займають строки, хоча питання про їх природу в конституційному праві майже не досліджувалось, проте серед науковців у галузі цивільного права переважають думки, що строки є подіями, які в праві постають в якості юридичних фактів. О.О. Красавчиков розглядає строки в якості абсолютних подій, оскільки вони не мають безпосереднього зв'язку із волею людини [6, 69]. Найбільш вдало строки характеризує В.Б. Ісаков, відносячи їх до таких юридичних фактів, які можуть виступати лише як елементи фактичного складу, оскільки власне строк, поза зв'язком із конкретною ситуацією та іншими юридичними фактами, жодного змісту не несе, він є значущим як строк «чогось» [4, 21-22]. Подібної точки зору дотримується і О.В. Кузакова, яка, досліджуючи строки в трудовому праві, дійшла висновку, що строки можуть виступати тільки як елементи фактичного складу, хоча в рамках фактичного складу вони виступають як самостійні юридичні факти, і кваліфікує їх як абсолютні події [7, 14].

Іншої точки зору дотримується В.П. Грибанов. Він зазначає, що строки в праві мають подвійну природу: вони вольові за правовою природою, але несуть відбиток об'єктивного спливання часу, тому, вважає вчений, їх не можна відносити ні до подій, ні до дій, адже вони є юридичними фактами особливого роду [8].

С. А. Зінченко взагалі заперечує визнання строків у якості юридичних фактів навіть «в якості вольових правових обставин» [9, 29]. На думку вченого, «...строки, як і усі інші події, задіяні в праві, відносяться до одного з різновидів юридичних засобів у механізмі правового регулювання, не будучи юридичними фактами, вони створюють ті чи інші умови і передумови (попередні умови) виникнення та руху права» [9, 30].

Викладені позиції вчених являють певний науковий інтерес, проте не можна в повному обсязі погодитись із жодною з точок зору. Можливо, це пов'язано зі специфікою саме галузі конституційного права, а можливо, з тим, що строки в конституційному праві мають всеохоплюючий характер, оскільки стосуються всіх елементів механізму конституційно-правового регулювання і є їх необхідною складовою.

У загальнофілософському розумінні, як зазначає Г.Є. Зборовський, «...простір і час є формами буття матерії, поза якими рухома матерія не може існувати, якщо об'єктивно реально існують багато з її видів, в тому числі і біологічна, і соціально організована, то ці об'єктивно реальні види матерії не можуть існувати в абстрактному біологічному та соціальному часі та просторі. Вони потребують конкретних реальних форм для свого буття» [10, 9]. Тобто фізичний простір і час є загальними параметрами об'єктивної дійсності і знаходяться поза впливом будь-яких суб'єктивних чинників, в тому числі й волі суб'єкта конституційно-правових відносин, тому всі правові явища виникають, розвиваються і припиняються в межах простору і часу.

Проте людська діяльність здійснюється не тільки у фізичному просторі і часі, який виступає в якості основи, фундаменту, а й у соціальному просторі і часі, який справляє серйозний вплив на характер самої діяльності. З огляду на викладене, вважаємо доцільним приєднатись до позиції Г.Є. Зборовського, який вважає, що простір і час параметри «...нібито незримо присутні в кожному акті цієї діяльності, вимагаючи до себе уваги, змушуючи враховувати себе, передбачати можливі наслідки поведінки, що відповідає прийнятому в розрахунок фактору часу і простору. Соціальний час і простір – це не пасивні форми суспільного життя, а своєрідні активні «регулятори» відносин, що характеризують будь-які серйозні соціальні дії» [10, 14].

Отже, будь-які суспільні відносини, в тому числі і конституційно-правові, можуть існувати тільки в нерозривному поєднанні параметрів фізичного та соціального простору та часу. Тобто, якщо спливання часу об'єктивно, на нього не можна впливати (фізичний час), то строк, що уявляє «певний момент чи проміжок (період) часу» [11, 569], починає спливати від моменту, встановленого саме суб'єктом конституційно-правових відносин, закріпленого в гіпотезі конституційно-правової норми (соціальний час). Отже, з одного боку, настання строку є об'єктивною обставиною, яка не залежить від волі суб'єкта конституційно-правових відносин, і саме настання строку, може спричинити настання правових наслідків; з іншого боку, визначення строку в гіпотезі конституційно-правової норми є прерогативою безпосередньо суб'єкта конституційних правовідносин (указ Президента, закон, рішення органу місцевого самоврядування тощо), і навіть, дотримання строку може залежати чи не залежати від волі суб'єкта. Зазначимо, що переважна більшість строків у конституційному праві є відносними подіями, хоча в деяких випадках їх можна відносити і до абсолютних подій.

Приєднуючись до думки М.О. Рожкової [1, 122], О.Є. Вороніна [12, 10], вважаємо, що правова природа строків і в конституційному праві має все ж таки дуалістичну природу, яка полягає в поєднанні суб'єктивної та об'єктивної складової. Як зазначає О.О. Карташов, «...строк, як юридичний факт у своєму виникненні носить вольовий характер, його спливання може бути змінено волею і діяльністю людей. В сутності строків як юридичних фактів поєднуються суб'єктивний і об'єктивний фактори» [13, 11].

З суб'єктивної сторони це вільне встановлення, тривалість, призупинення, відновлення, дотримання суб'єктом конституційно-правових відносин (залежність від волі суб'єкта) строку, з яким конституційна норма пов'язує настання правових наслідків, і з цієї точки зору він уявляється як юридичний факт (елемент фактичного складу). Наприклад, відповідно до ст.141 Конституції України «депутати сільської, селищної, міської ради обираються строком на 5

років» [5], «суддя Конституційного Суду України призначається на дев'ять років» (ст.148 [5]), «перше призначення на посаду судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України» (ст.128 [5]), «строк повноважень Генерального прокурора України – 5 років» (ст.122 [5]) та ін. Тобто наявною є відносна юридична подія, адже в будь-який момент суб'єкт конституційного правовідношення може вплинути на його настання. Наприклад, суддю може буди звільнено з посади до настання строку його обрання або призначення, або з власної ініціативи (може подати заяву по відставку або про звільнення за власним бажанням (п.9 ч.5 ст.126 [5]), або з ініціативи інших суб'єктів конституційно-правових відносин (наприклад, у разі припинення громадянства (п.7 ч.5 ст.126 [84]), у разі порушення присяги (п.5 ч.5 ст.126 [5])). І у першому, і у другому випадках, спостерігаємо здійснення активного впливу суб'єктів конституційно-правових відносин на настання строку: наявним є дострокове припинення повноважень, в даному випадку судді.

Отже, з суб'єктивної сторони, строки як юридичні факти-події в конституційному праві це свідомо вольова діяльність суб'єктів конституційно-правових відносин в обранні та встановленні певного масштабу часу, що застосовується в практичній діяльності, а також за допомогою вольової свідомої діяльності фіксуються проміжки часу як об'єктивного процесу. Слід зазначити, що в нормах конституційного права регламентуються тільки юридично значущі проміжки часу, які будучи формально визначеними у правових нормах набувають властивостей, які не притаманні часу у філософському розумінні, адже строк може бути встановлений, подовжений, призупинений, відновлений тощо.

З об'єктивної ж сторони, настання строку можливе і незалежно від волі суб'єкта конституційно-правових відносин: наприклад, відповідно до п.1 ч.5 ст.126 Конституції України [5] суддя звільняється з посади органом, що його призначив чи обрав у разі закінчення строку, на який його обрано чи призначено, і з цієї точки зору він завжди є абсолютною юридичною подією, яка може допускати у свій склад інші елементи (окрім закінчення строку, для звільнення судді необхідним елементом фактичного складу є Указ Президента).

Строк може виступати і в якості самостійного юридичного факту, наприклад, Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення (ч.5 ст.94 [5]). Вказаний приклад ілюструє, що з моменту оприлюднення Закону до моменту настання правових наслідків (набуття ним чинності) повинно пройти десять днів, і жоден суб'єкт конституційно-правових відносин не може вплинути на його призупинення, відновлення тощо. На користь самостійності вказаного юридичного факту свідчить і те, що спливання десяти днів достатньо для настання правових наслідків і жодних інших елементів не потребує.

В деяких випадках настання строку залежить не тільки від фізичних обставин спливання часу, а й від конкретних дій суб'єкту конституційно-правових відносин, що обумовлюється визначенням у конституційно-правовій нормі необхідності настання конкретної обставини, з якою пов'язується настання строку, і відповідно правових наслідків. Так у п.1 Розділу XIV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних, міських рад та сільських селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. [14] зазначається, що «цей Закон набирає чинності з дня його опублікування», тобто саме ця дія (опублікування) одночасно є подією (строком), з яким пов'язується настання правових наслідків, що, в свою чергу, є яскравим прикладом дуалістичної природи строків у конституційному праві України.

До строків у розумінні їх не як певного проміжку часу, а як моменту настання події, з якими конституційно-правова норма пов'язує настання правових наслідків, можна відносити настання певного віку, з яким пов'язується виникнення, зміна чи припинення конституційних правовідносин: наприклад, досягнення 18-річного віку для набуття права голосу (ст.70 [5]), 21-річного віку для набуття пасивного виборчого права бути обраним народним депутатом України (ст.76 [5]), 35-річного віку для можливості обрання Президентом України (ст.103 [5]), 65 років для звільнення з посади судді (ст.126 [5]) тощо. Тобто, хоча в гіпотезі правової норми і визначений строк настання певного віку, особа не може вплинути на його настання. Тут наявним є абсолютний юридичний факт-подія.

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що настання строку завжди є відносною юридичною подією, що може бути як необхідним елементом фактичного складу, так і виконувати

самостійну роль і спричиняти настання конституційно-правових наслідків. Процес же встановлення, дотримання, призупинення, відновлення чи припинення строків слід відносити до елементів фактичного складу, які вже можуть залежати чи не залежати від волі суб'єкта конституційних правовідносин.

Існує думка, що в конституційному праві не вбачається необхідність проводити розподіл подій на абсолютні та відносні, адже, на думку Ю. В. Данилюка «...не важливо що стало причиною смерті народного депутата України, а важливим є саме настання цієї події, що тягне за собою виникнення конституційних правовідносин, пов'язаних із достроковим припиненням його повноважень» [15, 133]. Дійсно в описаному прикладі не важливо що стало причиною, а важливим є наслідок, який є однаковим і у випадку абсолютної (природна смерть), і у випадку відносної (убивство, самогубство) події. Проте, якщо розглянути інший приклад – подання Президента до Верховної Ради України про оголошення стану війни у випадку збройної агресії проти України (п.19 ст.106 [5]), – то стає зрозумілим, що цю подію не можна віднести до абсолютних подій, адже, з одного боку це свідомо дія людей, з іншого боку, це подія, оскільки не залежить від волі суб'єктів конституційно-правових відносин, проте спричиняє настання правових наслідків, що полягають у введенні воєнного стану, загальну або часткову мобілізацію та ін. Усі перелічені наслідки мають безпосереднє значення для конституційного права, адже спричиняють виникнення чи динаміку конституційно-правових відносин.

З викладеного можна зробити висновок про певну умовність цієї класифікації, за якою юридичні факти-події поділяються на абсолютні та відносні, адже з розвитком науково-технічного прогресу абсолютні факти-події в реальному житті зустрічаються вкрай рідко, оскільки майже всі суспільно значущі явища (навіть природні) тією чи іншою мірою залежать від волі суб'єктів конституційно-правових відносин. Проте необхідність дослідження юридичних фактів у конституційному праві за вказаним критерієм є очевидною з огляду на те, що відносні факти-події в конституційному праві певною мірою залежать від волі людини, а отже, можна певним чином передбачити їх настання і в гіпотезі конституційно-правової норми визначити їх правові наслідки, в той час як абсолютні факти-події не залежать від волі людини, а тому їх настання може викликати законодавчу неврегульованість, ситуацію в якій настання правових наслідків не пов'язуватиметься із визначенням у нормі права, тобто наявним стане дефектність юридичного факту, яка гальмуватиме розвиток та зміцнення державності в Україні.

Певний науковий інтерес викликає класифікація подій за впливом на поведінку уповноважених органів і поділ їх на ординарні та надзвичайні. Ординарні потребують виключно фіксації настання певної події (народження, смерть, визнання безвісті відсутнім, стан здоров'я). Надзвичайні події потребують активного втручання суб'єктів конституційно-правових відносин і прийняття активних заходів для подолання їх наслідків. Наприклад, п.4 ч.1 ст.6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [2] чітко визначає перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Можна виділити такі види надзвичайних ситуацій в залежності від характеру прояву:

- 1) надзвичайні ситуації природного характеру, викликані стихійними лихами (землетрусами, повеннями, повеннями та ін.), природними пожежами, епідеміями, епізоотіями, ураженнями сільськогосподарських рослин і лісів хворобами і шкідниками;
- 2) надзвичайні ситуації екологічного характеру, до яких можна віднести екстремальні ситуації, пов'язані зі зміною стану суші, кризові ситуації зі зміною якостей атмосфери, водного середовища. Варто зазначити, що екологічні надзвичайні ситуації можуть виникати не тільки при різкій зміні параметрів оточуючого середовища у зв'язку із критичною масою цих змін, а й при промислових аваріях, хоча тоді їх слід відносити не до абсолютних, а до відносних фактів-подій, оскільки певною мірою їх настання спричинене діяльністю людини.
- 3) надзвичайні ситуації техногенного характеру, що викликані промисловими, транспортними та іншими аваріями, пожежами (вибухами), аваріями із викидами (загрозою викидів) сильнодіючих, радіоактивних і біологічно небезпечних речовин,

раптові руйнування споруд і будівель, прориви греблі, аварії на електроенергетичних і комунікаційних системах життєзабезпечення, очисних спорудах та ін.)

- 4) надзвичайні ситуації соціального характеру (терористичні акти, міжнаціональні та міжконфесійні конфлікти, масові безпорядки та ін.).

Отже, надзвичайні ситуації зазвичай визначаються як неочікуване настання подій, що мають тривалі і тяжкі наслідки. Надзвичайні ситуації екологічного характеру є неочікуваним стихійним і антропогенним лихом, що викликає чи створює загрозу нанесення шкоди екології, загибель людей і знищення власності, наслідком чого є значна деформація звичного способу життя, середовища існування, а в деяких випадках і руйнацію конституційного ладу. Тому для запобігання їх виникнення і найшвидшого подолання слід належним чином передбачити в конституційно-правовій нормі усі викладені явища і нормативно-правовий механізм їх подолання.

Також в деяких галузевих науках існує думка [1, 118-119; 12, 8], що юридичні факти-події можна класифікувати за деякими іншими критеріями. За критерієм повторюваності юридичні події поділяють: унікальні (сонячне затемнення, екологічна катастрофа) та періодичні (наприклад, весняні повені на Закарпатті, зимові снігопади, літні пожежі та ін.).

За тривалістю в часі виділяють моментальні (смерть від удару блискавки) та тривалі юридичні події (хвороба, епідемія, строк перебування на посаді).

За характером наслідків юридичні події поділяють на зворотні та незворотні. Зворотні події – це явища, по закінченні яких відновлюються правовідносини, які існували до настання певної події. Так, наприклад, введення режиму надзвичайного стану передбачає відповідно до п.3 ч.1 ст.6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [2] передбачає видання Указу Президента, в якому чітко визначається час, з якого вводиться стан, і строк, на який він вводиться. Незворотні події характеризуються тим, що після настання правових наслідків повернення до первинного стану є неможливим і це чітко визначено у правовій нормі. Наприклад, відповідно до п.2 ч.2 ст.108 Конституції України повноваження Президента припиняються достроково в разі неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я. Ця підстава має незворотній характер і, навіть якщо стан здоров'я особи нормалізується, вона не зможе відновити достроково припинені повноваження. Ці критерії можна застосовувати при класифікації юридичних фактів-подій і в конституційному праві, проте слід зважати, що зайва теоретизація при здійсненні поглибленої та розширеної класифікації може сприяти надмірній схематизації і заплутувати сутнісне уявлення про досліджувану правову категорію в цілому.

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що юридичні факти-події на сьогоднішній день є категорією малодослідженою в конституційному праві, яка потребує в подальшому окремого, більш ґрунтовного дослідження з огляду на її теоретичну та практичну значущість. З практичної точки зору для конституційного права дослідження юридичних фактів-подій має велике значення, адже настання деяких з них має наслідки не для окремо взятого суб'єкта конституційно-правових відносин (юридичної чи фізичної особи), а й для специфічних суб'єктів – нація, народ, держава, тому найбільш повне закріплення правових моделей цих обставин сприятиме злагодженому функціонуванню всього державного механізму. Адже факти народження, смерті, стихійні лиха, хвороби, строки можна відносити до юридичних фактів-подій, які займають окреме місце в структурі механізму конституційно-правового регулювання і викликають настання юридичних наслідків лише в тому випадку, коли норма права передбачає для абстрактної моделі події настання відповідних правових наслідків.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Рожкова М.А. Юридические факты гражданского и процессуального права: соглашения о защите прав и процессуальные соглашения / М.А. Рожкова. – М.: Статут, 2009. – 332 с.
2. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1550-14>
3. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим: Указ Президента України від 03 грудня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1692%2F2005>

4. Исаков В.Б. Юридические факты в российском праве / В.Б. Исаков. – М.: Юстицинформ, 1998. – 48 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
6. Советское гражданское право: [учебник] в 2 т. / [под ред. О.А. Красавчикова]. – М.: Высшая школа, 1972. – Т.1.– 1972. – 448 с.
7. Кузакова О.В. Сроки в трудовом праве как юридические факты и как юридические условия: сравнительно-правовой аспект: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / О.В. Кузакова; Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2008. – 39 с.
8. Грибанов В.П. Сроки в гражданском праве / В.П. Грибанов. – М.: Юридическая литература, 1967. – 481 с.
9. Зинченко С.А. Юридические факты в механизме правового регулирования / С.А. Зинченко. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 152 с.
10. Зборовский Г.Е. Пространство и время как формы социального бытия. – Свердловск: Свердловский юридический институт, 1974. – 105 с.
11. Лопатин В.В. Малый толковый словарь русского языка / В.В. Лопатин, Л.Е. Лопатина. – М.: Рус. яз., 1990. – 704 с.
12. Воронин А.Е. Юридические факты-события в российском праве (общетеоретический анализ): автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / А.Е. Воронин; Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний. – Владимир, 2008. – 19 с.
13. Карташов А.А. Сроки в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02: «Конституционное право; муниципальное право» / А.А. Карташов; ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации». – Москва, 2008. – 25 с.
14. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2487-17>
15. Данилюк Ю.В. Теоретичні засади конституційних правовідносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Юрій Васильович Данилюк. – К., 2009. – 203 с.

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

## **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОМБУДСМАНІВ В БОЛГАРІЇ**

Голяк Л.В., к.ю.н., професор

*Львівський інститут Межрегіональної Академії управління персоналом*

У роботі висвітлюються проблеми становлення та розвитку інституту муніципальних омбудсманів Республіки Болгарія як сучасної інституції забезпечення реалізації та охорони прав людини на локальному рівні, дається характеристика їх прав та обов'язків.

*Ключові слова: муніципалітет, органи місцевого самоврядування, громадський контроль, неурядові організації, муніципальні права людини, муніципальний омбудсман.*

Голяк Л.В. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОМБУДСМАНОВ В БОЛГАРИИ / Львовский институт Межрегиональной Академии управления персоналом, Украина  
Статья посвящена исследованию возникновения и развития института муниципальных омбудсманов в Республике Болгария как современной институции обеспечения реализации и охраны прав человека на локальном уровне.

*Ключевые слова:* муниципалитет, органы местного самоуправления, неправительственные общественные организации, общественный контроль, муниципальные права человека, муниципальный омбудсман.

Golyak L.V. ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF MUNICIPAL OMBUDSMAN IN BULGARIA / Lvov institute of the Interregional Academy of personnel management, Ukraine

The article presents the functional characteristics of the municipal ombudsman Bulgaria, the comparative analysis of their rights and duties is conducted.

The story of the Bulgarian ombudsman is one of indecisiveness, political and personal struggles, but also the story of an active civil society, international cooperation and a desire to uphold the highest standards of human rights protection. The way, in which the Bulgarian institution was established is, moreover, unique.

In Bulgaria, as in many other countries, the idea of an ombudsman institution was first introduced by academic circles during communist rule. Introducing an ombudsman institution was first discussed at the very beginning of the democratic transition, when the new Bulgarian constitution, adopted in 1991, was being elaborated.

The Center for the Study of Democracy (CSD), one of the largest and most influential Bulgarian NGOs, set up a task force to study and promote the idea. It prepared a detailed concept paper, as well as a Draft Law on the People's Defender and the Local Civic Mediators, which called for setting up ombudsman institutions in Bulgaria both at the national and local levels.

Cooperation with civil society is another dimension of the ombudsman's work. In Bulgaria, NGOs such as the Center for Study of Democracy, the Bulgarian Association for Fair Elections and Civil Rights, the Association of Young Lawyers, the Independent Ecological and Social Inspection, the Initiative for Civic Culture and many others are promoting the ombudsman institution both at the national and local levels.

Bulgaria represents a unique case of this institution's development, since ombudsmen (Local Public Mediators) were first introduced at the municipal level, and the national ombudsman was created only after this proved highly successful. The introduction of local ombudsmen was an initiative undertaken by civil society organizations and the abovementioned NGOs played a decisive role in creating these municipal ombudsmen. Local Public Mediators in the municipalities of Sofia, Shumen, Razgrad, Varna, Plovdiv and others owe their existence to the civil society. These ombudsmen, dealing mostly with issues under the authority of the municipal administration, are working in close, mutually strengthening cooperation with NGOs. At the national level, CSD activities in proposing legislation, lobbying for the ombudsman institution, and organizing local as well as international gatherings on the issue, have contributed much to establishing the Bulgarian ombudsman. Although most observers agree that eventually the ombudsman would have been established even without CSDs' activities in this field, it is also agreed that civil society facilitated the process. In Bulgaria, the very high cooperation between the ombudsman and the civil society is likely to continue in the future.

*Key words:* territorial Community, human right, municipal ombudsman, Local Public Mediators, function, classification, comparative analysis.

Головною ознакою демократичного суспільства є утвердження та забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина. Оскільки переважна більшість прав і свобод людини реалізуються на місцевому рівні, саме питанням організації місцевого самоврядування та утвердження механізмів для забезпечення дотримання даних прав на місцевому рівні приділяється так багато уваги.

Дотримання законності у діяльності органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації забезпечується за допомогою різних форм і методів контролю, серед яких чималу роль відіграють засоби громадського контролю, що безпосередньо пов'язані з організацією дотримання та захисту прав і свобод членів територіальної громади. Як слушно зазначають деякі науковці, створення системи ефективного громадського контролю є значним кроком до встановлення демократичних підвалин на місцевому рівні і у державі, вироблення гнучкого механізму взаємодії державної влади, місцевого самоврядування та місцевого населення, позитивним направленням у реформуванні місцевого самоврядування [1, 220-222].

Суб'єктами громадського контролю за діяльністю місцевої адміністрації та якістю наданих ними послуг виступають, зокрема, різні неурядові організації та громадські інститути, залучення котрих до вирішення питань місцевого значення стало нормою у житті муніципальних влад у країнах сталої демократії. Особливе місце в системі таких інститутів посідає інститут муніципального омбудсмана. Чималий досвід у розбудові даного інституту

має Республіка Болгарія. Вивчення основних положень організації діяльності даного інституту та ознайомлення із позитивним досвідом його діяльності може бути корисним для застосування подібного інституту у національній практиці здійснення громадського контролю за діяльністю органів державного управління та місцевого самоврядування з метою заохочення дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Проблеми організації та діяльності різного виду омбудсманівських служб та інститутів в муніципальних утвореннях є мало дослідженими вітчизняними науковцями і не знайшли належного висвітлення у науковій літературі. З огляду на це метою даної статті є аналіз зарубіжного досвіду діяльності інституту муніципальних омбудсманів, зокрема, у Республіці Болгарія.

Громадський контроль над органами державного управління та місцевого самоврядування виступає важливим фактором у розвитку болгарського суспільства. Можливості для участі громадян в управлінні державними та місцевими справами гарантовані Конституцією країни та законами, зокрема, Законом про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію. Внесені Національною Асамблеєю у 2003 році зміни до даного Закону надали можливість муніципальним утворенням Болгарії створювати інститут громадських посередників (муніципальних омбудсманів), посада якого повинна запроваджуватися з метою заохочення поваги до прав і законних інтересів громадян з боку органів влади та місцевого самоврядування [2]. Однак, ще до прийняття відповідних змін, зазначений інститут у якості пілотних проєктів почав запроваджуватися у ряді муніципалітетів Болгарії.

Становленню інституту муніципальних омбудсманів в Болгарії сприяло співробітництво між неурядовими громадськими організаціями, з одного боку, та місцевими органами влади, з іншого, що призвело до перших кроків у спільному формуванні думки про необхідність запровадження інституцій типу омбудсмана на рівні муніципалітетів. Такими громадськими організаціями, які активно просували ідею створення муніципальних омбудсманів, були, зокрема Центр по вивченню демократії, який був створений наприкінці 1989 року як аналітичний інститут суспільної політики, що займається демократичними цінностями, ринковою економікою та соціальними інноваціями, Коаліція 2000, створена у 1998 році з метою протидії корупції у сфері державного управління та розвитку демократії у суспільстві, Фонд ім. Фрідріха Еберта, що є одним з найстаріших політичних фондів у Європі, головною метою якого є сприяння процесам демократії та розвитку громадянського суспільства, що популяризує такі цінності соціальної демократії, як свобода, справедливість, солідарність тощо й займається великою кількістю різноманітних проєктів у цій царині, та деякі інші організації [3, 75-80].

Цьому сприяло також плідне співробітництво Центру по вивченню демократії з Національною асоціацією муніципалітетів Республіки Болгарія. Важливою частиною цього співробітництва стало проведення у листопаді 2002 року семінару на тему „Можливості для створення інституту типу омбудсмана на місцевому рівні у Болгарії. Досвід та перспективи”, організованого Центром по вивченню демократії, фундацією „Фрідріх Еберт” та Національною асоціацією муніципалітетів в Болгарії. Учасники семінару прийняли декларацію на підтримку запровадження інституту омбудсмана на місцевому (муніципальному) рівні у країні та закликали до якнайшвидшого законодавчого регламентування даного інституту органами місцевої та центральної влади. В результаті цього збільшився інтерес до даної інституції та зросла упевненість у її корисності та необхідності. Тому цей проєкт був реалізований у багатьох общинах (муніципальних утвореннях) Болгарії, особливо після внесення зазначених змін до Закону про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію, які заклали правові основи створення таких установ, як місцевий омбудсман. Як вже зазначалося, створення інституту муніципального омбудсмана (громадського посередника) стало результатом тиску з боку громадянського суспільства та багаторічних зусиль різних неурядових громадянських організацій на кшталт Центру по вивченню демократії та Національної асоціації муніципалітетів Болгарії.

Однак, перші муніципальні омбудсмани, не зважаючи на відсутність відповідного законодавчого врегулювання, почали з'являтися ще наприкінці 1999 року. Так, одним із перших, хто в 1999 році за проєктом Центру соціальної практики отримав власного омбудсмана (Громадського Посередника), став муніципалітет „Младост” м. Софії. У відповідності з даним проєктом муніципальному омбудсману доручено виступати посередником у врегулюванні конфліктів між мешканцями району та місцевої адміністрації, розглядаючи скарги на акти



поганого управління з боку останньої. Омбудсман може розглядати скарги, пов'язані з недотриманням адміністрацією строків розгляду звернень громадян, порушеннями їхніх прав, проявами бюрократії та зловживання владою тощо. Він не розглядає скарги, що стосуються справ, які вже розглядаються у судовому порядку, а також таких, які пов'язані з приватним життям громадян, з питаннями трудових та профспілкових спорів. Крім того, омбудсман не приймає до розгляду скарги на порушення, з моменту скоєння яких пройшло більше року. Принципами діяльності даного омбудсмана є надання рівних можливостей всім громадянам захищати свої права, незалежно від статі, раси, національності та етнічної приналежності, соціального походження, віку, фінансового становища, політичних та релігійних переконань, а також неупереджене ставлення до всіх сторін конфлікту із збереженням конфіденційної інформації. Діяльність Громадського Посередника (муніципального омбудсмана) підтримується мером даного муніципалітету, котрий вважає, що його діяльність слугує підвищенню культури та якості обслуговування населення, і котрий забезпечує йому доступ до необхідної інформації та відповідним службам адміністрації [4, 28-32].

Подібні інституції за підтримки Болгарської асоціації за чесні вибори і громадянські права (BAFECR), посольств Нідерландів та США були запроваджені і у муніципалітетах Разград, Лозница, Оряхово і Завет. Муніципальні омбудсмани отримують скарги та повідомлення громадян та надають їм консультативну допомогу у вирішенні конфліктів з органами влади та місцевого самоврядування. Омбудсманами були підписані угоди про співробітництво із керівниками муніципальних служб, а також видані посібники для громадян з роз'ясненнями їх прав і обов'язків та способів захисту порушених прав і законних інтересів. Безпосереднім результатом їх діяльності стало підвищення довіри між громадянами та адміністрацією, а також можливість налагодження зворотного зв'язку як фактору підвищення ефективності управління.

У Велико-Тирново проект муніципального спеціалізованого антикорупційного омбудсмана був запроваджений з 2002 по 2003 роки за підтримки Європейського інформаційного центру та посольства США. Метою його діяльності була протидія корупційним та бюрократичним проявам і зловживанню владою з боку адміністрації, що завдавали чи могли завдати шкоди правам громадян [4, 33-35].

У 2004 році в муніципалітеті Каварна посада омбудсмана була запроваджена у відповідності до прийнятого Положення про організацію та діяльність громадського посередника. В тому ж році, завдяки проекту болгарської молодіжної Асоціації „Стефан Стамболов” за підтримки Коаліції 2000 та Агентства США з підтримки міжнародного розвитку, на сесії Ради муніципалітету Баніте області Смолян також було обрано місцевого омбудсмана і прийняті Правила організації його діяльності. Для фінансування діяльності даного омбудсмана був утворений спеціальний благодійний Фонд, а муніципалітет надав приміщення для офісу і взяв на себе його облаштування. Подібна інституція була заснована й у муніципалітеті Ботевград, додаткове фінансування якої на період дії проекту забезпечували Коаліція 2000 та Агентство США з підтримки міжнародного розвитку. На жаль, не дивлячись на популярність інституції серед мешканців муніципалітету, після закінчення проекту та фінансової підтримки зазначених громадських неурядових організацій, діяльність омбудсмана була припинена через брак коштів [4, 36-38].

Найбільш широкого розголосу отримала діяльність громадського посередника (муніципального омбудсмана) Столичної общини. Проект „Столичний омбудсман” був запроваджений з 2002 по 2004 роки за підтримки Центру соціальної практики у партнерстві з митрополитом муніципалітету та фінансової підтримки фундації „Відкрите суспільство”. За період своєї діяльності Омбудсманом було розглянуто чималу кількість скарг та повідомлень громадян, аналіз котрих дозволив поділити їх на дві групи. До першої групи відносилися випадки, які потребували підтримки громадського посередника (омбудсмана) у процесі розвитку адміністративної процедури та надання адміністративних послуг чи видання адміністративних актів. Такі громадяни отримали консультації щодо строків та порядку реалізації своїх прав і захисту законних інтересів, передбачених законодавством, від порушень з боку адміністрації. Друга група випадків стосувалася складних фактичних і юридичних обставин, що вимагали ретельного розслідування та перегляду законодавства, а також зустрічі із представниками муніципалітету. Часто-густо мешканці зверталися до омбудсмана для отримання консультацій і роз'яснення щодо обов'язків та порядку діяльності різних муніципальних служб та державних структур у сфері надання різноманітних послуг, зокрема, у системі теплопостачання, транспорту, освіти тощо [6, 77-82]. Після закінчення

проекту посада муніципального омбудсмана (громадського посередника) у Столичному муніципалітеті була запроваджена і вдало функціонує до цього часу вже на постійній основі на підставі спеціально прийнятого положення.

Схожі інституції муніципальних омбудсманів було створено і й у деяких інших муніципальних утвореннях Болгарії.

Перед запровадженням посади омбудсмана кожен муніципалітет приймає правила організації й функціонування інституту омбудсмана, які в різних муніципалітетах можуть мати свої особливості і відмінності. Тому, з метою уніфікації даних положень та вироблення єдиних стандартів були розроблені Показові Правила організації й процедури Омбудсмана, які були вироблені робочою групою у складі спеціалістів з Центру по вивченню демократії, „Коаліції 2000”, Фундації з реформ місцевого самоврядування, Національної асоціації „Правова ініціатива за місцеве самоврядування” та деяких інших організацій за координації Американської агенції з міжнародного розвитку. Проект Правил було представлено на семінарі „Інститут омбудсмана на національному та місцевому рівні: досвід Болгарії у європейському контексті”, що відбувся 9 липня 2004 року у Центрі досліджень демократії за участі заступника голови Конгресу місцевого самоврядування і регіональних влад Ради Європи.

Не будучи вичерпними та обов'язковими, правила загального характеру охоплюють найбільш важливі аспекти роботи омбудсмана. Вони регулюють загальні положення та принципи діяльності громадського посередника, порядок обрання та звільнення з посади, порядок подання та розгляду скарг та повідомлень від громадян, фінансування установи та порядок звітності. Так, передбачено, що омбудсман повинен обиратися та звільнятися з посади кваліфікованою більшістю у 2/3 всіх членів місцевої Ради. Кандидатом на посаду омбудсмана може бути громадянин Болгарії, що постійно проживає у даному муніципальному утворенні, котрий не має судимості за умисні злочини, має вищу освіту (як мінімум ступінь бакалавра), п'ять років загального трудового стажу, наділений високими моральними якостями і відданий ідеям гуманізму та демократії. Однак, Правила дозволяють муніципальним радам вносити доповнення та зміни до даних вимог у відповідності до конкретних можливостей та суспільних потреб. Правила передбачають також несумісність посади омбудсмана з посадою у державній чи муніципальній адміністрації, а також з посадою у господарських товариствах чи інших юридичних особах, членством у політичних партіях чи профспілках, та заборону омбудсманові отримувати винагороду за працю за трудовим чи цивільно-правовим договором, займатися підприємницькою чи адвокатською діяльністю та здійснювати будь-які інші громадські функції [4, 52].

Підставами для дострокового звільнення омбудсмана з посади можуть бути добровільна відставка, встановлення факту несумісності посад, фактична неможливість здійснювати свої повноваження на протязі трьох місяців, систематичне невиконання своїх обов'язків та грубе порушення правил, набрання чинності судовим вироком щодо омбудсмана за скоєння умисного злочину.

Відповідно до зазначених Правил, основною функцією інституту омбудсмана є сприяння дотриманню прав і законних інтересів громадян та їх організацій органами місцевого самоврядування та місцевої адміністрації. До його компетенції входить розгляд скарг та повідомлень від фізичних та юридичних осіб у випадках порушення їх прав з боку місцевих органів влади та місцевої адміністрації та внесення пропозицій й рекомендацій зазначеним органам щодо поновлення порушених прав громадян, а також загальних рекомендацій стосовно усунення причин та умов, котрі створюють можливості для виникнення подібних порушень прав і свобод громадян.

У випадках, коли справа виходить за межі його компетенції, муніципальний омбудсман звертається за допомогою до національного омбудсмана, а у випадках, коли є підстави вважати, що було скоєно кримінальний злочин – до правоохоронних органів. Омбудсман може також звернутися за допомогою до засобів масової інформації та до інших державних і громадських структур. Однак, омбудсман не може розглядати скарги на події, що відбулися більш як два роки до дати звернення, а також справи, що пов'язані з приватним життям громадян, чи у випадку, коли даний випадок виходить за межі компетенції органів місцевої влади або які були предметом судового розгляду і стосовно яких вступив у силу вирок суду.

До омбудсмана може звернутися як фізична, так і юридична особа. Правила не передбачають якоїсь спеціальної форми для звернення до омбудсмана та жодних обов'язкових реквізитів для

скарг та повідомлень. Вони можуть бути як усні, так і письмові, подаватися як особисто, так і через уповноважену особу. Єдина вимога полягає у тому, що у заяві повинна міститися інформація про заявника, викладення суті події та зазначення органу чи посадової особи, стосовно котрих подається скарга чи повідомлення.

Що стосується фінансування інституту муніципального омбудсмана, то Правила передбачають, що джерелами фінансування, окрім місцевого бюджету, можуть бути будь-які джерела, в тому числі й пожертвування. Єдиною умовою є те, що вони не повинні бути анонімними, а також ставити омбудсмана у залежність від муніципалітету.

Омбудсман за результатами своєї діяльності повинен подавати що півроку звіт до міської ради і щорічний звіт меру міста. Він може також готувати окремі додаткові доповіді щодо окремих випадків, які набули найбільш широкого розголосу чи вимагають нагального законодавчого врегулювання. Доповіді включають інформацію про надіслані до омбудсмана скарги та повідомлення, результати проведених перевірок, а також пропозиції щодо удосконалення чинної практики та локального законодавства з метою усунення причин порушень прав і законних інтересів громадян та покращення надання послуг службами муніципалітету. Звіти та дослідження омбудсмана доводяться до відома громадськості муніципалітету. Вони є доступними для широкого загалу, публікуються у засобах масової інформації та розміщуються на сайті муніципалітету в мережі Інтернет [5, 36-41].

В даний час інститут муніципальних омбудсманів (громадських посередників) функціонує у понад 20 муніципалітетах країни. Вони об'єднані в Асоціацію муніципальних омбудсманів Болгарії, яка координує діяльність омбудсманів, здійснює зв'язок із засобами масової інформації з метою розголосу результатів діяльності даного інституту, підтримує контакти з іншими громадськими організаціями, які розробляють аналогічні проекти, для синхронізації спільних зусиль у розбудові демократичного суспільства та заохоченні реалізації та захисту прав людини і громадянина.

Таким чином, Республіка Болгарія, як і багато інших європейських держав, дотримуючись критеріїв, заснованих на визнанні прав і свобод людини і громадянина у якості основних цінностей, слідує шляхом демократичних форм правління та розбудови демократичних інститутів громадянського суспільства, серед яких чималу роль відіграє і інститут муніципального омбудсмана. Накопичений Болгарськими муніципальними омбудсманами позитивний досвід щодо підвищення ефективності управлінської діяльності на локальному рівні та посилення громадянської активності у захисті демократичних цінностей в державі може стати мотивуючим фактором для впровадження подібних інституцій в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Еникеева Д.Р. Общественный контроль деятельности органов местного самоуправления (сравнительный анализ опыта России и США) [Текст] / Д.Р. Еникеева // Государство и право: теория и практика: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Челябинск, апрель 2011 г.). – Челябинск: Два комсомольца, 2011. – С. 220-222.
2. Закон Болгарии о местном самоуправлении и местной администрации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.onlinebg.ru/mediawiki/index.php>
3. Институцията Омбудсман в Европа и България: правна същност и практика /ред. проф. д-р Нора Ананиева, д-р Мария Йорданова. – София: Център за изследване на демокрацията, 2004. – 143 с.
4. Институцията Омбудсман в България. – София: Център за изследване на демокрацията, 2005. – С.28-52.
5. Славова, Мария Омбудсманът: Българската перспектива / Мария Славова. – София: Гей-Либрис, 2002. – С.36-41.
6. Цанков В. Омбудсманът (общественият посредник) в Република България / Веселин Цанков. – София: БАН-ИПН, 2004. – С. 77-82.

## ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ, ЩО БЕРУТЬ УЧАСТЬ У ДОБОРІ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ СУДДІ

Прокопенко Б.О., аспірант

*Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

У статті здійснено намір дослідити окремі аспекти правового статусу органів, до повноважень яких відносяться добір кандидатів на посаду судді. Розкрито правовий статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради юстиції та Президента України як органів, що беруть участь у формуванні суддівського корпусу. Виявлено проблемні моменти взаємодії та функціонування вказаних органів та запропоновано шляхи вирішення існуючих проблем.

*Ключові слова: Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища рада юстиції, добір кандидатів на посаду судді.*

Прокопенко Б.А. ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ, УЧАСТВУЮЩИХ В ОТБОРЕ КАНДИДАТОВ НА ДОЛЖНОСТЬ СУДЬИ /Национальный университет «Юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого», Украина

В статье предпринята попытка исследовать отдельные аспекты правового статуса органов, к полномочиям которых относится отбор кандидатов на должность судьи. Раскрыт правовой статус Высшей квалификационной комиссии судей Украины, Высшего совета юстиции и Президента Украины как органов, участвующих в формировании судейского корпуса. Выявлены проблемные аспекты взаимодействия и функционирования указанных органов и предложены пути решения существующих проблем.

*Ключевые слова: Высшая квалификационная комиссия судей Украины, Высший совет юстиции, отбор кандидатов на должность судьи.*

Prokopenko B.A. LEGAL STATUS OF JUDICIAL SELECTION AUTHORITIES / National university "Yaroslav the Wise Law academy of Ukraine", Ukraine

Judicial selection is a long, complex and step process. Fundamental changes in legislation and the problem of qualitative judicial authorities' recruitment become challenging under the conditions of legal state development. In order to prepare and form judiciary personnel, to create relevant organizational, legal and other conditions is one of the major tasks within the frame of judicial reform.

The judicial selection authorities contain: The Supreme Qualifications Commission of Judges of Ukraine, The Supreme Council of Justice, and the President of Ukraine. Not only domestic legislation regulations but also recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe and international treatments regulate organization of judiciary constitution.

The Supreme Qualifications Commission of Judges of Ukraine is the main authority to start judicial selection. The legal status of the authority is defined by the Law of Ukraine on Court Organization and Status of Judges and by the Rules of the Supreme Qualifications Commission of Judges of Ukraine. When analyzing the powers of the authority, the shortfalls in the notion of the Supreme Qualifications Commission of Judges of Ukraine were found. On the basis of investigation changes to the legislation in form of clear definition were proposed. The definition contains legal status, the object competence and basic powers of the Commission.

The Supreme Council of Justice is the next authority to continue the mission of the Ukrainian Supreme Qualifications Commission of Judges. The article deals with the legal status, powers, judiciary authorities' constitution and its main functions. Venice Commission qualified lawyers and experts' attitude to the Supreme Council of Justice has been mentioned and the expediency of the opinion about operation of the authority concerning judicial selection has been analyzed.

When pointed out that judicial appointment is conducted by the President of Ukraine, we proposed changes to the legislation that to our opinion would improve operation of all judicial selection authorities, increase efficiency of judicial selection and judicial branch of the government functioning.

*Key words: The Supreme Qualifications Commission of Judges of Ukraine, The Supreme Council of Justice, judicial selection.*

В умовах будівництва правової держави, докорінної зміни законодавства, проблема якісного комплектування суддівського корпусу стає особливо актуальною. Створення відповідних організаційних, правових та інших умов для підготовки й формування кадрів судової влади є одним із найважливіших завдань у межах судової реформи [1, 90]. Добір кандидатів на посаду судді є багатоступеневим, послідовним процесом, за допомогою якого, в певній мірі, виражається чинна в Україні система стримувань і противаг, яка покликана не допустити піднесення однієї із влад над іншою, запобігти встановленню недемократичних методів управління суспільством і державою та покликана підвищити ефективність управління державними справами [2, 84]. Тому в процесі добору кандидатів на посаду судді беруть участь декілька державних органів, які відносяться до різних гілок влади.

Органи державної влади, які беруть участь у формуванні суддівського корпусу є предметом дослідження як теоретиків права, так і практичних працівників не тільки України, а й інших держав. Серед них можна виділити таких: С.В. Бігун, Т.В. Галайденко, О.В. Гончаренко, В.В. Городовенко, А.П. Закалюк, В.В. Захаров, М.І. Клеандров, І.Є. Марочкін, А.М. Марцинкевич, І.Б. Михайловська, Л.М. Москвич, І.В. Назаров, Т.Н. Нешатаєва, О.М. Овчаренко, В.В. Пейсіков, Н.В. Радутна, І.Л. Самсін, А.О. Селіванов, В.В. Сердюк, Л.В. Скоромоха, І.Я. Фойницький, та ін.

**Метою** статті є визначення правового статусу органів державної влади, які здійснюють добір кандидатів на посаду судді, аналіз встановлених законодавством їх повноважень, а також особливості їх функціонування як єдиної взаємоузгодженої системи формування корпусу професійних суддів.

До системи органів, що беруть участь у доборі кандидатів на посаду судді вперше, входять: Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища рада юстиції, Президент України. Порядок добору й вимоги до кандидатів у судді, їх призначення визначаються Конституцією України [3], законами України від 8 липня 2010 року № 2456-VI «Про судоустрій і статус суддів» [4] та 15 січня 1998 р. № 22/98-ВР «Про Вищу раду юстиції» [5].

Правовий статус органів, що беруть участь у формуванні суддівського корпусу, закріплюється також і в міжнародних нормативно-правових актах, ратифікованих Україною. Таким чином, звертаючись до Європейської хартії про статус суддів (Рада Європи, 1998 р.) [6], Загальної (Універсальної) хартії судді, ухваленої 17 листопада 1999 року Центральною Радою Міжнародної Асоціації Суддів в Тайпеї (Тайвань) [7], Рекомендації щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки Комітету міністрів Ради Європи № R (94)12 від 17 листопада 2010 року [8] та аналізуючи їх положення, можна зробити такі висновки: добір кандидатів на посаду судді має здійснювати незалежний від законодавчої та виконавчої гілок влади державний орган, більшість членів якого мають бути суддями, обрані їх колегами, і в якому гарантовано якнайширше представництво суддівського корпусу. На практиці ж в Україні діє 2 органи, які здійснюють добір кандидатів на посаду судді: Вища кваліфікаційна комісія суддів України та Вища рада юстиції.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» визначає Вищу кваліфікаційну комісію суддів України (далі – ВККСУ, Комісія) постійно діючим органом у системі судоустрою України, який є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс та рахунки в органах Державного казначейства України (стаття 90 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Подібне визначення ВККСУ, зібране з аналізу частин статті Закону, є недостатнім для з'ясування його дійсної правової природи в рамках визначеного положеннями чинної Конституції України розподілу державної влади на три гілки влади – законодавчу, виконавчу і судову.

Відсутність системного підходу щодо організації і диференціації всієї сукупності органів державної влади призводить до численних непорозумінь з приводу їхнього місцезнаходження в системі владних координат, породжує дискусії серед науковців та практиків щодо їхньої правової природи, створює умови для надання їм невласливих повноважень, взаємопроникнення їхніх компетенцій, дублювання повноважень та значного ускладнення у процесі реалізації завдань і функцій держави. Постійні зміни законодавства, що регламентують діяльність і організацію органів державної влади, є незаперечним свідченням нестабільності та нерегульованості ієрархічно-просторових взаємозв'язків у рамках, в яких вони функціонують. Згадані методологічні прорахунки й недоліки безпосередньо позначилися також і на визначенні правової природи та місця ВККСУ [9, 34]. Тому, на нашу думку, необхідно внести зміни до частини 1 статті 91 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і викласти її в такій редакції: «Вища кваліфікаційна комісія суддів України є колегіальним, незалежним органом, відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також відповідальним за покладені повноваження, пов'язані з обліком, контролем, виконанням функцій кадрового та інформаційного забезпечення судової системи, передбачених законодавством». Таким чином, подібним визначенням законодавець зможе чіткіше розкрити правову природу ВККСУ, пов'язавши її за статусом і функціями з судовою гілкою влади, чим встановити положення Комісії як частини судової системи.

До повноважень ВККСУ, визначених статтею 91 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» відносяться: 1) веде облік даних про кількість посад судді у судах загальної юрисдикції, в тому числі вакантних; 2) веде облік даних про кількість адміністративних посад у судах загальної юрисдикції та негайно повідомляє відповідну раду суддів, Вищу раду юстиції про утворення вакантної посади голови суду, заступника голови суду; 3) проводить добір кандидатів на посаду судді вперше, в тому числі організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит; 4) вносить до Вищої ради юстиції рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді для подальшого внесення відповідного подання Президентові України; 5) надає рекомендацію про обрання на посаду судді безстроково або відмовляє у наданні такої рекомендації; 6) визначає потреби в державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України; (6-1) затверджує відповідно до критеріїв, визначених у положенні

про порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, перелік юридичних вищих навчальних закладів, які здійснюватимуть таку підготовку; 7) на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора України приймає рішення про відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності; 8) розглядає заяви та повідомлення про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих та апеляційних судів та за наявності підстав порушує дисциплінарні справи і здійснює дисциплінарне провадження; 9) приймає рішення за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав застосовує дисциплінарне стягнення до суддів місцевих та апеляційних судів; 10) приймає рішення про дострокове зняття застосованого до судді дисциплінарного стягнення; 11) здійснює інші повноваження, передбачені законом.

Отже, ВККСУ наділена повноваженнями які можна поділити на основні та додаткові. Більшість повноважень мають додатковий характер і пов'язані зі здійсненням обліку, контролю, виконанням функцій кадрового та інформаційного забезпечення судової системи. Основна діяльність Комісії реалізується при вирішенні дисциплінарних справ стосовно суддів місцевих та апеляційних судів. ВККСУ є першою і, фактично, основною ланкою в усьому ланцюзі процедур кадрових призначень у системі судоустрою України, адже у наступних інстанціях, зокрема – у Верховній Раді України чи у Вищій раді юстиції – відбувається розгляд того рішення, яке підготовлено і ретельно проаналізовано ВККСУ [10, 19].

Стаття 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що ВККСУ діє у складі одинадцяти членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менше двадцяти років. До складу Комісії входять: 1) шість суддів, які призначаються з'їздом суддів України; 2) дві особи, які призначаються з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; 3) одна особа, яка призначається Міністром юстиції України; 4) одна особа, яка призначається Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; 5) одна особа, яка призначається Головою Державної судової адміністрації України. Строк повноважень члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України становить шість років з дня набуття повноважень. Слід зазначити з цього приводу, що спільним висновком Венеціанської комісії та Дирекції зі співпраці Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи на основі коментарів пана Стефана Гасса (експерт, Дирекція зі співпраці), пана Джеймса Гамільтона (заступник члена, Ірландія), пана Поля Лемменса (експерт, Дирекція із співпраці), пані Ганни Сухоцької (член, Польща) щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не було дано однозначної позитивної оцінки, передбаченому Законом порядку призначення членів Комісії. Так, міжнародні експерти висловили сумнів щодо призначення одного з членів Комісії виконавчою владою. Цей сумнів ґрунтувався на тому, що більшість членів Комісії складають судді, а тому призначення одного з членів Комісії виконавчою владою навряд розумне чи необхідне. Крім того, було зазначено, що присутність у Комісії члена, що представляє Міністра юстиції, з правом голосу може спричинити сумніви, принаймні на рівні заяв щодо незалежності Комісії та узгодження її діяльності з принципом розподілу влади. Було також підкреслено важливість існування гарантій політичної незалежності інших десяти членів Комісії, включаючи шість суддів [11].

Підводячи підсумки з приводу правового статусу ВККСУ, не можна не погодитися з І.Л. Самсіним, який зазначає, що за завданнями, повноваженнями та порядком їх реалізації Комісія має ознаки органу державної влади, за складом і порядком формування – це один із органів суддівського співтовариства. В системі поділу влади ВККСУ має розглядатися як невід'ємний елемент судової гілки влади, який виконує специфічні внутрішні завдання судової влади й при цьому взаємодіє з іншими органами держави у випадках і порядку, визначеному законом. Належність Комісії до державно-владних органів вимагає її підзвітності суспільству, наслідком чого має бути забезпечення максимальної прозорості та відкритості в її діяльності [12, 183].

Наступним державним органом, який бере участь у формуванні корпусу суддів є Вища рада юстиції (далі – ВРЮ). Відповідно до статті 1 Закону України «Про Вищу раду юстиції» ВРЮ є колегіальним, незалежним органом, відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за прийняття рішень стосовно порушень суддями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність. Стаття 5 вказаного Закону визначає, що ВРЮ складається з двадцяти членів. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до ВРЮ по три члени, всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів ВРЮ. До складу ВРЮ входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України. Повноваження ВРЮ закріплені у статті 131 Конституції України, а

Законом України «Про Вищу раду юстиції» їх розширено та деталізовано. До них відносяться: 1) вносить подання Президенту України про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад; (1-1) за поданням відповідної ради суддів призначає суддів на посади голови суду, заступника голови суду та звільняє їх з цих посад; 2) розглядає справи і приймає рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності; 3) здійснює дисциплінарне провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів; 4) розглядає скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

У статті 131 Конституції України зазначено, що в Україні діє ВРЮ, закріплено основи її формування та наведено перелік функцій (повноважень). Відсутність конституційного визначення статусу і завдань цього органу призводить до неоднозначності у розумінні його ролі в системі судової влади.

Тому не випадково більшість дослідників обмежуються визначенням ВРЮ як державного органу, наділеного контрольно-наглядовими і дисциплінарними повноваженнями в судовій системі України. При цьому доводиться, що ВРЮ віднесена до судової влади лише функціонально, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенції), а не структурно – як окрема ланка системи органів судової влади [13, 33]. Також у Конституції України функції та порядок формування складу ВРЮ урегульовано в розділі VIII “Правосуддя”. Це свідчить про те, що Верховна Рада України намагалася зробити Раду одним із провідних конституційних органів національної системи судової влади – основним гарантом неупередженого і справедливого судочинства в нашій державі.

Проте, розглядаючи ВРЮ у контексті функціонування разом із ВККСУ, ВРЮ не є суддівським органом, не відповідає за кваліфікацію суддів. Для цього в Україні діє спеціалізований орган – ВККСУ, у складі якої більшість суддів, що призначаються самими суддями. Хоча питання статусу цього державного органу і залишається дискусійним, оскільки європейська модель формування суддівського корпусу не допускає існування одночасно двох вищих незалежних спеціальних органів. Як правило, у країнах Європи існує єдиний вищий конституційний орган (вища рада магістратури, вища рада юстиції), відповідальний за формування суддівського корпусу, який утворює допоміжні (робочі) органи, необхідні для реалізації покладених на нього завдань. Такі допоміжні органи можуть відповідати за добір та кваліфікацію суддів (комісії, академії та школи суддів), дисциплінарну відповідальність суддів (різні види судових та дисциплінарних інспекцій). На шляху до європейських стандартів судочинства таку систему формування суддівського корпусу слід відбудувати і в Україні, об'єднавши у новоствореній ВРЮ повноваження і функції двох вищих органів [14, 121].

Слід зазначити, що, аналізуючи діяльність новоутвореної ВРЮ, експерти Венеціанської Комісії Джозеф Пуллічіно, Торфасон та Ганна Сухоцька у своїх висновках від 4 січня 2000 року та 3 липня 2001 року визначили, що метою створення таких інституцій, як Вища рада юстиції, є захист незалежності суддів шляхом ізолювання їх від надмірного тиску з боку інших гілок влади в державі у питаннях призначення суддів і здійснення дисциплінарних функцій. Беззаперечно, незалежність суддів має бути захищена від втручання виконавчої влади, особливо це стосується вирішення питань кар'єри судді. Слід захищати незалежність суду і від законодавчої влади, оскільки судді повинні застосовувати закон, а не виражати волю парламенту. Суддя потребує захисту і від безпосереднього керівництва у самій судовій владі, адже він, виконуючи свої обов'язки, не зобов'язаний підкорятися наказу судді більш високого рівня чи підкорятися іншим впливам чи тиску.

На думку експертів, створення ефективної Ради юстиції також є засобом забезпечити суди системою управління, що запобігає перетворенню суддів на замкнену та інтроспективну касту і веде до певної координації з тими, хто представляє волю народу, водночас гарантуючи незалежність і свободу від маніпуляцій. Наявність у складі ВРЮ членів, які призначаються не судовою системою, має, безсумнівно, позитивний ефект.

Як відомо, значна кількість останніх рекомендацій експертів Венеціанської комісії наголошувала на необхідності існування в Україні ВРЮ у складі більшості суддів, які обираються самими суддями. На нашу думку, внесення таких змін до чинного законодавства заслуговує підтримки.

Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України на підставі та в межах подання ВРЮ, без перевірки додержання встановлених Законом вимог до кандидатів на посаду судді та порядку проведення

добору кандидатів у судді. Президент України видає указ про призначення судді не пізніше тридцяти днів із дня отримання відповідного подання ВРЮ (стаття 72 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Таким чином, у процесі добору кандидатів на посаду судді беруть участь ряд державних органів. Діяльність та взаємоузгодженість цих органів знаходиться на початковому етапі становлення, тому, на нашу думку, потребує вдосконалення. Для підвищення якості та ефективності роботи вказаних органів держави, що беруть участь у формуванні корпусу суддів, можливі такі позитивні зміни.

По-перше, у наведених вище міжнародних нормативно-правових актах вказано, що добір кандидатів на посаду судді має здійснювати незалежний від законодавчої і виконавчої гілок влади державний орган, тобто це має бути один орган. В Україні ж функції добору фактично виконують ВККСУ та ВРЮ. Для вирішення цієї проблеми пропонуємо перетворити ВККСУ на структурний підрозділ ВРЮ.

По-друге, беручи до уваги необхідність об'єднання у єдину структурну одиницю ВККСУ та ВРЮ, обов'язковим наслідком таких змін має бути створення такого складу ВРЮ, у якому більшість повинні бути судді, обрані їх колегами.

По-третє, для реалізації закріпленого у міжнародних нормативно-правових актах положення про існування незалежного від законодавчої та виконавчої гілок влади державного органу, в якому гарантовано якнайширше представництво суддівського корпусу, необхідно не тільки надати більшість у ВРЮ представникам судової гілки влади, а внести зміни до законодавства щодо Голови ВРЮ. У даний момент ВРЮ обирається з членів ВРЮ на три роки, без права переобрання, на першому засіданні ВРЮ таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів з будь-якою кількістю кандидатур, запропонованих членами ВРЮ. Головою ВРЮ не може бути обрано членів ВРЮ, які входять до її складу за посадою. Для реалізації в повній мірі вимог, встановлених у міжнародних нормативно-правових актах та рекомендованих експертами права міжнародного рівня, необхідно внести зміни до законодавства, закріпивши, що Головою ВРЮ має бути представник судової влади. Так як за посадою до ВРЮ входить Голова Верховного Суду України, як найдосвідченіший, обраний елітою представників суддівського корпусу під час Пленуму Верховного Суду України, то логічно, щоб ВРЮ очолював Голова Верховного Суду України за посадою.

Отже, оскільки процедура добору кандидатів на посаду судді є новою і ще не виробила сталі традиції формування суддівського корпусу, то вона потребує удосконалення, які можуть бути запроваджені у організації та діяльності ВККСУ, ВРЮ та Президента України. Запропоновані зміни спростять процедуру добору, зроблять її більш економною для бюджету країни, швидшою та ефективнішою.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Назаров І.В. Правовий статус Вищої ради юстиції: монографія / І.В. Назаров. – Х.: Право, 2006. – 208 с.
2. Конституційне право України: посібник для підготовки до іспиту / Ю.Г. Барабаш, Л.К. Байрачна, І.І. Дахова та ін.; за заг. ред. Ю.Г. Барабаша. – Х.: Право, 2012. – 304 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 23. – Ст.1540.
5. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 25. – Ст. 146.
6. Европейская хартия о статусе судей // Российская юстиция. – 1999. – № 7. – С. 2-4; Российская юстиция. – 1999. – №8. – С.2-4; №9. – С. 5-6.
7. Загальна (Універсальна) хартія судді, ухвалена 17 листопада 1999 р. Центральною Радою Міжнародної Асоціації Суддів в Тайпеї (Тайвань) [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_j63](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_j63).
8. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098 засіданні заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a38](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a38).
9. Ігонін Р.В. Адміністративно-правова природа Вищої кваліфікаційної комісії суддів України / Р.В. Ігонін // Адвокат. – 2011. – № 2 (125). – С. 34-38.



10. Мельник М.Г. Статус вищої кваліфікаційної комісії суддів України у процесі призначення на посаду судді: генезис, проблемні питання, шляхи вирішення / М.Г. Мельник // Наше право. – 2010. – № 4 – Ч. 2. – С. 18-21.
11. Спільний висновок щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Венеціанської комісії та Дирекції зі співпраці Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи на основі коментарів pana Стефана Гасса (експерт, Дирекція зі співпраці), pana Джеймса Гамільтона (заступник члена, Ірландія), pana Поля Лемменса (експерт, Дирекція зі співпраці), pani Ганни Сухоцької (член, Польща): Висновок №. 588 / 2010 [Електронний ресурс] // Неофіційний переклад. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/285DC84A1EFF78FAC22577C20051A2AA?opendocument>
12. Самсін І.Л. Судова реформа: актуалізація проблем статусу суддів і судоустрою України: історико-правовий нарис / І.Л. Самсін. – Х.: ФІНН, 2012. – 224 с.
13. Бринцев В.Д. Вища рада юстиції: міжнародний досвід формування та нормативно-правове забезпечення її діяльності в Україні / В.Д. Бринцев // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – № 12 (124). – С. 32-36.
14. Вища рада юстиції – 15 років діяльності. – К.: Видавництво ЛОГОС Україна, 2012. – 200 с.

## РОЗДІЛ III. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.95 (73)

### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЗАКОРДОННИХ ДИПЛОМАТИЧНИХ УСТАНОВ: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРИВАТНОГО СЕКТОРУ (ДОСВІД США)

Федчишин С.А., к.ю.н., асистент

*Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

Стаття присвячена дослідженню особливостей взаємодії держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки закордонних дипломатичних установ США. Розкривається місце приватного сектору безпеки в системі забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ США. Вказується на доцільність запровадження досвіду США в Україні.

*Ключові слова: взаємодія, приватний сектор, безпека, закордонні дипломатичні установи, США.*

Федчишин С.А. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ЗАРУБЕЖНЫХ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ЧАСТНОГО СЕКТОРА (ОПЫТ США) / Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», Украина

Статья посвящена исследованию особенностей взаимодействия государства и частного сектора в обеспечении безопасности зарубежных дипломатических учреждений США. Раскрывается место частного сектора безопасности в системе обеспечения безопасности зарубежных дипломатических учреждений США. Указывается на целесообразность внедрения соответствующего опыта США в Украине.

*Ключевые слова: взаимодействие, частный сектор, безопасность, зарубежные дипломатические учреждения, США.*

Fedchishin S.A. THE MAINTENANCE OF SAFETY OF FOREIGN DIPLOMATIC ESTABLISHMENTS: COOPERATION BETWEEN STATE AND PRIVATE SECTOR (EXPERIENCE OF THE USA) / National university «Yaroslav the Wise Law academy of Ukraine», Ukraine

The article is devoted to research of the cooperation between state and private sector in sphere of maintenance of safety of diplomatic establishments of the USA. The present day condition of this partnership is underlined.

The cooperation between state and private sector in sphere of maintenance of safety of foreign diplomatic establishments of the USA is considered today as systematic and multilevel interaction of State Department and other authorities of the USA with the private partners, directed on maintenance of security of employees of foreign diplomatic establishments of the USA, members of their families, official residence of establishment, transport and other property of these establishment from illegal (criminal) encroachments and other threats.

The separate attention in article is given to the analysis of modern forms of the cooperation between state and private sector in maintenance of safety of foreign diplomatic establishments of the USA. Firstly, the important role of the Overseas Security Advisory Council in maintenance of safety of citizens, corporations and establishments of the USA in foreign countries is underlined. Features of formation, functions and some other questions of the organisation and activity of this council are considered. Secondly, the essence and features of functioning of the Rewards for Justice Program as one of important form of cooperation between state and private sector in maintenance of safety of foreign diplomatic establishments of the USA are analyzed.

Thirdly, it is underlined, that the outsourcing in sphere of diplomatic security is widespread in cooperation between state and private sector in maintenance of safety of foreign diplomatic establishments of the USA. The essence and features of outsourcing in this sphere is considered. Main causes of the reference of US State department to outsourcing in sphere of diplomatic security are defined. Some features of outsourcing in sphere of maintenance of safety of foreign diplomatic establishments of the USA are defined.

The author made a conclusion about extremely important role of a private security sector in system of maintenance of safety of foreign diplomatic establishments of the USA. The author underlines necessity of the further scientific research of experience of the USA in sphere of cooperation between state and private security sector in maintenance of safety of foreign diplomatic establishments, expediency of its introduction in Ukraine etc.

*Key words: cooperation, private sector, safety, foreign diplomatic establishments, the USA.*

За сучасних умов значно зросла кількість протиправних посягань на закордонні дипломатичні установи держав світу, у тому числі й України. Так, лише за останні п'ять років зафіксовано близько десяти посягань на закордонні дипломатичні установи України (в Іраку, Росії, Сирії, Туреччині, Фінляндії та ін.). Зокрема, мали місце збройні напади на дипломатичні установи, у тому числі з використанням вибухівки, пошкодження їх майна, погроза вбивством співробітникам дипломатичних установ та членам їх сімей тощо. У зв'язку з цим особливої актуальності набирає проблема вдосконалення забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ України, дослідження його організації та правових засад, форм та методів, визначення існуючих, проте не використовуваних резервів, які б дозволили підвищити ефективність цієї діяльності. Безпосередньо це стосується й співробітництва держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки закордонних дипломатичних установ, що вже тривалий час практикується багатьма іноземними державами. При цьому, на особливу увагу заслуговує досвід США, в яких практика взаємодії держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки дипломатичних установ набула чи не найбільшого поширення та розвитку.

Проблеми приватного (недержавного) сектору безпеки розглядалися багатьма вченими з різних галузей юридичної науки. З-поміж вчених-адміністративістів відзначимо праці В.В. Крутова, Г.П. Новицького, В.Г. Пилипчука та ін. При цьому, що стосується комплексного дослідження зарубіжного досвіду у цій сфері, то можна відзначити лише монографію Н.П. Матюхіної «Приватний сектор безпеки США: шляхи розвитку та реалії сьогодення», в якій піддано ґрунтовному аналізу особливості становлення приватного сектору безпеки США, його сучасний стан, визначено місце приватного сектору безпеки в системі забезпечення національної безпеки тощо. Однак, незважаючи на важливість зарубіжного досвіду для розвитку системи забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ України, проблеми взаємодії держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки дипломатичних установ іноземних держав, у тому числі й США, у вітчизняній науці адміністративного права спеціального дослідження не отримали. Саме це і зумовлює завдання даної статті, що полягають у дослідженні сучасного стану взаємодії держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки закордонних дипломатичних установ США, визначенні місця приватного сектору безпеки у системі забезпечення безпеки дипломатичних установ США, з'ясуванні доцільності запровадження досвіду США в Україні.

Необхідність вдосконалення системи забезпечення дипломатичної безпеки в повний зріст постала перед США у середині 80-х рр. XX ст. Трагічні події 1979-1981 рр., пов'язані із захопленням 52 заручників із числа працівників посольства США в Тегерані, їх утримання протягом 444 днів, а також вбивство внаслідок терактів більше 300 американців, у тому числі дипломатів, у Бейруті (1983 р.) продемонстрували неефективність діяльності уряду США щодо захисту прав та забезпечення безпеки американських громадян за кордоном. Вказані події зумовлювали необхідність істотного перегляду існуючої системи забезпечення дипломатичної безпеки США, пошук шляхів її подальшого вдосконалення.

З метою аналізу інцидентів та надання пропозицій із розвитку системи дипломатичної безпеки Держдепартаментом США було сформовано групу експертів на чолі з Б.Р. Інманом. Доповідь комісії («The Inman report»), опублікована у 1985 р., стала основою для реформування системи забезпечення дипломатичної безпеки США. По-перше, в ході реформи було прийнято Акт про дипломатичну безпеку та боротьбу з тероризмом (1986 р.), що заклав передумови сучасної системи забезпечення дипломатичної безпеки США, передбачав значне збільшення її фінансування. По-друге, в системі Держдепартаменту США створено новий правоохоронний орган спеціального призначення – Бюро дипломатичної безпеки США. Поряд з іншим, важливим напрямком вдосконалення системи дипломатичної безпеки США визначався розвиток взаємодії держави та приватного сектору у відповідній сфері, підвищення її ефективності. З цією метою у 1985 р. створено Консультативну раду з питань забезпечення безпеки за кордоном (Overseas Security Advisory Council), до якої увійшли представники не лише Держдепартаменту та інших органів США, а й ряду приватних компаній. Головна ідея полягала в тому, щоб об'єднати зусилля аналітиків з державного і приватного секторів безпеки у передбаченні та запобіганні явищ, що несуть загрози громадянам, установам і компаніям США за кордоном [1, 29-31; 2, 349].

Реформи у сфері дипломатичної безпеки США 80-х рр. XX ст. стали відправною точкою для розвитку співробітництва держави і приватного сектору у забезпеченні безпеки дипломатичних установ США, були свідченням якісної зміни концепції такого співробітництва, відобразили високий рівень взаємної довіри та вперше перетворили приватний сектор у невід'ємну складову системи забезпечення дипломатичної безпеки США.

За сучасних умов співробітництво держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки дипломатичних установ США розглядається як системна, багатовимірна і багаторівнева взаємодія Держдепартаменту та інших органів влади США з приватними партнерами, що спрямовується на забезпечення захищеності працівників закордонних дипломатичних установ США та членів їх сімей, будівель та іншого майна дипломатичних установ, а також інформації з обмеженим доступом від протиправних посягань та інших загроз. До відповідних приватних партнерів належать: (а) суб'єкти корпоративної безпеки – служби (відділи) внутрішньої безпеки американських компаній, що здійснюють господарську діяльність за кордоном; (б) суб'єкти контрактної безпеки – приватні компанії, що спеціалізуються на наданні різного роду платних послуг у сфері забезпечення безпеки; (в) громадські організації та окремі громадяни (як США, так і будь-які інші приватні особи), що надають допомогу або беруть участь у забезпеченні безпеки дипломатичних установ США та ін.

Важливого значення має визначення та аналіз форм взаємодії держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки дипломатичних установ США. В першу чергу, відзначимо вагому роль Консультативної ради з питань забезпечення безпеки за кордоном (Overseas Security Advisory Council). За сучасних умов Рада є постійно діючим органом координації діяльності менеджерів безпеки публічного та приватного секторів, які забезпечують захист громадян, дипломатичних установ та інших важливих об'єктів США за кордоном. Якщо у 80-х рр. XX ст. до складу Ради входили 25 членів (4 – від уряду, 21 – від транснаціональних корпорацій США), то вже сьогодні їх нараховується близько 4000 (представники Держдепартаменту, корпорацій, навчальних та наукових установ тощо). Діяльність Ради спрямовується на визначення і запобігання загрозам безпеки в різних регіонах світу, покращення інформаційного обміну між менеджерами публічного та приватного секторів безпеки, розроблення та реалізацію спільних програм безпеки (насамперед, інформаційної та фізичної безпеки), вдосконалення методів діяльності тощо [3; 4, 80-81].

Консультативна рада з питань забезпечення безпеки за кордоном очолюється Директором Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту США та проводить засідання щоквартально відповідно до розробленої п'ятирічної стратегії. Організаційну систему Ради утворюють як осередки на території США, так і представництва по всьому світу (country-councils). За сучасних умов нараховується близько 140 представництв Ради в іноземних державах, зокрема в Європі, Близькому та Далекому Сході, Південній і Центральній Африці та ін. Діяльність цих представництв спрямована на об'єднання зусиль закордонних дипломатичних установ США і місцевих приватних компаній США у сфері забезпечення безпеки.

Визначною особливістю зарубіжних осередків Консультативної ради є те, що вони щорічно оприлюднюють аналітичні доповіді про стан безпеки та злочинності у відповідній державі («Crime and Safety Report»). У доповідях комплексно аналізують реальні та потенційні загрози безпеці громадян, приватних компаній та інших об'єктів США у певній державі. В якості прикладу відзначимо Доповідь «Про стан безпеки та злочинності в Україні» («Ukraine 2013 Crime and Safety Report»), оприлюднений 24 лютого 2013 року Представництвом Консультативної ради в м. Київ.

Так, у доповіді Україна визначається як держава з високим рівнем злочинності та небезпеки, аналізується рівень загроз безпеки, пов'язаних зі злочинністю, тероризмом, екологічною ситуацією та іншими факторами. Зокрема, в якості існуючих загроз визначаються злочини проти американців, у тому числі й дипломатів (грабежі, тілесні ушкодження, викрадення людей, кіберзлочинність та ін.), расизм, високий рівень порушень правил дорожнього руху та ДТП, техногенні аварії, неналежне реагування правоохоронних органів на злочини проти американців, низький рівень медичного обслуговування та ін. У заключній частині доповіді вносяться конкретні рекомендації щодо необхідності вжиття заходів безпеки, поведінки у можливих надзвичайних ситуаціях [3].

Іншою важливою формою взаємодії держави та приватного сектору у забезпеченні безпеки дипломатичних установ США є функціонування Програми «Винагорода за допомогу правосуддю» («Rewards for Justice Program»), заснованої Конгресом у 1984 р. Управління цією Програмою здійснює Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту США. Відповідно до Програми особам, які повідомлять про теракти або інші злочини, що готуються проти дипломатичних установ США, виплачується грошова винагорода в розмірі від 1 до 25 млн. доларів США, якщо надана інформація виявиться правдивою. При цьому, програма фінансується не з державного бюджету, а за рахунок благодійницьких внесків до Фонду «Винагорода за допомогу правосуддю», створеного виключно для жертв приватних осіб на фінансування боротьби з тероризмом та пов'язаними з ним злочинами на території США та за кордоном. Діяльність Програми «Винагорода за допомогу правосуддю» є досить продуктивною, за час свого існування в межах її реалізації виплачено винагороду в сумі близько 100 млн. доларів більше 60 особам, що дозволило запобігти багатьом злочинам проти дипломатичних установ США у різних регіонах світу.

У свою чергу, підкреслимо значну поширеність аутсорсингу функцій безпеки. Загалом під аутсорсингом у сфері безпеки (англ. «outsourcing», скорочення від «outer-source-using» – використання зовнішнього джерела або ресурсу) прийнято розуміти повну або часткову передачу на визначений час функцій управління системою захисту зовнішньому виконавцю, який зобов'язується забезпечити належну їх якість [4, 144]. Передача функцій із забезпечення безпеки має договірно-правову основу і оформлюється контрактом між державою та приватними компаніями.

Аутсорсинг у сфері безпеки, у тому числі й щодо дипломатичних установ, набув значного поширення в США після трагічних подій 11 вересня 2001 р. Основними причинами звернення Держдепартаменту США до аутсорсингу стали з однієї сторони необхідність забезпечити належну безпеку дипломатичних установ в умовах триваючих міжнародних, у томі числі воєнних, конфліктів за участю США, стрімке поширення міжнародного тероризму і політично вмотивованого насильства проти американських дипломатів та майна дипломатичних установ, а з іншої – обмеженість кадрових ресурсів та бажання оптимізувати систему управління безпекою дипломатичних установ США, особливо у «гарячих точках», підвищити її ефективність та скоротити фінансові витрати тощо.

Про розмах аутсорсингу у сфері дипломатичної безпеки США красномовно свідчить той факт, що за сучасних умов близько 90 % співробітників Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту США складають працівники приватних фірм-підрядників. Більше 2/3 охоронців дипломатичних установ США є представниками саме приватного сектору безпеки [5, 22; 6, 4-5]. У зв'язку із вказаним заслуговує на увагу з'ясування особливостей цього аутсорсингу, які можна визначити на підставі аналізу законодавства США, договорів аутсорсингу та практики їх реалізації.

По-перше, контрагентами Держдепартаменту США стають перевірені часом світові бренди у сфері забезпечення приватної безпеки, що мають потужну міжнародну мережу та представництва у державах перебування дипломатичних установ США, необхідний практичний досвід роботи тощо. В якості прикладу відзначимо такі компанії безпеки як «Securitas Security Services», «Triple Canopy», «G4S Government Solutions» та ін. Особливістю є те, що Держдепартамент США не обмежується однією приватною компанією, а застосовує послуги ряду фірм одночасно. Кількість найманих працівників приватного сектору, що використовуються для забезпечення безпеки дипломатичних установ США, у різних державах відрізняється, що залежить від місцевої ситуації і визначеного рівня загроз.

Держдепартаментом США висувається ряд вимог до приватних охоронців закордонних дипломатичних установ США. Ними можуть бути громадяни США, держави перебування або будь-якої іншої держави, які досягли 21-річного віку, з бездоганною репутацією за попереднім місцем роботи, мають водійське посвідчення та закордонний паспорт, пройшли відповідний курс тренування, володіють необхідними видами вогнепальної зброї, знаходяться в хорошій фізичній формі та позбавленні хвороб, що перешкоджають виконувати покладені завдання, пройшли вакцинацію та отримали позитивний медичний висновок, що підтверджує можливість проходження ними служби в державах, передбачених контрактом та ін. [7].

По-друге, приватні компанії безпеки відповідно до контрактів можуть бути використані для забезпечення безпеки дипломатичних установ США у будь-якій країні світу. Проте, пріоритетною сферою їх застосування є держави з високим рівнем небезпеки (т. зв. «high threat environments»), що може бути спричинене надзвичайними обставинами (війною, політичною кризою, революційними подіями та ін.). Так, у 2000 році Держдепартамент США в межах проекту «Worldwide Personal Protective Services» (WPPS I) уклав контракти з приватними компаніями безпеки для захисту дипломатичних установ США в Афганістані, Боснії, Гаїті, Ізраїлі, Іраку та Палестині. У 2005 році наступним етапом цього проекту (WPPS II) стало підписання нових договорів аутсорсингу у сфері дипломатичної безпеки в тих же країнах, а також Пакистані тощо. Як підкреслюється у спеціальних дослідженнях, «використання контрактників приватної безпеки дозволяє Бюро дипломатичної безпеки оперативно наймати висококваліфікованих професіоналів у сфері безпеки для надзвичайних потреб, забезпечує гнучкість та фінансову ефективність безпеки в нетрадиційних для дипломатичних установ регіонах з критичним рівнем небезпеки» [2, 376].

По-третє, приватні компанії безпеки застосовуються не замість, а на підсилення державних суб'єктів забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ США (агентів Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту, Центрального розвідувального управління, підрозділів морської піхоти Військово-Морських Сил США та ін.). Підтвердженням цього зокрема є результати розслідування вбивства американського посла та інших дипломатів США в Лівії (м. Бенгазі, 11 вересня 2012 року), проведеного Конгресом США. Як встановлено розслідуванням парламенту, в момент нападу на консульство США його безпеку поряд із приватними охоронцями британської компанії «Blue Mountain» забезпечували також п'ять агентів Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту США, представники ЦРУ та місцева міліція [6, 3].

Істотною особливістю аутсорсингу у сфері дипломатичної безпеки є те, що Держдепартамент США залишає за собою право керівництва, координації та контролю діяльності приватних партнерів. На постійній основі ці завдання реалізуються Відділом захисту від вагомих загроз Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту США (High Threat Protection Division) та уповноваженими на те посадовими особами за кордоном. Наприклад, у п.4.1.1 контракту між Держдепартаментом США та компаніями «Blackwater», «Triple Canopy» і «DynCorp International» від 2005 року закріплено, що найманці виконують всі види діяльності за контрактом у відповідності до встановлених стандартів, загальних та спеціальних розпоряджень Бюро дипломатичної безпеки Держдепартаменту США, якщо інше не встановлено уповноваженими на те посадовими особами. До останніх зокрема належить менеджер програми Бюро дипломатичної безпеки (DS Program Manager), офіцер безпеки (Regional Security Officer), спеціальний агент Бюро дипломатичної безпеки (DS Special Agent) у країні перебування дипломатичної установи США [7].

З метою належного виконання приватними компаніями покладених на них завдань договори аутсорсингу передбачають стандарти поведінки контрактників (Standards of conduct). Останні містять ряд деталізованих вимог щодо зовнішності, одягу та особистого спорядження працівників, їх трудової дисципліни, мови та культури спілкування, поведінки із вогнепальною зброєю, правила щодо контактів з місцевим населенням та громадянами будь-яких інших держав, вживання алкоголю, наркотиків, токсичних речовин та окремих лікарських препаратів тощо. У контрактах аутсорсингу підкреслюється, що забезпечення дотримання працівниками норм поведінки є обов'язком приватної компанії, яку вони представляють.

По-четверте, має місце не повний, а частковий аутсорсинг у сфері забезпечення безпеки дипломатичних установ США. Приватні компанії виконують досить різноманітні функції, але за виключенням тих, що належать до традиційних функцій спецслужб США. Основним завданням приватних партнерів безпеки за сучасних умов є фізична охорона та захист від терористичних й інших протиправних (злочинних) посягань співробітників дипломатичних установ США та членів їх сімей, офіційної резиденції, будівель, транспорту та іншого майна дипломатичної установи, її техніки, документів та інших матеріальних носіїв інформації. Для цілей фізичної охорони приватні компанії забезпечують збройний захист (у державах, які дозволяють використовувати зброю приватним охоронцям), транспортне та мобільне патрулювання, відеоспостереження, перевірку та пропуск відвідувачів до приміщення

установи, перевірку пошти та інших речей, що надходять до установи тощо. Поряд з охоронною діяльністю приватні компанії надають послуги навчання персоналу з питань безпеки, управління матеріально-технічним забезпеченням безпеки дипломатичної установи, постачання для цього необхідних товарів (одягу, вогнепальної зброї та амуніції, транспорту, комп'ютерної техніки і спецпристроїв тощо), медичне обслуговування, переклад іноземних мов та ін. [7].

Підсумовуючи викладене, підкреслимо, що приватний сектор безпеки у результаті складного і суперечливого процесу становлення перетворився із постачальника послуг безпеки приватним фірмам, що на різних етапах наражались на гучну критику громадськості та уряду, на повноправного партнера у забезпеченні національної безпеки США, як внутрішньої, так і зовнішньої її складових. Повною мірою це стосується і дипломатичної безпеки США. Взаємодія держави та приватного сектору сьогодні розглядається як важливий напрямок забезпечення безпеки дипломатичних установ США, той ресурс, що дозволяє підвищити ефективність відповідної діяльності та одночасно заощадити на її фінансуванні. З огляду на вказані переваги відзначимо важливість досвіду США для розвитку системи забезпечення безпеки дипломатичних установ України за кордоном, доцільність його дослідження і застосування в Україні. Запроваджуючи цей досвід слід обов'язково зважати як на його переваги, так і недоліки, враховувати особливості вітчизняної системи забезпечення безпеки закордонних дипломатичних установ, реалії сучасного стану її правового, кадрового та фінансового забезпечення, а також інші чинники.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Kopp H. Career diplomacy. Life and work in the US Foreign Service / H. Kopp, Ch. Gillespie [2nd ed.]. – Washington: Georgetown University Press, 2011. – 301 p.
2. History of the Bureau of Diplomatic Security of United States Department of State. – Washington: Global Publishing Solutions, 2011. – 441 p.
3. Overseas Security Advisory Council [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://www.osac.gov>
4. Матюхіна Н.П. Приватний сектор безпеки США: шляхи розвитку та реалії сьогодення: монографія / Н.П. Матюхіна. – Х.: Юрайт, 2013. – 280 с.
5. Diplomatic Security's Recent Growth Warrants Strategic Review: Report to the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs and others [Електронний ресурс]. – Washington: GAO, 2009. – 60 p. – Режим доступу: <http://www.gao.gov/assets/300/298348.pdf>
6. Tiersky A. Securing U.S. Diplomatic Facilities and Personnel Abroad: Background and Policy Issues [Електронний ресурс] / A. Tiersky, S. Epstein. – Washington: Congressional Research Service, 2012. – 19 p. – Режим доступу: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42834.pdf>
7. Worldwide Personal Protective Services (WPPS II): Blackwater, Triple Canopy and DynCorp contract with the U.S. State Department [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://r.m.upi.com/other/12216818791223.pdf>

## РОЗДІЛ IV. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.223:347.471.1 (477)

### ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТИВНОГО ПРАВА ВЛАСНОСТІ УЧАСНИКІВ САДІВНИЦЬКОГО ТОВАРИСТВА

Машуков Р.О., к.ю.н., доцент

*Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*

Статтю присвячено дослідженню теоретичних й практичних питань щодо гарантій захисту суб'єктивного права власності учасників садівницького товариства. Звертається увага на те, що право на захист у контексті роботи є самостійним суб'єктивним правом, а гарантії його захисту є об'єктивною умовою забезпечення цього права.

*Ключові слова: садівницьке товариство, член садівницького товариства, суб'єктивне цивільне право, захист суб'єктивного права, гарантії захисту суб'єктивного права.*

Mashukov R.O. ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ЗАЩИТЫ СУБЪЕКТИВНОГО ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ УЧАСТНИКОВ САДОВОДЧЕСКОГО ТОВАРИЩЕСТВА / Луганский государственный университет внутренних дел имени Э.А. Дидоренко, Украина

Статья посвящена исследованию теоретических и практических вопросов относительно гарантий защиты субъективного права собственности участников садоводческого товарищества. Автор акцентирует внимание на том, что право на защиту в контексте работы рассматривается как самостоятельное субъективное право. Гарантии защиты данного права являются объективным условием его обеспечения.

*Ключевые слова: садоводческое товарищество, участник садоводческого товарищества, субъективное гражданское право, защита субъективного права, гарантии защиты субъективного права.*

Mashukov R.O. LAW GUARANTEES OF PROTECTION OF HORTICULTURAL SOCIETY MEMBERS' OWNERSHIP SUBJECTIVE RIGHT / Lugansk state university of internal affairs named after E.A. Didorenko, Ukraine

Assurance of subjective rights of the participants of civil law relations is accompanied by some violations of the rights. For this reason, ownership relations involving horticultural society and its members are no exception.

The author of the article draws attention to the fact that the right to protection is an independent subjective right. However, the guarantees of this right protection shall constitute a category that is dependent and associated with the mentioned right and requiring special attention.

The author concludes that guarantees of protection of horticultural society members' ownership rights are the remedies and methods provided for by law and undertaken by the state and competent authorities in case of violation of the ownership right of these right-holders. Thus, these remedies and methods are embodied in activities of public authorities and in practice are realized through their powers of authority. Hence, the guarantees of protection of horticultural society members' ownership rights is an objective condition for protection of this subjective right.

Based on the conducted research, considering subjective right to protection and guarantees of protection of ownership rights of horticultural society members and participants the author makes suggestions for improvement of the current civil law.

Prospects for future research are seen in improvement of regulatory support of relationships involving horticultural societies and their members, and factors for assurance and protection of subjective rights of the participants of these organizations.

*Key words: horticultural society, horticultural society member, subjective civil right, protection of subjective right, guarantee of subjective right protection.*

При здійсненні суб'єктивного права власності членами садівницького товариства трапляються його порушення, що викликає необхідність дослідження особливостей захисту цього права. Інститути здійснення суб'єктивного цивільного права та захисту цього права є взаємозалежними. Проте, як слушно відзначається в цивілістиці, право на захист є «самостійним суб'єктивним правом уповноваженої особи, що відображає юридично



закріплену можливість останнього використовувати спеціальні способи правоохоронного характеру» [1, 209-210].

Відповідно до ч.1 ст. 15 ЦК України кожна особа має право на захист свого цивільного права в разі його порушення, невизнання або оспорювання. Кожна особа має право на захист свого інтересу, який не суперечить загальним засадам цивільного законодавства (ч.2 цієї статті). Захист права власності гносеологічно є чи не найпершим і займає відносно самостійне місце в системі відносин захисту цивільних прав. Так, згідно з ч.1 ст.386 ЦК України держава забезпечує рівний захист прав усіх суб'єктів права власності. При цьому, як передбачено в ч.3 цієї статті, власник, права якого порушено, має право на відшкодування завданої йому майнової та моральної шкоди.

Наведені положення цивільного законодавства стосовно до механізму захисту суб'єктивного права власності учасників садівницького товариства є загальними. Проте норм спеціальної дії, як і відповідного нормативно-правового акта, у цій галузі наразі не існує. Тому повинні застосовуватися перші, за винятком тих випадків, коли статутами садівницьких товариств передбачений захист таких прав від незначних (дрібних) порушень рішеннями загальних зборів чи правління цих організацій.

Право на захист цивільних прав у правовій доктрині досліджується не тільки як суб'єктивне право, але і як гарантія. Так, В.В. Носік, аналізуючи право на самозахист народом України своїх прав на землю і державної території, визначає його як спосіб гарантування права власності [2, 449]. З таким підходом, за винятком деякої термінологічної невідповідності, ми можемо в цілому погодитися. Одночасно із цим, беззастережно він не може бути застосованим у контексті роботи.

Тож метою цієї статті є визначення сутності гарантій захисту суб'єктивного права власності учасників садівницького товариства.

У правовій доктрині наразі існує багато робіт, присвячених тематиці захисту прав людини та громадянина: у теорії права [3], у науці конституційного права [4], в адміністративно-правовій доктрині [5] та ін. Цивілістика не складає виключення. Так, окремі питання щодо захисту цивільних прав розробляли на рівні самостійних дисертаційних досліджень В.Д. Андрійцьо [6], О.І. Антонюк [7], Ж.Л. Чорна [8] та ін. Однак проблемам захисту суб'єктивного права власності членів садівницького товариства та гарантіям захисту цього права у сучасній цивільно-правовій доктрині належної уваги майже не приділялося, хоча потреба в тому більш ніж очевидна, особливо при перетворенні садівницьких товариств у постійні поселення. Виключення складає комплексне дослідження, яке було проведено автором цієї роботи [9].

Термін «гарантії» є поширеним у чинному законодавстві. Так, за положеннями п.1 ч.1 ст.92 Конституції України, права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина визначаються виключно законами України. Розділ VI ЗК України має назву «Гарантії прав на землю» та окрему статтю з назвою «Гарантії права власності на земельну ділянку» (ст.153 ЦК). З урахуванням цього вважаємо, що при забезпеченні захисту права власності членів садівницького товариства гарантії займають досить важливе місце в системі правового регулювання досліджуваних відносин, адже завдяки ним здійснюється захист права власності та інших цивільних прав.

Земельна ділянка є майновою основою садівницького товариства і його членів. З урахуванням цього наведемо положення ч.1 ст.153 ЗК України, за якими власник не може бути позбавлений права власності на земельну ділянку, крім випадків, передбачених цим Кодексом та іншими законами України. Виходячи зі змісту цієї статті, можна стверджувати, що її сутність зводиться до непорушності здійснення права власника щодо земельної ділянки з урахуванням певних меж. Згідно з ч.1 ст.321 ЦК України право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні. Особа може бути позбавлена права власності або обмежена в його здійсненні лише у випадках і в порядку, установлених законом (ч.2 цієї статті). Грунтуючись на назві ст.321 ЦК України, «непорушність» слід вважати принципом, як

основоположним загальноприйнятим підходом, що виражає властивість права та має вищу імперативну юридичну силу [10, 281]. На наш погляд, цю концепцію покладено в основу ст.386 ЦК України, яка має назву «Засади захисту права власності».

Необхідно звернути увагу, що на теоретичному рівні у вчених-юристів не склалося єдиного підходу до визначення категорії «гарантії». У радянській правовій доктрині відзначається, що «гарантії» прав і свобод в радянському суспільстві є засобами, що покликані забезпечити реалізацію, охорону та захист прав і свобод [11, 231-232]. В умовах існування радянської держави цей підхід, на наш погляд, був дуже цінним, адже пріоритети віддавалися колективу, суспільству в цілому, а не особі. Та оскільки забезпечення прав, їх охорона та захист наразі є самостійними правовими інститутами, він є анахронічним і не відповідає теоретичним розробкам сьогодення.

У сучасній енциклопедичній літературі цей термін тлумачиться як такий, що охоплює всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повному або належному здійсненню [12, 555]. Думаємо, що наведене тлумачення терміна «гарантії» має чітко виражену мету, проте є доволі абстрактним у визначенні цього правового явища. Це пояснюється динамікою розвитку суспільних відносин, і тому що саме є об'єктивним або суб'єктивним чинником як гарантії на певний проміжок часу, визначити важко.

Гарантії прав і свобод людини та громадянина в конституційно-правовій доктрині було досліджено на дисертаційному рівні. Зокрема, за підходом І.Й. Магновського, зміст гарантій прав і свобод людини та громадянина є умовами, засобами та способами, котрі забезпечують фактичну реалізацію, охорону і захист прав та свобод [3, 4]. Видається, що тлумачення цієї категорії як умов, засобів і способів є досить виваженою позицією, тому що гарантією може бути можливий комплекс дій як реалізація способів захисту права власності та інших цивільних прав. Проте цей автор не виокремлює коло учасників, що беруть чи можуть брати участь у гарантуванні прав людини та громадянина.

Комплексні роботи мають місце й у суміжних правових галузях. Відповідно до підходу О.А. Вівчаренка, гарантії права власності на землю в Україні визначаються як сукупність правових норм, які є невід'ємним елементом системи правового регулювання земельних відносин в Україні, що спрямовані на раціональне використання та охорону землі, забезпечення вільної реалізації права власності на землю всіма суб'єктами, зазначеними в Конституції та законах України [13, 4]. На відміну від підходу І.Й. Магновського, у цій позиції зосереджується увага на нормативних витоках гарантій. Однак вважаємо, що ця дефініція також не відображає правової сутності досліджуваного терміна, адже те, що гарантії, так само як і суб'єктивні права та юридичні обов'язки, є елементом системи правового регулювання певних відносин, є очевидним.

Гарантії захисту права особистої власності було досліджено в радянській цивілістиці на дисертаційному рівні. Вони, на погляд М.І. Цискадзе, є сукупністю матеріально-правових засобів і процесуально-правових форм, що визначають порядок діяльності юрисдикційних органів, спрямованих на забезпечення захисту цього права [14, 16]. З урахуванням того, що в основу цього поняття покладено систему специфічних засобів і форм захисту права особистої власності, його слід вважати слушним.

Наведені підходи до тлумачення категорії «гарантії» не є вичерпними, але видається, що більшість із них дають лише загальне уявлення щодо розуміння терміну «гарантії захисту права власності».

Використовуючи підхід І.Й. Магновського, вважаємо, що гарантіями захисту права власності членів садівницького товариства є передбачені законом засоби та способи, що здійснюються державою та компетентними державними органами в разі порушення права власності цих суб'єктів. Тобто зазначені засоби та способи втілюються в діяльність суб'єктів публічної влади, реалізуються через їх владні повноваження на практиці і є об'єктивною умовою забезпечення зазначеного суб'єктивного права. Зокрема, захист права власності учасників цивільних правовідносин прямо або опосередковано є частиною повноважень Кабінету

Міністрів України (пп.2, 5 ч.1 ст.116 Конституції України), завдань, що здійснює міліція (п.6 ч.1 ст.2 Закону України «Про міліцію») та ін. Водночас за цивільним законодавством захист права власності є аналогічним загальному суб'єктивному праву – захисту цивільних прав, при здійсненні якого, як слушно зазначається в цивілістиці, діють диспозитивні засади цивільного права: «...особа, чиї права порушуються, може застосувати засоби захисту, а може і відмовитись» [15, 206].

Слід звернути увагу, що механізм захисту права власності, що передбачений цивільним законодавством, зокрема щодо членів садівницького товариства, не діє автоматично, але ж «чекає», коли особа, права якої порушено, про це заявить. На наш погляд, це є причиною наявності цілої низки правопорушень у сфері здійснення суб'єктивного права власності членами садівницького товариства, адже вони не санкціоновані державою або компетентними органами. Пояснюється це тим, що не кожен учасник садівницького товариства звернеться, наприклад, до суду з метою поновити порушене право власності через об'єктивні (вади здоров'я) або суб'єктивні (незначні наслідки порушеного права власності в конкретному випадку) причини. Проте, на відміну від нашої держави, практика захисту права власності членів садівницького товариства органами державної влади вже існує за кордоном. Так, у результаті здійснення владних повноважень посадовцями Генеральної прокуратури РФ було виявлено й усунуто суттєві правопорушення в діях енергопостачальних організацій стосовно нарахувань виплат за використання садівницькими товариствами їх послуг [16]. Інший факт стосується звернення членів садівницького товариства «Дружба-2» до Президента РФ з метою захистити їх майно від посягань будівельних компаній, які силою примушували продавати земельні ділянки, вирубували плодові дерева, підпалювали садові будинки [17]. Чи не є наведені випадки прикладом якісного захисту права власності членів садівницького товариства?

Виходячи з наведеного, вважаємо за необхідне закріпити на рівні ЦК України не тільки приватноправові способи захисту права власності членів садівницького товариства, але й публічно-правові гарантії захисту цього права. Зокрема, видається, що при проектуванні положень ч.1 ст.386 ЦК України автори мали на увазі не право на захист як суб'єктивне право, частину суб'єктивного права власності й навіть не принцип чи засади, а гарантію. З урахуванням зазначеного підходу до тлумачення категорії «гарантії» пропонуємо змінити зміст ч.1 ст.386 ЦК України на такий:

«Держава та компетентні державні органи гарантують рівний захист прав усіх суб'єктів права власності».

Існує позиція, згідно до якої право на захист є не самостійним суб'єктивним правом, але ж частиною певного суб'єктивного права [6, 5]. Беручи її до уваги є підстави вважати, що механізм захисту суб'єктивного права власності членів садівницького товариства не може бути вичерпним на окремий період, адже це суб'єктивне право, як найнеобхідніше, завжди перебуватиме в динаміці. Він може бути передбачений у ЦК або спеціальних актах законодавства, які регулюють відносини стосовно садівницьких товариств.

Перспективи подальших досліджень вбачаються в удосконаленні механізмів правового забезпечення відносин за участю садівницьких товариств, їх учасників, особливостей забезпечення та захисту суб'єктивних прав учасників цих організацій.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Цивільне право України: Курс лекцій: у 6 т. / [Шишка Р.Б. (кер. авт. кол.), Зайцев О.Л., Мічурін Є. О. та ін.]; за ред. Р.Б. Шишки, та В.А. Кройтора. – [2-е вид., випр. та доп.]. – Харків: Еспада, 2008 – Т. 1. – 2008. – 680 с.
2. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: монографія / Носік В.В. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
3. Магновський І.Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид.

- наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Ігор Йосифович Магновський. – К., 2003. – 20 с.
4. Алмаші М.М. Захист прав національних меншин в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Алмаші Мирослав Михайлович. – К., 2004. – 19 с.
  5. Греца Я.В. Правовий механізм реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових відносин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ярослав Васильович Греца. – К., 2005. – 20 с.
  6. Андрійцьо В.Д. Примусове виконання обов'язку в натурі як спосіб захисту цивільних прав: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Андрійцьо Василь Дмитрович. – К., 2004. – 18 с.
  7. Антонюк О.І. Право учасників цивільних правовідносин на самозахист: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Антонюк Олена Ігорівна. – Харків, 2004. – 20 с.
  8. Чорна Ж.Л. Цивільно-правовий захист майнових прав та інтересів малолітніх і неповнолітніх осіб: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Жанна Леонтіївна Чорна. – Львів, 2005. – 17 с.
  9. Машуков Р.О. Право власності садівницького товариства та його членів: монограф. / Р.О. Машуков. – Луганськ: СПД Резніков В.С., 2011. – 280 с.
  10. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учебник / Скакун О.Ф. – Х.: Эспада, 2005. – 840 с.
  11. Патюлин В.А. Свобода личности в СССР и ее гарантии / В.А. Патюлин, Т.П. Семенова // Советское государство и право. – М., 1961. – № 8. – С. 17-27.
  12. Лисенков С.Л. «Гарантії» Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. Лисенков С.Л., Таранов А.П. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 1: А–Г. – 1998. – 672 с.
  13. Вівчаренко О.А. Гарантії права власності на землю в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Олег Антонович Вівчаренко. – К., 2005. – 20 с.
  14. Цыскадзе М.И. Гражданско-правовое регулирование защиты права личной собственности: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право» / Мария Ивановна Цыскадзе. – Тбилиси, 1989. – 25 с.
  15. Цивільне право України: курс лекцій: у 6 т. / [Шишка Р.Б. (кер. авт. кол.), Зайцев О.Л., Мічурін Є.О. та ін.]; за ред. Р.Б. Шишки, та В.А. Кройтора. – [2-е вид., випр. та доп.]. – Х.: Еспада, 2008 – Т. 1. – 2008. – 680 с.
  16. Генпрокуратура вступила за російських дачників [Електронний ресурс] // Вести.Ru. – Режим доступу: <http://news.mail.ru/politics/2537201>
  17. Путін захистив садівників [Електронний ресурс] // Невозможность. – Режим доступу до сайту: <http://nevozmozhnost.ru/?p=81#more-81>

## ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ: МЕЖІ, ОБМЕЖЕННЯ, ЗАБОРОНИ, ПОРУШЕННЯ У ДОГОВОРІ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПАСАЖИРА

Самойленко Г.В., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

Тема статті присвячена актуальним питанням, пов'язаним з необхідністю усвідомлення і вироблення спрямованості правових підходів до механізму правового регулювання правовідносин з перевезення пасажирів. Концепція такого правового регулювання має виходити з пріоритетності прав людини і розуміння ієрархії цих прав. Тим не менше, правове регулювання таких правовідносин має бути поліаспектним, тобто, враховуючи пріоритетність прав людини, маєтись на увазі конкретної особи в конкретних правовідносинах, враховувати інтереси інших осіб, в тому числі тих, які виражаються в публічному інтересі і забезпечувати розумний баланс зазначених публічних та приватних інтересів. Це неодмінно пов'язане з розумінням того, що приватний інтерес, виражений в праві особи на свободу пересування має свої межі, які визначаються в договорі чи імперативно через обмеження та заборони. Саме намагання збалансувати права та інтереси осіб має бути встановлений законний механізм допуску певного обмеження права, але не його порушення.

*Ключові слова: договір перевезення, право на свободу пересування, пасажир, перевізник, обмеження, межі здійснення цивільних прав, порушення права, захист цивільних прав, заборони.*

Самойленко Г.В. ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ: ПРЕДЕЛЫ, ОГРАНИЧЕНИЯ, ЗАПРЕТЫ, НАРУШЕНИЯ В ДОГОВОРЕ ПЕРЕВОЗКИ ПАССАЖИРА / Запорожский национальный университет, Украина

Тема статьи посвящена актуальным вопросам, связанным с необходимостью осознания и выработки направленности правовых подходов к механизму правового регулирования правоотношений по перевозке пассажиров. Концепция такого правового регулирования должна исходить из приоритетности прав человека и понимания иерархии этих прав. Тем не менее, правовое регулирование таких правоотношений должно быть полеаспектным, т.е., учитывая приоритетность прав человека, подразумевается конкретного лица в конкретных правоотношениях, учитывать интересы других лиц, в том числе, которые выражаются в публичном интересе и обеспечивать разумный баланс указанных публичных и частных интересов. Это непременно связано с пониманием того, что частный интерес, выраженный в праве человека на свободу передвижения, имеет свои пределы, которые определяются в договоре или императивно через ограничения и запреты. Именно цель сбалансировать права и интересы лиц предполагает необходимость установления законного механизма допуска определенного ограничения права, но не его нарушения.

*Ключевые слова: договор перевозки, право на свободу передвижения, пассажир, перевозчик, ограничения, пределы осуществления гражданских прав, нарушение права, защита гражданских прав, запрете.*

Samoilenko G.V. THE RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT: LIMITS, RESTRICTIONS, PROHIBITIONS, DISTURBANCES IN PASSENGER CARRIAGE AGREEMENT / Zaporizhzhya national university, Ukraine

Topic of the article is devoted to current issues related to the need to generate awareness and focus of legal approaches to the mechanism of legal regulation of relations on the transport of passengers. The concept of such a legal regulation should be based on the priority of human rights and an understanding of the hierarchy of these rights. However, regulation of these relations must be field aspect, that is, taking into account the priority of human rights, means a particular person in a particular legal relationship, to take into account the interests of other persons, including those that are expressed in the public interest and to ensure a reasonable balance of these public and private interests. This is certainly due to the realization that the private interest, expressed in the human right to freedom of movement, has its limits, which are defined in the contract or imperatively through restrictions and bans. It is the goal to balance the rights and interests of the parties suggests the need for a specific legal mechanism for admission restrictions on the right, but not the violation.

Human rights, citizen recently come to the forefront in understanding the hierarchy of values. This should display in the legislation, for example what is Book 2 of the Civil Code of Ukraine.

We have also repeatedly stated that it is a hierarchy of rights is only the case, but it is certain criteria and guidance in the mechanism limits and restrictions of human rights in various designs contractual or legal relationship whatsoever. So, for example, expressed the thesis that the human right to freedom of movement may be restricted if it would prejudice the interests (life, health and others – this applies, for example, a person who is a carrier of a disease epidemic, which threatens the life of diversity others, etc.).

Definitions reveals the relevance of the work on the contract of carriage passenger awareness not only as a contractual structures as well as structures designed to ensure the implementation of the human right to freedom of movement.

With the adoption in 1996 of the new Constitution of Ukraine, freedom of movement is recognized as inalienable and inviolable rights of man and citizen, she became the object of the constitutional and legal regulation. Article. 33 of the Constitution of Ukraine at the constitutional level to everyone lawfully within the territory of Ukraine guarantees the freedom of movement, choice of residence, the right to freely leave the

territory of Ukraine, with the exception of restrictions established by law. A citizen of Ukraine can not be denied the right at any time to return to Ukraine.

These expanded provisions of Art. 313 CC of Ukraine (freedom of movement).

Passengers are hostages of transport and transport systems. That is what needs to establish a system of balance limits and restrictions in the exercise of rights of transport relations.

Since we are talking about safety and healthy relationships transportation of participants in the process of realization of the right to freedom of movement, in order to protect passengers as weakness passenger contract, the latter requires a mechanism for regulation (mandatory) these relationships, but at a level and at the level of the Civil Code and special laws.

*Key words: contract of carriage, the right to freedom of movement, the passenger, the carrier, the restrictions limit the exercise of civil rights, the violation of law, the protection of civil rights, prohibitions.*

Права людини, громадянина останнім часом виходять на передній план в розумінні ієрархії цінностей. Це має прояв і в законодавстві, приміром чого служить книга 2 Цивільного кодексу України.

Так, Стефанчук Р.О. зазначає, що принцип пріоритетності людини, її прав і свобод в порівнянні з іншими соціальними цінностями, який віднаходить своє нормативне закріплення у ст.3 Конституції України, повинен призвести до відповідних реформацій в економічному та політичному житті держави. Економічне зростання та пов'язане з ним політико-правове віддзеркалення цього процесу неможливе без дотримання непорушних прав та свобод людини [6, 229].

Він також висловив думку, що «попри те, що класично вважається, що наче всі права є однаково важливі для людини, оскільки вони в комплексі забезпечують реалізацію її інтересів, ми все ж таки притримуємось думки науковців, які небезпідставно стверджують, що серед усієї низки прав, найбільш цінними є саме фізичні права та свободи, оскільки вони безпосередньо пов'язані із самою сутністю людини, а їх кількість і якість є основою, на якій ґрунтуються всі інші права людини» [6, 230; 7, 168]. Він зазначає, що саме фізичні права є основою для функціонування і реалізації внутрішньої сфери людини та забезпечити її духовні інтереси.

Нами теж вже неодноразово зазначалося, що саме ієрархія прав людини те тільки має місце, але й вона служить певним критерієм та орієнтиром в механізмі меж та обмежень прав людини в тих чи інших договірних конструкціях, чи правовідносинах взагалі. Так, приміром, висловлена теза, що право людини на свободу пересування може бути обмежене, якщо це може зашкодити інтересам (життю, здоров'ю інших осіб, – це стосується, наприклад, особи, що є носієм певної епідемічної хвороби, рознесення якої загрожує життю інших людей, і т.п.).

Означене виявляє актуальність даної роботи, щодо усвідомлення договору перевезення пасажирів не лише як договірної конструкції, а як конструкції, покликаної забезпечити реалізацію права людини на свободу пересування.

Об'єктом нашого дослідження є право особи на свободу пересування і реалізація цього права у договорі перевезення пасажирів.

В ряді проведених досліджень, зокрема Нечипуренка О.М. [12] та Мінченка А.О. [11], присвяченим договірному регулюванню перевезення пасажирів, зазначається, що договір перевезення пасажирів є способом реалізації права людини на свободу пересування.

Стосовно досліджень договірного регулювання перевезень, варто назвати праці ряду науковців-цивілістів. Тому ми в межах даної статті означили об'єкт дослідження – договір перевезення. Предметом є положення чинного законодавства про правове регулювання перевезень, загальні положення про договір та формулювання дефініцій у праві взагалі та договорів зокрема.

Так, варто назвати роботи Діковської І.А. «Договір повітряного чартеру у міжнародному приватному праві» (2002 р.) [5], Нечипуренка О.М. «Цивільно-правове регулювання перевезень таксі» (2008) [12], Мінченка А. О. «Договір перевезення пасажирів та багажу залізничним транспортом в Україні» (2011) [11]. Інші дослідження стосуються перевезень вантажів.

З прийняттям у 1996 році нової Конституції України свобода пересування визнана невідчужуваним та непорушним правом людини та громадянина; вона стала об'єктом конституційно-правового регулювання. Ст.33 Конституції України на конституційному рівні кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантує свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за

винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

Ці положення розширені ст.313 ЦК України (Право на свободу пересування), яка визначила, що під цим правом розуміється гарантована законом можливість фізичної особи вільно пересуватися по території України, вільно виїхати за її межі і безперешкодно повернутися до України, а також вільно визначати місце свого перебування, вибирати способи і засоби пересування. Фізичні особи, які не досягли необхідного встановленого законом віку, мають право пересуватися відповідно по території України чи за її межами лише за згодою батьків (усиновлювачів), опікунів чи піклувальників та в їх супроводі чи в супроводі осіб, які уповноважені ними.

Тобто, право людини на свободу пересування є невід'ємним правом людини, що потребує гарантування засобами державного впливу [1]. Реалізація свободи людини на пересування неможлива без надання відповідних послуг транспортом, діяльність якого підлягає регламентації.

Тож виходимо з позицій, що діяльність транспорту не є якимось абстрактним явищем, яке стосується абстрактних послуг та специфіки їх надання. Як вже зазначалося, вони пов'язані з використанням транспорту як способу реалізації права людини на свободу пересування.

Особливо живо це усвідомлюється в моменти порушення даного права.

Наведемо приклади. Зима 2013 року.

У перший тиждень січня аерокомпанія «Аеросвіт» скасувала близько 20 раніше проданих рейсів. Люди застрягли у найбільших аеропортах світу. У столичному «Борисполі» люди ночували на стільцях, а тих, хто застряг надовго, авіакомпанія годувала... один раз на добу. Удачею пасажирів вважали затримку рейсу у декілька годин. Потерпілим збитки не компенсували.

Рейс на Тель-Авів люди чекали 2 дні. Авіаперевізник не запропонував ані інших маршрутів, ані готелю навіть вагітним.

У в'єтнамському аеропорту – Хо Ши Мін – люди чекали на виліт добу. Їм пояснили, що літак авіакомпанії арештували за борги. Люди були ладні самі сплатити кошти, аби скоріш повернутися додому.

"Те, що пасажирів "Аеросвіту" стали заручниками цієї нездорової ситуації, абсолютно неприйнятно. Треба втручатися. Найперше, всіх пасажирів, заблокованих за кордоном, якнайшвидше треба повернути на Батьківщину і добитися компенсації всім, хто постраждав від затримок і скасування рейсів", – прокоментував прем'єр-міністр України Микола Азаров [4].

Так прокоментували ситуацію вітчизняні ЗМІ.

Виявляється, що так чи інакше, але ми (пасажирів) є заручниками транспорту та транспортної системи. Саме це потребує встановлення системи балансів меж та обмежень у здійсненні прав учасників транспортних правовідносин.

В основі виниклого і існуючого правовідносини завжди лежать інтереси сторін, опосередковано впливають в цілі, переслідувані сторонами в момент виникнення правовідносини між ними, які проявляються в договірному зобов'язанні.

Так чи інакше, у сторін щодо окремих умов виникає конфлікт інтересів, особливо яскраво це виявляється в публічних договорах і договорах за участю сторони-монополіста. Останній отримує максимальні вигоди завдяки своєму монопольному становищу, чим ущемляються права іншої сторони за договором. Цим порушується принцип цивільного права щодо рівності сторін.

Відсутність компромісу публічних і приватних інтересів потребує вирішення цієї проблеми на рівні правового регулювання суспільних (у нашому випадку, – цивільних) правовідносин.

На думку О.О. Красавчикова, законодавство не відображає всіх інтересів держави і суспільства. Це трапляється і в силу того, що суспільні інтереси розвиваються значно швидше, ніж закон,

однією з невід'ємних рис якого є стабільність, тому останній відстає від інтересів, створюючи протиріччя між "юридичним" та "фактичним" (економічним, політичним тощо) [8, 40].

Як зазначає О.О.Богатих, публічний порядок – це норми права та моральності, які встановлюють певний суспільний порядок, культуру відносин в даній державі [16, 176]. Тут маємо зазначити, що публічний порядок і публічний інтерес – є різноплановими поняттями, хоча і таким, що пересікаються. Порядок – це все ж таки ступінь урегульованості відносин.

Інтересом є суб'єктивний фактор певної особи; його спрямованість, а не можливість. Як підкреслює М.Самбор, інтерес на відміну від потреби, яка визначає необхідність (нужденність) суб'єкта певного блага (матеріального чи нематеріального характеру), поряд з таким благом включає в себе ще й спрямованість суб'єкта на оволодіння таким благом [14, 11].

Так чи інакше, держава, що володіє правами суверена, має засоби імперативу, – імперативно впливати на сутність деяких видів цивільних правовідносин з метою посилити позицію слабкої сторони в договорі, вдається до методів заборон і обмежень. Останні використовуються у сфері договірних конструкцій (регулювання відносин між приватними особами, учасниками конкретних правовідносин), так і в сфері регулювання колізійних моментів, що виникають у точці дотику публічних і приватних інтересів, що накладають відбиток на договірну конструкцію перевезення пасажирів.

Встановлення рівноваги інтересів не може бути оптимальним способом врегулювання взаємних інтересів сторін, оскільки досить часто об'єктивно необхідним є встановлення пріоритету одного з інтересів, і як наслідок, обмеження іншого. При цьому необхідний правильний вибір балансу, оскільки надмірна увага до громадських інтересів обмежує приватні інтереси і не дозволяє їм розвиватися повною мірою і реалізовуватися.

Договір перевезення пасажирів традиційно характеризується як публічний договір, договір про приєднання, що зумовлює специфіку його істотних умов, і залежність можливості формування суб'єктивних цивільних прав «слабкою» сторони договору (пасажирів) від волі перевізника [3, 298].

Ми вже розставили вектор дослідження через призму обмежень договірної свободи. При цьому слід зазначити, що обмеження є антиподом свободи договору, як би зворотною стороною медалі.

З цього приводу у своєму дослідженні А.В. Луць «Свобода договору в цивільному праві України» відзначає, що свобода договору не є безмежною, вона існує в рамках чинних нормативних актів, традицій ділового обороту, а дії сторін мають ґрунтуватися на принципах розумності, добросовісності та справедливості [10, 54].

Обмеження свободи договорів переслідує кілька цілей: 1) захист слабкої сторони, яка починається зі стадії укладання договору і завершується його виконанням і відповідальністю за порушення; 2) захист інтересів кредиторів; 3) захист публічних інтересів (держави та її громадян) [2, 127].

У сфері вироблених вишукувань В.А. Горев висловив думку, що свобода договору реалізовується в позитивному цивільному праві з допомогою загального правового дозволу, якому кореспондуються конкретні позитивні зобов'язання і заборони [4, 8].

У роботі Мічуріна С.О. знаходимо, що обмеження, які встановлюються на рівні актів законодавства за допомогою правових заборон і позитивних зобов'язань, а й конкретних правових дозволів (через міру дозволеної поведінки).

До існуючих заборон, слід наприклад, віднести заборони, передбачені в Правилах надання послуг пасажирського автомобільного транспорту України [5]. Згідно з п.149 зазначених правил, водієві автобуса забороняється: починати рух до повного зачинення дверей або відчиняти їх до повної зупинки автобуса; змінювати маршрут і графік руху; розмовляти з пасажирами, пити, вживати їжу, палити під час руху автобуса; відмовляти пасажирам в обслуговуванні; обирати пасажирів за вигідністю їх прямування і т.п.

У свою чергу п.160 тих же правил передбачає заборони по відношенню до пасажирів. Забороняється: відволікати водія під час руху; відкривати двері транспортного засобу до його



погнили зупинки; перешкоджати відкриванню дверей; розміщувати багаж і т.д. Подібні заборони мають на правилах перевезень пасажирів різними видами транспорту.

Цим з достатнім ступенем очевидності обґрунтовується можливість обмеження суб'єктивних цивільних прав, а також застосування заборон у договорі перевезення пасажирів.

І, оскільки мова йде про безпеку для життя і здоров'я учасників перевізних правовідносин, у процесі реалізації ними права на свободу пересування, з метою захисту пасажира як слабкої сторони договору перевезення пасажирів, останній потребує створення механізму правового регулювання (імперативного характеру) даних правовідносин, але не на рівні Правил, а на рівні цивільних кодексів та спеціальних законів.

Саме через ієрархію прав людини вважаємо, що право людини на життя та здоров'я домінує над правом особи на свободу пересування, останнє ж домінує над фінансовими інтересами, що призводить до висновку про необхідність заборони накладання арештів на транспортні засоби, які знаходяться в рейсі. Така заборона має бути встановлена як на міжнародному рівні, так і на рівні національних законодавств.

Паралельне питання – введення в ЦК України правила ст.922 щодо звільнення від відповідальності перевізника за затримку доставки пасажирів внаслідок непереборної сили, усунення несправності транспортного засобу, яка загрожувала життю або здоров'ю пасажирів, або інших обставин, що не залежали від перевізника.

Наведемо приклад. Київ. 10 квітня. За даними УНН, повідомленням телеканалу "1+1" Літак "Boeing 737-800", який мав виконати рейс "Київ-Шарм-ель-Шейх", не зміг злетіти у "Борисполі". За повідомленням, літак опечатано до проведення обстеження.

10 квітня о 4:00 у міжнародному аеропорту "Бориспіль" через поломку не зміг злетіти літак рейсу "Київ-Шарм-ель-Шейх". "Boeing 737-800" почав виконувати рейс "Київ-Шарм-ель-Шейх" і, набравши швидкість для зльоту, різко здійснив аварійне гальмування. З літака евакуювали майже 200 пасажирів, а виліт відмінили [5].

Погодимося, що зважаючи на подібні ситуації, норма є правильною, оскільки спонукає (через звільнення від цивільно-правової відповідальності) уникати перевізників неоправданих ризиків, що можуть впливати на життя та здоров'я пасажирів (людей).

Вищезазначене вказує на наявність певного конфлікту прав. З одного боку, Конституція надає свободу пересування, з іншого боку об'єктивно існуюча реальність зумовлює необхідність її певного обмеження, але не порушення.

Обмеження можуть бути пов'язані з об'єктивними умовами – приміром тому є снігопади, які були весною 2013 року, коли практично всі рейси в Європі були скасовані на тиждень. З цим варто рахуватися, оскільки такі обмеження пов'язані з необхідністю забезпечення ієрархічно більш важливих прав – права на життя та здоров'я, почасти може бути пов'язане з забезпеченням публічних інтересів.

Вважаємо, що в ситуаціях, коли особа через порушення договору перевезення обмежується в реалізації свого права на свободу пересування (крім випадків, пов'язаних з забезпеченням права на життя та здоров'я), наприклад, через фінансові негаразди, справи про банкрутство, тощо, право особи не обмежується, а порушується, що дає підстави для використання механізму захисту порушеного права.

Наразі, не дивлячись на наявність певних імперативів, включаючи міжнародні договори та конвенції, які стосуються перевезень пасажирів різними видами транспорту, в регулюванні перевізних правовідносин, спрямованих на забезпечення прав «слабкої» сторони у договорі – пасажира, оскільки диспозитивне договірне регулювання не має засобів такого впливу на перевізника, рівень забезпечення прав пасажира, в тому числі що стосується права особи на свободу пересування не є адекватним його потребам.

Це підтверджує наочний приклад, який трапився з товаришами автора. Вони летіли літаком авіалінії Еміратів з Києва в Мозамбик з пересадкою в Катарі. В Катар рейс було скасовано і авіалінії надали квитки пасажирам на складений рейс до Мозамбик Qatar Airways (через Доху)

до Йоганнесбурга (ПАР), а звідти літаками South African Airways чи Linhas Aereas de Moçambique до Мапуту.

Прибувши до аеропорту Йоганнесбурга, місцева влада заборонила покинути територію аеропорту, для того, щоб переїхати до іншого аеропорту, що забезпечує внутрішні африканські рейси, оскільки у пасажирів були відсутні візи, в результаті чого пасажири близько двох діб фактично були позбавлені права пересування, перебуваючи в зоні митного та прикордонного контролю. Ситуація була вирішена після вчинення пасажирами хуліганських дій і доставляння їх до поліцейського відділку, після чого їм було дозволено проїхати (порушуючи візовий режим!) до потрібного аеропорту і продовжити подорож.

На всеукраїнській науково-практичній конференції, присвяченій договірному регулюванню цивільних відносин, що проходила в ЗНУ 19-20 квітня 2013 року, Є.О. Мічурін зазначив, що в даному разі мова йде про патологію в праві, що, як не дивно, може бути цілком допустимим у сфері захисту прав особи, особливо коли через порушення ієрархічно менш цінних прав здійснюється захист ієрархічно більш важливих прав – на життя, на свободу, на свободу пересування.

Наведене вказує на наявність певних прогалин в правовому регулюванні питань, пов'язаних з забезпеченням права особи на свободу пересування через договір перевезення пасажирів і необхідність створення імперативів, які б за необхідності забезпечення більш важливих інтересів обмежували право, а з іншого боку, унеможлилювали порушення прав особи, пов'язаних з реалізацією свободи пересування, в тому числі шляхом формування відповідних умов договору на рівні міжнародних норм, ЦК, транспортних статутів та кодексів та правил перевезення пасажирів різними видами транспорту шляхом спільного їх узгодження з МЗС та введення форм типових договорів перевезення.

З точки зору цивілістики це є можливим.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Анисимова М.Ф. Право на свободу передвижения и свободный выбор местожительства в Украине: история, современное состояние и перспективы развития / М.Ф. Анисимова. – Запорожье: Дикое Поле, 2005. – 208 с.
2. Брагинский М.И. Договорное право: Общие положения / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М.: Статут, 1997. – 682 с.
3. Витрянский В.В. Договор перевозки / В.В. Витрянский. – М.: Статут, 2001. – 526 с.
4. Горев В.О. Свобода договора як загальний принцип цивільного законодавства України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В.О. Горев. – К, 2007. – 20 с.
5. Діковська І.А. Договір повітряного чартеру у міжнародному приватному праві: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / І.А. Діковська. – К., 2002. – 19 с.
6. Еволюція цивільного законодавства: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. 29-30 квітня 2004 р., м. Харків. – К.: Академія правових наук України, НДІ приватного права і підприємництва, НДІ інтелектуальної власності, Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого, 2004. – 908 с.
7. Колодій А.М. Права людини і громадянина в Україні: навчальний посібник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.
8. Красавчиков О.А. Характерные особенности правового регулирования недействительных сделок по новому гражданскому законодательству / О.А. Красавчиков // Советское государство и право. – 1965. – №10. – С. 36-43.
9. Літак, що зламався під час зльоту у Борисполі, обстежать фахівці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1203361-litak-scho-zlamavsya-pid-chas-zlotu-u-borispoli-obstezhat-fakhivtsi>

10. Луць А.В. Свобода договору в цивільному праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Луць Аліна Володимирівна. – Львів, 2001. – 166 с.
11. Мінченко А.О. Договір перевезення пасажирів та багажу залізничним транспортом в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / А.О. Мінченко. – К., 2011. – 22 с.
12. Нечипуренко О.М. Цивільно-правове регулювання перевезень таксі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.М. Нечипуренко. – О., 2008. – 20 с.
13. Новини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?pidsumki\\_tizhnya\\_reysi\\_aerosvitu\\_bilshe\\_tizhnya\\_zablockovani&objectId=296754](http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?pidsumki_tizhnya_reysi_aerosvitu_bilshe_tizhnya_zablockovani&objectId=296754)
14. Правила надання послуг пасажирського автомобільного транспорту: затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.1997 р. № 176 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>
15. Самбор М.А. Інтерес в праві: загальнотеоретичні аспекти розуміння та реалізації [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / М.А. Самбор. – К., 2010. – 22 с.
16. Халфина Р.О. Современный рынок: правила игры: учебное пособие [по торговому и гражданскому праву зарубежных стран] / Р.О. Халфина. – М.: МГУ, Центр общественных наук, Ассоциация «Гуманитарное знание», 1993. – 138 с.

УДК 347.921.001.11

## **БАЗОВІ ПРИНЦИПИ ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЗЛОВЖИВАННЯ ЦИВІЛЬНИМИ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ**

Кудря Т.А., здобувач

*Запорізький національний університет*

У статті аналізуються такі фундаментальні принципи цивільного процесуального права як змагальність і диспозитивність та досліджуються можливі варіанти зловживання цивільними процесуальними правами виходячи зі змісту зазначених принципів.

*Ключові слова:* принципи цивільного процесуального права, змагальність, диспозитивність, зловживання правами, зловживання цивільними процесуальними правами.

Кудря Т.А. БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА И ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКИМИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫМИ ПРАВАМИ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье анализируются такие фундаментальные принципы гражданского процессуального права как диспозитивность и состязательность и исследуются возможные варианты злоупотребления гражданскими процессуальными правами исходя из содержания данных принципов.

*Ключевые слова:* принципы гражданского процессуального права, диспозитивность, состязательность, злоупотребление правами, злоупотребление гражданскими процессуальными правами.

Kudrja T.A. BASIC PRINCIPLES OF CIVIL PROCESS AND ABUSE OF CIVIL PROCEDURAL LAW / Zaporizhzhya national university, Ukraine

This article examines such fundamental principles of civil procedural law as contentiousness and dispositivity and investigates possible variants of abuse of civil procedural law based on the content of these principles.

The principle of contentiousness is a fundamental principle of civil procedure, and its interpretation can not be restricted only to the ability and the admissibility of any procedural measures to win the case in court. Possible variants of unfair procedural conduct of the parties are non-appearance in court in cases when the CPC of Ukraine does not allow the proceedings in the absence of the person and (or) his members; creating situations when the court does not reliably know about the causes of failure to attend the hearing by the

person; creating imaginary validity of reasons of absence in court; the necessary evidence is not provided in situations where their absence could cause adverse effects on other aspects of the process. In order to prevent and eliminate these and similar irregularities, it is necessary to improve the content and the list of corresponding measures of accountability.

The principle of dispositivity provides the possibility to manage procedural remedies as the embodiment of freedom of individual rights guaranteed by the Constitution of Ukraine. This principle has always been recognized the basic and fundamental principle of civil procedure. In practice, there are many situations in which the persons concerned are trying to win the case by all means, and therefore the means banned from a moral, but not in legal terms are often used. From a legal point of view, as long as the other may be provided by law, they use only the opportunities given to them by law, so it becomes the subject of scientific discussion on the legal nature of such behavior (legal or not). Except the legislative recognition of the terminology - "abuse of civil procedural law" and singling out the list of abuses and their characteristics, promising areas of research on the problem of abuse of procedural rights in the context of interpretation of the dispositivity principle is the question of consolidation of exceptions to the classic understanding of the principle of dispositivity, where the court is obliged to decide only those issues, the answers to which are asked by the parties of the case (members of legal disputes), and legislative confirmation of cases beyond the stated claim, if it is necessary to protect the rights, freedoms and interests of the parties or third parties for whose protection they ask.

*Key words: principles of civil procedure, optionality, competitiveness, abuse of rights, abuse of civil procedural rights.*

Дослідженню принципів цивільного процесуального права присвячено чимало наукових праць, оскільки базисом будь-якої галузі вітчизняного права традиційно прийнято вважати саме її принципи. Проблеми принципів права як у теорії права, так і в галузевій правовій науці, є предметом дослідження протягом тривалого періоду, адже саме в принципах права відображаються всі соціальні зміни, які відбуваються в процесі розвитку суспільства. У науці цивільного процесуального права принципам приділяється певна увага науковців, проте проблематика «зловживання цивільними процесуальними правами» у поєднанні з аналізом змісту базових принципів цивільного процесуального права досліджена недостатньо. Проблема «зловживання правами» досліджується, головним чином, у теорії права, цивільному праві, і, фрагментарно, у цивільному процесуальному праві. Метою даної статті є аналіз змісту принципів змагальності та диспозитивності для виявлення можливих зловживань процесуальними правами з боку сторін та інших учасників цивільного процесу, та вироблення рекомендацій з попередження такої недобросовісної поведінки.

Фундаментальною та основоположною базою дослідження проблематики принципів змагальності та диспозитивності цивільного процесуального права є праці радянських та сучасних вітчизняних та зарубіжних вчених-юристів, які в різні історичні періоди досліджували і продовжують досліджувати ці принципи, зокрема, В.І. Тертишніков, Ю.С. Червоний, М.Й. Штефан, А.Г. Ярема, А.О. Дідківський, В.М. Кравчук, І.А. Войтюк, П.І. Шевчук, О.В. Шутенко, Г. Фазикош, С.В. Васильєв, Т.М. Кілічава, А.А. Демичев, Г.А. Жилін, А.Г. Давтян, А.Г. Плешанов, А. Андрушко та інші. Проблеми зловживання цивільними процесуальними правами на рівні дисертаційного дослідження аналізував А.В. Юдін.

Принципи змагальності та диспозитивності довгий час відносили до галузевих принципів цивільного процесу, тобто до принципів, що притаманні лише цій галузі права [1, 15; 2, с. 34, 43, 47; 3, 34; 4, 18]. Натомість закріплення цих принципів в інших, ніж Цивільний процесуальний кодекс (далі – ЦПК України), кодифікованих актах, наприклад у Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС України), вже не дозволяє розцінювати ці принципи як принципи, притаманні лише цивільному процесу. Сьогодні можна стверджувати, що ці принципи притаманні будь-яким процесуальним галузям права. Нормативне закріплення цих принципів бере початок у п.4 ст.129 Конституції та логічно продовжується і розвивається у процесуальних кодексах, зокрема у ст.ст.10, 11 ЦПК України. Слід зазначити, що ЦПК України був першим процесуальним кодексом, який ці принципи закріпив, і завдяки якому вони знайшли свій подальший розвиток в інших нормативних актах.

Принцип змагальності сторін є конституційно-правовим положенням, згідно з яким сторонам, іншим особам, які беруть участь у справі, забезпечується свобода у наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. Враховуючи ті зміни, які відбуваються у суспільстві, змагальність слід розглядати не лише як демократичну основу, а й як гарантію неупередженого розгляду цивільної справи судом. У цивілістичній процесуальній літературі традиційним є розуміння принципу змагальності як прояву у змагальній формі ініціативи і

активності осіб, які беруть участь у справі, зокрема, при здійсненні своїх прав та виконанні обов'язків, при визначенні кола обставин, які мають значення для вирішення справи, з подання, дослідження та оцінки доказів, що підтверджують чи спростовують доводи сторін. Як зазначається у цивільній процесуальній літературі, суть даного принципу полягає у забезпеченні широкої можливості сторонам, які беруть участь у справі, відстоювати свої права та законні інтереси, свою позицію у справі, свободу надання ними суду своїх доказів і доведення перед судом їх переконливості [3, 34]. Саме у такому розумінні закріплено цей принцип і у ст.10 ЦПК України.

У наукових та навчальних джерелах з цивільного процесуального права іноді виокремлюють формальну та змістовну сторону принципу змагальності. При цьому до формальної сторони відносять таку процедуру, у якій справа розглядається судом шляхом змагальності, спора сторін, дослідження доказів, наданих сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі. Змістовну ж сторону цього принципу складають права та обов'язки сторін з визначення кола фактів, на які вони посилаються в якості підстав для своїх вимог та заперечень та обов'язку доводити обставини, якими вони обґрунтовують ці вимоги та заперечення [1, 25-26].

Аналіз ст.10 ЦПК України "Змагальність сторін" дає змогу констатувати спостережну роль суду при розгляді цивільної справи. Таку ж саму позицію зайняв законодавець і у ст.4-3 Господарського процесуального кодексу України. Єдиним процесуальним кодексом, у якому передбачається доволі активна роль суду, є КАС України. Закріплення у ЦПК України спостережної ролі суду пояснюється диспозитивною природою цивільного права. Завдяки принципу змагальності (у тому розумінні як його закріплює ЦПК України) сам суд не повинен збирати доказів, але позицію суду не можна назвати нейтральною при змагальному процесі сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, адже «суд сприяє всебічному і повному з'ясуванню обставин справи: роз'яснює особам, які беруть участь у справі, їх права та обов'язки, попереджує про наслідки вчинення або невчинення процесуальних дій і сприяє здійсненню їхніх прав у випадках, встановлених цим Кодексом». Як бачимо, конструкція цієї норми така (імперативна), що йдеться скоріш про обов'язок суду сприяти, ніж про таке його право. Тобто така складова змісту принципу змагальності як повноваження суду з надання процесуальної допомоги сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, є досить важливою, адже юридична необізнаність сторін і відсутність у них досвіду роботи в судочинстві може стати перешкодою для їхньої активності в змагальному процесі. З іншого боку, виключення активної діяльності суду у цивільному процесі має спонукає сторони до активної процесуальної поведінки.

Ще зі стародавніх часів зміст принципу змагальності тлумачився як протиставлення сторін одна одній відповідно до своїх інтересів у формі спору між ними, який і вирішував суд. Такий змагальний процес відповідає як спірному за своєю природою характеру цивільних справ, так і логіці здійснення правосуддя. Змагальний процес таким чином набуває рис демократичного процесу, і надання сторонам правової активності у вигляді покладення на них основного обов'язку із доказування має на меті отримання в результаті розгляду цивільної справи законного і об'єктивного рішення суду. На протязі свого становлення розуміння змісту принципу змагальності хоча й змінювалось, проте воно завжди знаходилося у безпосередньому зв'язку з повноваженнями суду та з його активністю у збиранні доказів у справі. Те тлумачення, яке надає принципу змагальності чинний ЦПК України, відповідає класичному розумінню змагальної процесуальної форми як побудови цивільного процесу таким чином, що заінтересовані особи активні в захисті своїх прав і законних інтересів з початку і до кінця судової діяльності. Весь матеріал, необхідний для правильного вирішення справи, формується виключно сторонами та іншими особами, що беруть участь у справі, а суд у такому змагальному процесі визначає предмет доказування, досліджує надані докази та оцінює їх.

Для виявлення своєї активної процесуальної позиції сторона має використовувати надані їй права, що робить останні обов'язковою складовою змісту змагальності. І саме тут може постати питання про зловживання процесуальними правами, або, як їх називає значна кількість вітчизняних і зарубіжних дослідників – «дефекти» змагальності (можливість вчинення процесуальних зловживань). Реалізації принципу змагальності сприяє також належне виконання закріплених у ЦПК України обов'язків сторін. Тобто, зміст принципу змагальності складають права та обов'язки сторін та інших осіб у сфері судового доказування.

Як і будь-який інший принцип цивільного процесу, принцип змагальності має відповідати загальним цілям та завданням цивільного судочинства, якими, відповідно до ст.1 ЦПК України, є: справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Зловживання ж процесуальними правами, як вірно зазначає А.В. Юдін, різко дисонує з цими цілями та завданнями, адже правильний та своєчасний розгляд та вирішення цивільних справ в умовах процесуальної недобросовісності ускладнюється, оскільки дії суб'єкта-правопорушника перешкоджають досягненню цих завдань [5, 24].

На виконання завдання судочинства, суб'єктом якого є суд, щодо справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення цивільної справи, у ЦПК України слід закріпити норму, у якій би встановлювався також обов'язок осіб, які беруть участь у справі, сприяти такому правильному та своєчасному розгляду судом справи. Нині у ЦПК України закріплено лише незначна кількість обов'язків (див., напр.: ч.3 ст.10 ЦПК України, ч.3 ст.27 ЦПК України, ч.1 ст.60 ЦПК України, ч.2 ст.77 ЦПК України). Але лише нормативного закріплення відповідного обов'язку не достатньо, оскільки таке закріплення матиме сенс лише в тому випадку, якщо його невиконання тягне певні правові (негативні для винної сторони) наслідки, чого у ЦПК України майже не спостерігається. Невиконання будь-якого з встановлених у ЦПК України обов'язків вже, на нашу думку, є навмисним перешкоджанням досягненню судом поставлених перед ним державою завдань, а тому має тягти відповідальність. Встановлення такої відповідальності, яка буде матиме негативні фінансові наслідки для винних осіб, дозволить, на наш погляд, зменшити кількість недобросовісних дій з боку сторін та інших учасників процесу. Наявні на сьогоднішній день у ЦПК України заходи процесуального примусу (попередження, видалення із залу судового засідання, тимчасове вилучення доказів для дослідження судом та привід свідка) є явно недостатніми для попередження та покарання недобросовісної поведінки учасників процесу у вигляді зловживання своїми процесуальними правами.

Слід погодитись з висловленою у цивілістичній процесуальній літературі думкою про те, що роль суду у змагальному цивільному процесі має бути не пасивною, як спостерігача за змаганням сторін, а активною, такою, що сприяє досягненню цілей цивільного процесу та буде заважатиме будь-яким проявам зловживань своїми правами учасниками цивільного процесу. Основними напрямками посилення активності суду з метою попередження зловживання процесуальними правами, можуть бути: надання суду права визнавати обов'язковою явку у судові засідання осіб, які беруть участь у справі; передання суду часткової ініціативи у визначенні суб'єктного складу учасників спору з тим, щоб виключити можливість маніпулювання з боку позивача факторами, які визначають підсудність справи та безпідставного «набуття» вигідної підсудності, розширення прав суду у застосуванні процесуально-попереджувальних заходів, спрямованих на попередження можливих зловживань і заходів процесуального примусу, за допомогою яких суд мав би можливість обмежити інтереси правосуддя від недобросовісної поведінки учасників процесу, а також можливість захистити інтереси інших осіб, які беруть участь у справі [5, 25].

Надання суду більш активної позиції у змагальному процесі сторін не суперечить, а певною мірою розвиває норми ЦПК України, адже і в чинній на сьогоднішній день його редакції можна знайти і інструктивні, і забезпечувальні повноваження суду. Відсутні у ЦПК України лише вказівні по відношенню до надання доказового матеріалу повноваження суду.

Так, наприклад, відповідно до інструктивних повноважень суд роз'яснює сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, їх право і обов'язок з надання доказового матеріалу, наслідки вчинення або не вчинення певних процесуальних дій і т.п. (чч.2, 3, 4 ст.10 ЦПК України, ст.60 ЦПК України). Відповідно до забезпечувальних повноважень суд може постановити ухвалу про забезпечення доказів (ст.135 ЦПК України); у разі неподання без поважних причин письмових чи речових доказів, що витребувані судом, та неповідомлення причин їх неподання суд може постановити ухвалу про тимчасове вилучення цих доказів для дослідження судом (ч.1 ст.93 ЦПК України); постановити ухвалу про привід свідка (ст.94 ЦПК України) і т.п.

У разі закріплення у ЦПК України вказівних щодо надання доказового матеріалу повноважень суду, назва ст.10 ЦПК України «Змагання сторін» має бути змінена на більш загальну,

наприклад: «Змагальна форма цивільного процесу» або «Змагальність як принцип цивільного процесу», у зв'язку з чим необхідним є і узгодження змісту вказаної статті.

Отже, для того, щоб будь-який принцип цивільного процесуального права, і принцип змагальності не є винятком, був не декларативним, а дійовим інструментом захисту прав осіб, які беруть участь у розгляді цивільної справи, його порушення з боку учасників цивільного процесу має тягти настання відповідальності, яку слід передбачити у ЦПК України, розширивши перелік заходів процесуального примусу. Принцип змагальності є фундаментальним принципом цивільного процесу і його тлумачення не можна обмежувати лише можливістю та допустимістю будь-яких процесуальних заходів, спрямованих на виграш справи у суді над іншою стороною процесу. Сьогодні недобросовісні сторони, на жаль, використовують різноманітні варіанти недобросовісної поведінки, наприклад ухиляються від явки до суду в ситуаціях, коли ЦПК України не допускає можливості розгляду справи у відсутність особи та (або) її представників; створюють ситуації, коли суду достовірно невідомо про причини нез'явлення особи у судове засідання; створюють уявність поважності причин нез'явлення у судове засідання; не надають необхідних доказів в ситуаціях, коли їх відсутність може потягнути несприятливі наслідки для іншої сторони процесу, яка безпосередньо заінтересована у їхньому наданні. З метою попередження та усунення вказаних та подібних процесуальних порушень, слід вдосконалювати перелік та зміст відповідних мір відповідальності.

Принцип диспозитивності передбачає можливість розпоряджатися процесуальними засобами захисту як втілення свободи прав особистості, гарантованої Конституцією України, і цей принцип завжди визнавався базовим та фундаментальним принципом цивільного процесу. Він є одним з найбільш оспорюваних принципів у юридичній літературі, довгий час вважався «одним з наріжних каменів цивільного процесу» [6, 50], «головним принципом цивільного процесуального права» [1, 21], оскільки саме він визначає механізм виникнення, розвитку та закінчення цивільної справи; «одним з основних цивільно-процесуальних принципів» [2, 43].

Стаття 11 ЦПК України виокремлює три складові у змісті принципу диспозитивності: 1) розгляд цивільної справи судом лише за зверненням фізичних чи юридичних осіб (ініціативна позиція сторін та інших осіб, які беруть участь у справі) та лише межах заявлених ними вимог; 2) вільне на власний розсуд розпорядження правами щодо предмета спору осіб, які беруть участь у справі, та осіб, в інтересах яких заявлено вимоги; 3) обов'язок суду залучити відповідний орган чи особу, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, якщо дії законного представника суперечать інтересам особи, яку він представляє.

У цивілістичній процесуальній літературі традиційним є розуміння принципу диспозитивності як можливості вільно розпоряджатися своїми суб'єктивними матеріальними і процесуальними правами [1, 21]. Інколи цей принцип тлумачать лише як можливість розпоряджатися своїми процесуальними правами, що значно звужує його зміст. У проблемі зловживання цивільними процесуальними правами у повній мірі проявляється співвідношення та поєднання матеріального та процесуального аспектів у цивільному судочинстві. Існування будь-якої процесуальної норми та процесуального інституту викликане, насамперед, наявністю матеріальних цивільних прав, з порушенням яких виникає потреба у їх захисті. Цінність закріплених у законі процесуальних прав виявляється лише тоді, коли вони взмозі захистити порушені суб'єктивні права особи. Зловживання процесуальними правами має місце тоді, коли особа використовує надані їй законом процесуальні права для захисту відсутніх у неї матеріальних прав, завідомо знаючи про їх відсутність. А оскільки питання про наявність або відсутність матеріальних прав вирішується, як правило, вже наприкінці розгляду цивільної справи, процесуальні права особи вже реалізовані і таким чином така особа може без будь-яких перешкод «вести процес заради самого процесу» [5, 26].

Як зазначає А. В. Юдин, вільне розпорядження своїми матеріальними та процесуальними правами особами, які беруть участь у справі, нерідко тлумачиться як допустимість процесуальної поведінки, яка може бути розцінена як недобросовісна [5, 26].

У першій законодавчо виділеній складовій принципу диспозитивності слід назвати таку можливість зловживання процесуальними правами, як зловживання правом на звернення з позовом до суду. Стосовно відповідних дій, крім вказаної назви, використовуються також

терміни «недобросовісне звернення з позовом», «умовно обґрунтований позов», «зловмірність використання своїх прав» та інші.

Стосовно права на звернення за захистом своїх прав до суду складним є питання щодо розпізнання ситуацій, де має місце зловживання процесуальними правами, а де – реалізація наданого законом права особи захищати свої інтереси, адже ст.3 ЦПК України «Право на звернення до суду за захистом» закріплює, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів. Саме тому навіть закріплення у процесуальному законі права суду відмовляти у прийнятті позову, в якому вбачається зловживання процесуальними правами, не вирішить проблеми. Це лише розширить коло питань, які залишено на розсуд суду, що не є позитивним та бажаним явищем, адже сприятиме можливості з'явлення нових зловживань – вже з боку суду. Надання такого права суду вже само по собі стане обмеженням права осіб на судовий захист.

Можливість зловживання правом на звернення з позовом виникає з майже нічим не обмеженої можливості порушення проваджень з цивільних справ, адже звернутись з позовом може будь-яка правоздатна особа, незалежно від того, чи впевнена вона у своїй правоті чи, навпаки, усвідомлює безпідставність свого позову. Завідомо безпідставні позови можуть заявлятися, наприклад, тоді, коли недобросовісним позивачам відомо, що у відповідача відсутні докази, які можуть спростувати доводи позивача. Завадити таким чи подібним діям позивача можна лише встановленням адекватної відповідальності. Із історії відомо декілька мір, які застосовувались для боротьби із цим негативним явищем, зокрема: попереднє засвідчення сторонами, спір яких розглядався судом, своєї добросовісності шляхом принесення присяги; покладення судових витрат на сторону, винну у недобросовісності порушення чи веденні справи; стягнення зі сторони збитків, завданих іншій стороні; накладення на неї штрафу, який міг бути замінений у разі неможливості його сплати арештом [7].

Розглянемо трохи детальніше вказані міри та з'ясуємо можливість їх застосування у сучасний період. Першу міру – принесення присяги – можна віднести до попереджувальних заходів. Цей засіб використовувався ще в римському праві, коли існувало два види такої присяги – загальна, яка надавалась на початку процесу, та спеціальна, яка надавалась перед вчиненням окремих процесуальних дій. Відмова від принесення присяги позбавляла сторону, залежно від виду присяги, відповідно або розгляду справи або вчинення окремої процесуальної дії. Сучасні процесуальні кодекси, і ЦПК України не є виключенням, не передбачають принесення ані загальної, ані спеціальної присяги, замінюючи їх іншими мірами відповідальності. Така позиція законодавця є цілком зрозумілою, адже застосування цього заходу в сучасному суспільстві в умовах нестабільної економічної ситуації в нашій країні, факту знаходження значної частини населення у скрутному матеріальному становищі, корумпованості майже всіх ланок державної влади (і судова влада не є виключенням у цьому питанні), викликає лише посмішку. Навряд чи можна серйозно навіть просто уявити, що встановлення цієї міри відповідальності якимось чином здатне вирішити проблему зловживання правом на звернення з позовом.

Друга міра – покладення судових витрат на сторону, винну у недобросовісності порушення чи веденні справи – сьогодні має своєрідне закріплення у цивільному процесуальному законі. Так, відповідно до ст.79 ЦПК України судові витрати складаються з судового збору та витрат, пов'язаних з розглядом справи. До витрат, пов'язаних з розглядом судової справи, відповідно до ч.3 ст.79 ЦПК України належать: витрати на правову допомогу; витрати сторін та їх представників, що пов'язані з явкою до суду; витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз; витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів за місцем їх знаходження та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи; витрати, пов'язані з публікацією в пресі оголошення про виклик відповідача. Стаття 88 ЦПК України встановлює розподіл судових витрат між сторонами. Натомість в цій статті не йдеться, про такий розподіл у разі недобросовісного звернення з позовом. У ч.4 цієї статті згадуються лише випадки залишення позову без задоволення, закриття провадження у справі або залишення без розгляду позову позивача, звільненого від оплати судових витрат. Стаття 89 ЦПК України регулює розподіл витрат у разі відмови від позову і укладення мирової угоди. Так, відповідно до цієї статті у разі відмови позивача від позову понесені ним витрати відповідачем не відшкодовуються, а витрати відповідача за його заявою стягуються з позивача.



Однак якщо позивач не підтримує своїх вимог унаслідок задоволення їх відповідачем після пред'явлення позову, суд за заявою позивача присуджує стягнення всіх понесених ним у справі витрат з відповідача. Крім цього випадку та випадку укладення мирової угоди, в інших випадках закриття провадження у справі, а також у разі залишення заяви без розгляду відповідач має право заявити вимоги про компенсацію здійснених ним витрат, пов'язаних з розглядом справи, внаслідок необґрунтованих дій позивача.

Щодо третьої міри відповідальності – стягнення зі сторони збитків, завданих іншій стороні – слід зазначити, що безпосередньо такої норми ЦПК України не закріплює, а тому мають застосовуватись загальні положення цивільного права про збитки та у разі доведення їх наявності можна висувати вимоги про їх стягнення.

Щодо четвертої міри відповідальності – накладення на недобросовісну сторону штрафу, який може бути замінено у разі неможливості його сплати арештом, зазначимо, що ЦПК України не передбачає можливості накладення штрафів. Про штрафи у цьому нормативно-правовому акті йдеться лише у п.9 ч.1 ст.75, яка не має жодного відношення до теми, що розглядається. Єдиною можливістю хоч якось протистояти процесуальним зловживанням сторін є накладення штрафу за неповагу до суду. Як зазначає С. Громов, «оштрафувати у зв'язку з процесуальними зловживаннями сьогодні можна лише, що й відбувається скрізь, за прояв неповаги до суду. Проте зловживання процесуальним правом означає, що особа діє в межах дозволеної поведінки, проте використовує своє право у цілях, що суперечать цілям правосуддя, в той час прояв неповаги до суду завжди є протиправним, і виражається в зовсім інших діях» [8]. За ст.185-3 КУпАП «Прояв неповаги до суду», неповагою до суду визнаються лише дії, що виразились у злісному ухиленні від явки в суд свідка, потерпілого, позивача, відповідача або в непідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуючого чи в порушенні порядку під час судового засідання, а так само вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил. Саме формулювання «а так само вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил» можна «притягнути за вуха» до окремих ситуацій зловживання процесуальними правами.

Таким чином, з метою попередження зловживань процесуальними правами, і в т.ч. правом на звернення з позовом, необхідним є встановлення конкретної відповідальності за такі порушення. Адже навіть норма ч.3 ст.27 ЦПК України про те, що особи, які беруть участь у справі, зобов'язані добросовісно здійснювати свої процесуальні права і виконувати процесуальні обов'язки, є декларативною, адже жодної відповідальності за її порушення не встановлено. Застосування мір відповідальності за зловживання процесуальними правами має проводитись на основі системного підходу, враховуючи, що будь-які такі зловживання шкодять інтересам правосуддя та правам і законним інтересам учасників процесу. За зловживання процесуальними правами можливим є встановлення таких мір відповідальності: відшкодування усіх судових витрат у справі; судовий штраф; відшкодування збитків; відшкодування моральної шкоди.

Крім зловживання правом на звернення з позовом до суду у контексті тлумачення принципу диспозитивності можна назвати ще чимало інших можливостей недобросовісної процесуальної поведінки з боку сторін, наприклад маніпулювання фактами; заявлення явно необґрунтованих вимог або інших вимог без мети дійсного захисту своїх прав; зміна підсудності шляхом штучного створення факторів, які стосуються суб'єктного складу учасників спору або характеру вимог [5, 27]. Кожен з цих зловживань може бути предметом окремого дослідження.

Отже, на практиці виникає чимало ситуацій, у яких заінтересовані особи намагаються будь-якими засобами виграти справу, у зв'язку з чим досить часто використовують заборонені з моральної, але не з юридичної точки зору засоби. З юридичної точки зору, доки інше не буде встановлено законом, вони використовують лише надані їм законом можливості, що й викликає неабиякі дискусії науковців щодо правової природи такої поведінки (правової чи ні). Крім законодавчого закріплення як самої термінології – «зловживання цивільними процесуальними правами», так і виокремлення переліку таких зловживань та їх характеристики, для попередження недобросовісної поведінки сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, необхідним є також вдосконалення цивільного процесуального законодавства щодо системи мір відповідальності за скоєння таких «зловживань». Перспективним напрямком досліджень з проблеми зловживання процесуальними правами у контексті тлумачення змісту принципу диспозитивності є питання про доцільність закріплення винятків із класичного розуміння

принципу диспозитивності, за яким на суд покладається обов'язок вирішувати лише ті питання, про вирішення яких його просять сторони у справі (учасники спірних правовідносин), та законодавче закріплення випадків можливого виходу суду за межі заявлених позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Тертышников В.И. Гражданский процесс: [конспект лекций] / В.И. Тертышников. – 2-е издание, исправленное и дополненное. – Х.: Консум, 2002. – 240 с.
2. Гражданский процесс Украины: [учебное пособие] / [Г.С. Волосатий, Г.Я. Трипульський, Ю.С. Червоний та ін.]; под ред. Ю.С. Червоного. – Х.: «Одиссей», 2003. – 352 с.
3. Чернооченко С.И. Цивільний процес України: [навчальний посібник] / С.И. Чернооченко. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 308 с.
4. Кілічава Т.М. Цивільне процесуальне право: [навчальний посібник] / Т.М. Кілічава. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 352 с.
5. Юдин А.В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.15 «Гражданский процесс; Арбитражный процесс» [Електронний ресурс] / А.В. Юдин. – СПб., 2009. – 47 с. – Режим доступу: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1345381>.
6. Власов А.А. Гражданское процессуальное право: [учебник] / А.А. Власов. – М.: ТК Велби, 2003. – 432 с.
7. Васильковский Е.В. Гражданский процесс: учебник гражданского процесса [Електронний ресурс] / Е.В. Васильковский. – Москва, 1917 г. // Allpravo.Ru, 2005 г. (§59. Злоупотребление правами). – Режим доступу: <http://www.allpravo.ru/library/doc2472p0/instrum4301/item4360.html>.
8. Громов С. Злоупотребления процессуальными правами [Електронний ресурс] / С. Громов. – Режим доступу: <http://forum.yurclub.ru/index.php?showtopic=145243>.

УДК 347.763

### МІСЦЕ ДОПОМІЖНИХ ДОГОВОРІВ ПРИ ПЕРЕВЕЗЕННЯХ ВАНТАЖІВ В СИСТЕМІ ДОГОВОРІВ

Нетеса К.Г., аспірант

*Запорізький національний університет*

Тема статті присвячена актуальним питанням, пов'язаним з дослідженням групи допоміжних транспортних договорів, встановлення їх правової природи, сутності та місця в системі транспортних договорів та договорів за законодавством України. То ж є необхідним розуміння двох рівнів даного дослідження – визначення ролі допоміжного транспортного договору (самостійності чи підпорядкування по відношенню до основного договору перевезення) та встановлення його правової природи (як виду договору в межах існуючих типів договорів). Це має сприяти покращенню механізму правового регулювання відносин з перевезення вантажів.

*Ключові слова:* договір перевезення, транспортні договори, перевезення вантажу, організаційні правовідносини, попередні договори, тривалі договори, довгостроковий договір, агентський договір, експедирування, організація перевезень.

Нетеса К.Г. МЕСТО ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ ДОГОВОРОВ ПРИ ПЕРЕВОЗКАХ ГРУЗОВ В СИСТЕМЕ ДОГОВОРОВ / Запорожский национальный университет, Украина

Тема статьи посвящена актуальным вопросам, связанным с исследованием группы вспомогательных транспортных договоров, установление их правовой природы, сущности и места в системе

транспортных договоров и договоров по законодательству Украины. Поэтому является необходимым понимание двух уровней данного исследования – определение роли вспомогательного транспортного договора (самостоятельности или подчинения по отношению к основному договору перевозки) и установления его правовой природы (как вида договора в рамках существующих типов договоров). Это должно способствовать улучшению механизма правового регулирования отношений по перевозке грузов.

*Ключевые слова: договор перевозки, транспортные договоры, перевозка груза, организационные правоотношения, предварительные договоры, длительные договоры, долгосрочный договор, агентский договор, экспедирование, организация перевозок.*

Netesa K.G. PLACE OF SUBSIDIARY AGREEMENTS WITH SHIPPING IN THE SYSTEM OF CONTRACTS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

Topic of the article is devoted to topical issues related to the research team supporting transport contracts, the establishment of their legal nature, essence and in the system of transportation contracts and contracts under the laws of Ukraine. Therefore, an essential understanding of the two levels of this study – to define the role of auxiliary transport contract (autonomy or subordination to the main contract of carriage) and the establishment of its legal nature (such as the type of contract under the existing contract types). This should help to improve the mechanism of legal regulation of the carriage of goods.

We set ourselves the task within this study to identify aspects of the legal regulation of the transport relations, which are based on an economic basis, that are economically and technologically conditioned. Therefore, the object of our study is the social relations in the organization and execution of freight and contract regulations.

The subject of research is the contracts that contribute to the basic contract of carriage, their legal nature and place in the transport system of treaties and contracts for civil legislation of Ukraine.

Specificity of transport of goods (technology) is the need to perform a list of specific actions related to technology implementation process. In particular, the process begins with information of the process that may be associated with the activities of information and control centers, agency activities, freight forwarding, filing vehicle load cargo rolling stock, etc., calibration, marking, sorting, unloading, towing, cleaning capacity of the vehicle or rolling stock – and most importantly – that traffic.

We describe our actions and co-operation are called auxiliary transport operations governed by mandatory rules laid down in the rules of carriage of goods by different modes of transport and auxiliary transport contracts.

In this article we are typing the full contract by L. Weretelyk to understand its position on typing agreements with the economic direction (direction of the parties).

Of course, at the same time on different criteria to qualify an agreement impossible. Classification according to one criterion is "incomplete" according to the dialectic method of investigation.

The paper received the position of Professor R.B. Shy`shka, according to which the classification system adopted by the (real and consensual agreements, unilateral or bilateral; compensated and free of charge) reflects the properties of the contract, but does not describe it as a type.

The characterization should be carried out by a double criterion – first as a transaction (one-way, two-way, real-consensual, compensated-free), and secondly it as a contract for a certain hierarchy of contracts – type, species, subspecies, where the type is defined according to economic component (the goal sought by the parties) contract.

According to this criterion auxiliary transportation contracts are contracts for services relating to the contract of carriage of goods (it is not, but do it on a supporting role), outside the contract of carriage is a separate independent service contracts, however, beyond the basic contract of carriage and content do not matter, coincide with the main contract of carriage and is part of its production cycle.

*Key words: contract of carriage, transportation contracts, shipping, organizational relationship, preliminary agreements, long-term contracts, long-term agreement, agency agreement, forwarding, transport organization.*

Кризові явища в економіці вимагають оптимізації та збалансованості, більш чіткої організації та збалансованості суспільних відносин. Це стосується і транспортної системи.

Транспортна система в Україні займає те ж саме важливе місце в економіці країни, як і в інших зарубіжних країнах, міжнародному торгівельному обороті. Це пояснюється її властивістю – здатністю переміщувати матеріали та ресурси до місць переробки в продукцію та товари, – а звідти – до споживачів.

Транспортна інфраструктура є так би мовити артерією в організмі економіки. Цим пояснюється її значення.

Свого часу ще К. Маркс визначав процес перевезення вантажів четвертою стадією виробництва, незалежно від того, перевозить транспорт вантаж чи пасажирів [1, 422].

Тим не менше, наразі практично відсутні наукові розробки досліджуваної тематики. В Російській Федерації відома робота Хаснутдинова А.І. «Вспомогательные договоры на транспорте» [2].

В Україні варто назвати дослідження Кужко О.С. «Договір транспортного експедирування» (2008) [3]. Інші дослідження стосуються певних видів перевезення окремими видами транспорту, які торкаються окремих питань досліджуваної тематики. Серед них кандидатські дисертації Стрельцової Є.Д. «Договір морського перевезення вантажу (порівняльний аспект)» (2002 р.) [4], Самойленка Г.В. «Договір перевезення вантажів у внутрішньому водному сполученні» (2003) [5], Безлюдько І.О. «Договір перевезення вантажу повітряним транспортом за цивільним правом України» [6], Діковської І.А. «Договір повітряного чартеру у міжнародному приватному праві» (2002 р.) [7], Свистун Л.Я. «Договори перевезення вантажів автомобільним транспортом» (2005 р.) [8], Булгакової І.В. «Правове регулювання перевезення вантажів залізничним транспортом в Україні» (2003 р.) [9], Колянковської Т.О. «Правове регулювання перевезень вантажів в прямому змішаному сполученні» (2007 р.) [10], Клепікової О.В. «Правове регулювання перевезень вантажів морським транспортом» (2003 р.) [11], Нечипуренка О.М. «Цивільно-правове регулювання перевезень таксі» (2008) [12], Мінченка А.О. «Договір перевезення пасажирів та багажу залізничним транспортом в Україні» (2011) [13].

Ми поставили перед собою завдання в межах даного дослідження виявити аспекти правового регулювання перевізних відносин, які базуються на економічному базисі, тобто є економічно та технологічно зумовленими. Тож, об'єктом нашого дослідження є суспільні відносини у сфері організації та здійснення перевезень вантажів та їх договірне регулювання.

Предметом дослідження є договори, які сприяють виконанню основного договору перевезення, їх правова природа та місце в системі транспортних договорів та системи договорів за цивільним законодавством України.

Звичайно, що оскільки ми говоримо про правове регулювання перевезень взагалі, ми маємо розмежовувати сфери правового регулювання – нормативне та договірне. І це є нормальним явищем, нормальною ситуацією, оскільки приватноправове регулювання (диспозитивне) існує, оскільки існує правова система, в межах нормативно обумовленого середовища, імперативно встановленого режиму існування приватноправових відносин.

Науковцями-цивілістами визнано, що диспозитивне регулювання цивільних правовідносин здійснюється на підставі цивільно-правових договорів, ми маємо дослідити і аспекти договірної регулювання.

Специфіка перевезень вантажів (технологічна) пов'язана з необхідністю виконання цілого переліку певних дій, пов'язаних з технологічним здійсненням процесу. Так, зокрема, процес починається з інформаційного забезпечення процесу, що може бути пов'язане з діяльністю інформаційно-диспетчерських центрів, агентської діяльності; транспортного експедирування; подання транспортного засобу, навантаження вантажу в рухомий склад і т.п.; тарування, маркування, сортування; розвантаження; буксирування; очищення місткості транспортного засобу чи рухомого складу, – і головне, – саме перевезення.

Описані нами супутні дії та операції прийнято називати допоміжними транспортними операціями, які регулюються імперативними правилами, закріпленими в правилах перевезення вантажів різними видами транспорту і допоміжними транспортними договорами.

І тут постає питання, окреслене як предмет нашого дослідження – поняття, характеристика та місце допоміжних договорів в системі договірної права України.

В спеціальній науковій літературі і нами у наукових статтях неодноразово зазначалося, що з економічної чи технологічної точки зору операції, виконувані в початковій і завершальних стадіях транспортного процесу, а подекуди і під час виконання, є допоміжними. У юридичній літературі поняття «допоміжний» використовується для характеристики неосновних дій (операцій), правовідносин або зобов'язань, що їх опосередковують. Однак, зміст його не пояснюється. Він може бути розкритий вказівкою трьох характерних для нього ознак: по-перше, допоміжна дія покликана забезпечити нормальне здійснення основного; по-друге, існує

тісний зв'язок взаємозалежності основних і допоміжних дій (операцій); по-третє, виконання тих і інших охоплюється єдністю – їх кінцевою метою.

Поставлене нами завдання визначення місця допоміжних транспортних договорів в системі договорів покликане вирішення однієї мети – усвідомлення сутності, правової природи та місця сприятиме забезпеченню адекватного правового регулювання транспортних відносин.

Веретельник Л.К. в дисертаційному дослідженні «Систематизація договорів у цивільному праві» визначає, що за структурою Розділу II глави 52-53 ЦК України та його розділу III можна виділити дві класифікаційні групи договорів: характеристичні (загальнокласифікаційні) та функціональні. Перша група поділена на дві підгрупи: що характеризують договори як зобов'язання та еволюцію конструкції договору (односторонні, двохсторонні та багатосторонні; оплатні та безоплатні; консенсуальні та реальні). Другі характеризують договір з позиції загальних його властивостей і правових конструкцій (з речовим змістом і з зобов'язальним змістом; основний, попередній, додатковий (акцесорний); на користь їх сторін, на користь третьої особи (осіб); вільний та обов'язковий, зокрема публічний; взаємопогоджувані та про приєднання; змішані та комплексні; ризикові (алеаторні) та гарантовані.

Друга (функціональна) системна класифікація договорів відображає їх внутрішню спрямованість та механізм, мету як загальну, так і спеціальну [14, 7].

На цій підставі нею виділено наступні типи договорів:

- 1) договори на забезпечення виконання зобов'язань: порука, гарантія, застава;
- 2) договори про мінімізацію ризиків (договір страхування, договір охорони);
- 3) договори про передачу майна (речей, товару) у власність, (купівля-продаж, постачання, контракція, постачання енергетичними й іншими ресурсами через приєднану систему, міна, рента, довічне утримання, догляд, позика);
- 4) договори про безоплатну передачу майна у власність (договір дарування, договір про прощення боргу);
- 5) договори про передачу майна в тимчасове володіння і користування або користування (наймання, прокат, наймання земельної ділянки, наймання будівлі або іншої капітальної споруди, наймання (оренда) транспортного засобу, лізинг, наймання (оренда) житла, позичка;
- 6) договори про виконання робіт (підряд) (побутовий підряд, підряд на капітальне будівництво, підряд на проведення проектних і пошукових робіт, договір про виконання науково-дослідних або дослідно-конструкторських та технологічних робіт, а також пропонуємо сюди віднести договір на проведення маркетингових досліджень, договір на проведення аудиту, договір на проведення патентних досліджень, договір на створення й розповсюдження реклами, та надати їм легальне регулювання у ЦК України;
- 7) договори про доставку вантажів, пасажирів і багажу (перевезення), транспортне обслуговування;
- 8) 8) договори про надання юридичних і/або фактичних послуг (зберігання, доручення, агентування, надання юридичних послуг, комісія, управління майном, а також пропонуємо до них віднести й інші договори: договори з брокерського обслуговування, договори з проведення спортивного дозвілля, договори на проведення свят та урочистостей: договори з надання медичних послуг, договори з надання освітніх послуг, договір репетиторства, та закріпити їх ЦК України);
- 9) договори, пов'язані з проведенням розрахунків і кредитуванням (договір банківського рахунку, договір банківського вкладу, договір кредиту, факторинг, розрахунки);
- 10) корпоративні договори для досягнення загальної господарської або іншої мети (спільна діяльність, засновницький договір; просте товариство);
- 11) договори про створення результату творчої, інтелектуальної та іншої діяльності (літературного чи сценарного замовлення, художнього замовлення, постановочний, виконавський);

- 12) договори про створення та розповсюдження інформації (у сфері інформаційної та рекламної діяльності, патентно-інформаційного забезпечення);
- 13) договори про надання майнових прав на використання результату творчої діяльності (ліцензійний договір, договір ноу-хау, комерційної концесії, інжинірингу);
- 14) інші договори, що чітко не визначились у своїй типологічній приналежності (чирлідінгу). Ця група може бути перехідною для наступної типізації та закріплення у позитивному праві не поймає договорів [14, 7].

Нами навмисно наведено всю типізацію Л.К. Веретельник задля розуміння її позиції щодо типізації договорів саме за економічною спрямованістю (спрямуванням інтересів сторін).

Звичайно, що одночасно за різними критеріями один договір кваліфікувати неможливо. Класифікація за одним критерієм виглядає «неповно» відповідно до діалектичного методу дослідження.

Поширення отримала класифікація договорів О.С. Іоффе, на думку якого договірний тип виділяється за специфікою матеріальних відносин, що опосередковуються договором або колом юридичних умов, необхідних для утворення договірного зобов'язання.

С.М. Бервено висловив позицію щодо необхідності три ланкової системи поділу цивільно-правових договорів за типами – (за спрямованістю та метою договору), видами (групування договорів за особистими ознаками, проте в межах спільних типових ознак), підвидами (за характеристиками, що не мають істотного значення для визначення правової природи в цілому) [15, 274].

В.В. Вітрянський в праці «Договор перевозки» щодо системи договорів перевезення взагалі не проводить їх видову та підвидову класифікацію, даючи лише перелік договорів, що застосовуються при організації та здійсненні договору перевезення [16, 247]. До них він відніс: договір перевезення вантажу, договір перевезення пасажирів, договір фрахтування, договір про організацію перевезення вантажів, договір про організацію роботи по забезпеченню перевезень вантажів, попередній договір.

Тим не менше, на нашу думку, виходячи із сутності технологічних процесів, система транспортних договорів повинна включати три групи договорів: основний договір (договір перевезення), організаційний договір (за певної міри умовності – попередній договір) (за критерієм сприяння існування та виконання основного договору перевезення він теж може бути віднесений до допоміжних транспортних договорів), допоміжні договори (буксирування, експедиції, завантаження-розвантаження, подання транспорту, тощо).

На це звернув увагу Р.Б. Шишка. Він зазначив, що характеристика чи властивості договорів у більшій чи меншій мірі притаманні всім договорам і вона відображає властивості договорів:

- спосіб виникнення зобов'язань визначається через категорії публічний договір (ст.633 ЦК), договір приєднання (ст.634 ЦК); попередній договір (ст.635 ЦК);
- кореспондованість (комунікаторність) суб'єктивних прав та юридичних обов'язків сторін через односторонність, двох сторонність чи багатосторонність;
- послідовність стадій виконання зобов'язань за договором (модус виконання) визначається їх реальністю за якої момент укладення договору та його виконання збігається чи консенсуальністю коли ці моменти віддалені у часі;
- міновість, як економічну властивість, визначає оплатність, а доброчинність – безоплатність;
- предмет уточнюється категоріями речовий та зобов'язальний договір.

Тобто, на думку Р.Б. Шишки, що нами підтримується, зазначені характеристики (двосторонність, консенсуальність, оплатність) не є характеристиками договору, що його ідентифікують з-поміж інших цивільно-правових договорів, а є його властивостями. Тим не менше, їх слід зауважувати, адже характеристика без них буде не повною [17, 16].

Завершуючи свою думку, враховуючи вищезазначене, вважаємо визначити місце допоміжних транспортних договорів наступним чином.

Характеристику слід проводити за подвійним критерієм – по-перше як правочину (односторонній-двосторонній; реальний-консенсуальний; оплатний-безоплатний); по-друге саме як договору за певною ієрархією договорів – тип, вид, підвид, де тип визначається у відповідності до економічної складової (мети, якої прагнуть сторони) договору.

За таким критерієм допоміжні транспортні договори є договорами про надання послуг (деякі з них тяжіють до договорів підряду, тому їх слід кваліфікувати як підрядоподібні); стосуються договору перевезення вантажів (ним не є, хоча виконують щодо нього допоміжну функцію); поза межами договору перевезення є окремими самостійними договорами послуг, проте, поза основним договором перевезення змісту та значення не мають; збігаються у часі з основним договором перевезення і є частиною його технологічного циклу.

Важливо також означити, що повна характеристика окремих видів допоміжних транспортних договорів, визначення їх місця в системі договорів за цивільним законодавством України можливі через проведення дослідження, порівняльного аналізу більшості зазначених в даному дослідженні видів та підвидів допоміжних транспортних договорів (приміром, розмежування правової природи та змісту агентського договору, який в ЦК України не передбачений, але міститься в КТМ України та ЦК РФ та договору транспортного експедирування, попереднього та організаційного договору, тощо).

Вважаємо, що задля правильного розуміння сутності та місця допоміжних транспортних договорів в системі договорів, урегульованості транспортних правовідносин, вони мають знайти своє чільне місце в Цивільному кодексі України і бути кваліфіковані саме як допоміжні транспортні договори.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Маркс К. Сочинения / Карл Маркс, Фридрих Энгельс. – 2-е издание. – М.: Издательство политической литературы, 1962. – Т. 26. – Ч.1. – 1962. – 509 с.
2. Хаснутдинов А.И. Вспомогательные договоры на транспорте / А.И. Хаснутдинов. – Иркутск, 1994. – 392 с.
3. Кужко О.С. Договір транспортного експедирування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.С. Кужко. – К., 2008. – 19 с.
4. Стрельцова Є.Д. Договір морського перевезення вантажу (порівняльний аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Є.Д. Стрельцова. – О., 2002. – 16 с.
5. Самойленко Г.В. Договір перевезення вантажів у внутрішньому водному сполученні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Г.В. Самойленко. – Х., 2003. – 20 с.
6. Безлюдько І.О. Договір перевезення вантажу повітряним транспортом за цивільним правом України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / І.О. Безлюдько. – К., 2005. – 18 с.
7. Діковська І.А. Договір повітряного чартеру у міжнародному приватному праві: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / І.А. Діковська. – К., 2002. – 19 с.
8. Свистун Л.Я. Договори перевезення вантажів автомобільним транспортом: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Л.Я. Свистун. – К., 2005. – 18 с.

9. Булгакова І.В. Правове регулювання перевезення вантажів залізничним транспортом в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / І.В. Булгакова. – К., 2003. – 20 с.
10. Колянковська Т.О. Правове регулювання перевезень вантажів в прямому змішаному сполученні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Т.О. Колянковська. – О., 2007. – 19 с.
11. Клепікова О.В. Правове регулювання перевезень вантажів морським транспортом: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О.В. Клепікова. – К., 2003. – 20 с.
12. Нечипуренко О.М. Цивільно-правове регулювання перевезень таксі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.М. Нечипуренко. – О., 2008. – 20 с.
13. Мінченко А.О. Договір перевезення пасажирів та багажу залізничним транспортом в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / А.О. Мінченко. – К., 2011. – 22 с.
14. Веретельник Л.К. Систематизація договорів у цивільному праві: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Л.К. Веретельник. – Х., 2007. – 20 с.
15. Бервено С.М. Проблеми договірної права України: монографія. / С.М. Бервено. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 392 с.
16. Витрянский В.В. Договор перевозки / В.В. Витрянский. – М.: Статут, 2001. – 526 с.
17. Шишка Р.Б. Типологія договорів у цивільному праві / Договірне регулювання суспільних відносин: тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19-20 квітня 2013 р. / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. – Запоріжжя: ЗНУ. – С. 15-19.

УДК 347: 338.48

## ТУРИСТИЧНІ ПОСЛУГИ ЯК ОБ'ЄКТ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ

Славова О.Г., аспірант

*Запорізький національний університет*

Статтю присвячено дослідженню особливостей туристичних послуг, як об'єкта цивільних прав. Зокрема, автор робить висновок, що туристичні послуги являють собою діяльність суб'єктів туристичної сфери, спрямовану на задоволення потреб туристів. Комплекс туристичних послуг, які надаються туристу, являє собою туристичний продукт.

*Ключові слова: послуга, робота, туристичні послуги, туристичний продукт, договір про надання туристичних послуг.*

Славова А.Г. ТУРИСТИЧЕСКИЕ УСЛУГИ КАК ОБЪЕКТ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена исследованию особенностей туристических услуг, как объекта гражданских прав. Так, автор делает вывод, что туристические услуги являются деятельностью субъектов туристической сферы, направленной на удовлетворение потребностей туристов. Комплекс туристических услуг, которые предоставляются туристу, представляет из себя туристический продукт.

*Ключевые слова: услуга, работа, туристические услуги, туристический продукт, договор о предоставлении туристических услуг.*

Slavova O.H. TOURIST SERVICES AS THE OBJECT OF CIVIL RIGHTS / Zaporizhia national university, Ukraine



The article touches upon the problems of tourist services, as the object of civil rights. Thus, the author concludes that tourism is an activity of tourist areas, designed to meet the needs of tourists. Range of travel services provided by tourists is a tourist product.

For several decades the provision of travel services has become a key sector of the world economy, which capitalization is measured by billions dollars. In particular, according to data of UN World Tourism Organization, published in «KEY ASPECTS OF TOURISM IN 2012» (UNWTO Tourism Highlights, 2012 Edition), the total income from the provision of tourist services in the field of international tourism in the world in 2011 amounted to 1.2 trillion dollars, or an average of 3.4 billions dollars a day. Currently, tourism ranks fourth in the structure of world exports after the production of fuel and energy, chemical and food sector. Tourism accounts about 9 % of global GDP. In quantitative terms, the number of tourists is growing, despite the economic problems in the world. Thus, according to the press release of the World Tourism Organization, during 2012 the number of «international tourists» in the world for the first time reached 1.0 billion people. According to the forecasts of the organization, by 2030 the number of «international tourists» in the world will reach 1.8 billion people.

Thus, modern tourism is one of the main driving forces of the global economy. Given this fact, the major powers of the world engaged in an active state policy in the field of tourism, which is the continuous improvement of regulatory tourism, simplifying administrative procedures in the field of tourism, mitigating fiscal policies, create a positive social and economic environment in general, and dissemination of information on these factors. The consequence of this policy is effectively constant growth of economic indicators. In particular, in 2011 gross revenue in the tourism sector in Europe increased by 5.2 % in absolute terms and reached 463.0 billion dollars.

The domestic tourism industry is growing very slowly and fragmented, as our government has scant revenue from tourism. Thus, according to the UN World Tourism Organization in 2010 Ukraine accounted only 0.9 % of European revenues related to tourist travel.

According to estimates of the World Economic Forum's the competitiveness index of tourism in Ukraine in 2007 ranked 78-th place of 130 countries in the world, and in 2011 this ranking dropped to 85-th place. The specified index is formed of sub-indexes that determine the level of development of the regulatory framework, business environment and infrastructure, and the availability of human, cultural and natural resources. Calculations of the sub-index for our country gave the following results: legislation – 64 place, business environment and infrastructure – 77 place, and the availability of human, natural and cultural resources – 118 place.

Obviously, our government doesn't not pay proper attention to the development of tourism as potentially the most powerful sector of the national economy. Of course, this approach to the relations in the tourism sector should be changed as soon as possible.

Consequently, most of the tourists in the world today are the consumers of tourism services.

Service, as the object of civil rights has the following specific features:

- An activity or action performer. The result is inseparable from the services of the activity or action;
- Providing services, usually does not create a materialized result;
- Provision of most types of services coincide in time and space with their consumption;
- Services can not be stored for further implementation;
- No guaranteed outcome in advance of service.

Unfortunately, the national legislation does not contain a separate definition of travel services, including the services of so-called «tourist product».

In particular, the tourism product – a pre-designed range of travel services, which combines at least two such services sold or offered for sale at a specified price, which includes transportation services, accommodation services and other tourist services not related to transportation and accommodation (services of visits to cultural sites, recreation and entertainment, sales of souvenirs, etc.).

Due to the use of the term «product» in the literature are sometimes saying that tourist product is not a service, and the right to service or even a set of goods tourist destination. Such approaches seem wrong, since tourism is the essence of the tourist product and essentially indistinguishable from other services as a civil matter. At the same time, tourism has its own specifics that reflects the purpose and content of the response.

So tourism is the activity, aimed at meeting the needs of tourists. Tourism services coincide in time and space with its «production», «sale» and «consumption».

The most effective way to regulate complex legal relations arising in the provision and consumption of tourist services is appropriate contract for the provision of travel services.

*Key words: service, work, travel services, travel products, the agreement on the provision of travel services.*

Протягом декількох десятиліть сфера надання туристичних послуг у світі динамічно розвивається та поступово перетворюється на провідну галузь світової економіки, капіталізація якої вимірюється мільярдами доларів. Зокрема, згідно даних Всесвітньої туристичної організації ООН, опублікованих у виданні «Ключові аспекти туризму в 2012 р.» (UNWTO Tourism Highlights, 2012 Edition [1]), загальний прибуток від надання туристичних послуг в

галузі міжнародного туризму у світі в 2011 р. склав 1,2 трильйони доларів, або в середньому – 3,4 мільярди доларів на день. Наразі туристичні послуги посідають четверте місце у структурі світового експорту після продукції паливно-енергетичного, хімічного сектору та харчової промисловості. На туризм припадає до 9 % загальносвітового ВВП. У кількісному вимірі число туристів постійно зростає, не дивлячись на жодні економічні проблеми у світі. Так, згідно прес-релізу Всесвітньої туристичної організації ООН від 13.12.2012 р., протягом 2012 р. кількість «міжнародних туристів» у світі вперше в історії досягла 1,0 мільярда людей. За прогнозами цієї організації, до 2030 року кількість «міжнародних туристів» у світі сягне 1,8 мільярда людей [2].

Таким чином, сучасний туризм є однією з головних рушійних сил розвитку світової економіки. З огляду на цей факт, провідні держави світу здійснюють активну державну політику у сфері туризму, що полягає у постійному вдосконаленні нормативно-правового забезпечення туризму, спрощенні адміністративних процедур у сфері туризму, пом'якшенні фіскальної політики, формуванні сприятливого соціально-економічного середовища загалом, а також поширенні інформації про зазначені чинники. Наслідком такої ефективної політики є постійний приріст економічних показників. Зокрема, у 2011 р. валовий дохід у сфері туризму в Європі збільшився на 5,2% і в абсолютному вимірі досяг 463,0 мільярдів доларів.

Україна має величезний туристично-рекреаційний потенціал, завдяки якому наша країна має можливість входження до числа найбільш розвинених туристичних країн світу. Зокрема, Державна програма розвитку туризму на 2002 – 2010 р.р., затверджена Постановою Кабінету міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 583 [3] передбачає, що туристична галузь набуває дедалі більшого значення для розвитку економіки та соціальної сфери в Україні, стрімко інтегрується у світову туристичну індустрію. А пріоритетний напрям розвитку в'їзного та внутрішнього туризму є важливим чинником підвищення якості життя в Україні, утворення додаткових робочих місць, поповнення валютних запасів держави та підвищення її авторитету на міжнародній арені. Крім того, ч.1 ст.6 Закону України «Про туризм» від 15.09.1995 р. [4] передбачає, що держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури і створює умови для туристичної діяльності.

На жаль, насправді вітчизняна туристична галузь розвивається вкрай повільно та фрагментарно, відповідно наша держава має мізерні надходження від туризму. Так, за даними Всесвітньої туристичної організації ООН у 2010 році на Україну припадало лише 0,9 % від загальноєвропейських надходжень, пов'язаних з туристичними подорожами.

За розрахунками Всесвітнього Економічного Форуму за індексом туристичної конкурентоспроможності Україна у 2007 р. посідала 78 місце із 130-х країн світу, а у 2011 р. її рейтинг понизився до 85 місця. Зазначений індекс формується із субіндексів, які визначають рівні розвитку нормативно-правової бази, умови для бізнесу та наявність інфраструктури, а також наявність людських, культурних та природних ресурсів. Розрахунки цих субіндексів для нашої країни дали такі результати: законодавство – 64 місце, бізнес-середовище та інфраструктура – 77 місце, а за наявністю людських, природних та культурних ресурсів – 118 місце [5].

Красномовним підтвердженням низького рівня туристичної галузі в Україні є переорієнтація внутрішніх туристичних потоків на виїзні. Так, за даними НБУ у 2011 році вперше за 11 років Україна мала негативний торгово-економічний баланс за статтею «Подорожі». І це відбулося через значне зростання обсягів виїзного туризму, що є імпортом туристичних послуг. Так, у 2011 році кількість українців, що подорожували за кордон, склала 19,8 млн. осіб. В той же час, вартість послуг, що були надані українцям за кордоном є нижчою, аніж вартість послуг, що були надані приблизно такій самій кількості іноземних туристів в Україні.

На думку Онисько М.Б., ще однією проблемою, яка заважає нормальному розвитку вітчизняного туристичного сектору, є вкрай непослідовна державна політика у сфері управління туристичною галуззю. Зокрема, протягом багатьох років місце центрального органу виконавчої влади у галузі туризму серед інших державних органів постійно змінювалося. Постійно змінювалися також назва цього органу та його компетенція. Ще у 2005 році з метою забезпечення тісного зв'язку з культурною спадщиною та пропаганду її засобами туризму було утворено Міністерство культури і туризму України. Проте понад п'ятирічний досвід перебування у складі одного міністерства засвідчив, що культурна спадщина і туризм

функціонували абсолютно окремо, нічим не сприяючи розвитку один одного. Аргументи прибічників такого поєднання з посиланням на світову практику об'єднання культури і туризму в одне міністерство – при детальному вивченні виявилися хибними. Так, переважна більшість із понад 50 країн, де існують єдині міністерства культури і туризму, це країни Азії та Африки, які відносяться до країн «третього світу» і, більше того, є мусульманськими країнами, у традиціях яких чітко прослідковується релігійний вплив на культуру і, як наслідок, у деяких з цих країн введені значні обмеження для туристів [6].

Отже, 9 грудня 2010 р. було видано указ Президента України №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого туристична галузь була підпорядкована міністерству інфраструктури. За твердженням Онисько М.Б., хоча транспортна складова у туризмі відіграє важливу роль, іноді навіть досягаючи 50% вартості турпаketу, в організаційному плані транспорт, як і культурна спадщина, є лише окремими компонентами при здійсненні туристичної діяльності. Тому лише при чіткій організації взаємодії всіх компонентів (а їх більше 10), які створюються як безпосередньо туристичною діяльністю, так і суміжними сферами, туризм як галузь буде успішною. В Україні такої взаємодії практично немає.

Цікаво, що у переважній більшості країн, які є «старими» членами ЄС (серед них і лідери європейського туризму), центральним органом виконавчої влади з питань туризму є департаменти у складі Міністерств економіки. Більше того, європейськими керівними органами було рекомендовано новим країнам-членам ЄС поступово здійснити реорганізацію структури управління на основі уніфікованих в рамках Співтовариства підходів.

Проте, у питанні реорганізації органів управління в галузі туризму позитивний європейський досвід було вкотре проігноровано. Отже, відповідно до чергового Указу Президента України від 6 квітня 2011 р. №370/2011 [7] було створено новий центральний орган виконавчої влади в галузі туризму – Державне агентство з туризму і курортів.

Таким чином, очевидно, що наша держава наразі не приділяє належної уваги розвитку туризму, як потенційно найпотужнішого сектора вітчизняної економіки. Безперечно, такий підхід до регулювання відносин у сфері туризму має бути якнайшвидше змінений.

Неабияке значення має той факт, що окрім суто економічного туризм має й соціальний аспект. Перш за все, йдеться про забезпечення соціально-рекреаційної функції. Так, ст.24 «Загальної декларації прав людини», прийнятої та проголошеної Генеральною асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., передбачає, що «кожна людина має право на відпочинок та дозвілля, включно з правом на розумне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку» [8]. Дійсно, сама природа людини передбачає необхідність відновлення витрачених життєвих сил, рекреації розумової та фізичної енергії, розширення можливостей та здібностей людини.

Стаття 45 Конституції України [9] гарантує право на відпочинок кожного, хто працює. Право на відпочинок забезпечено наданням вихідних та святкових днів, щорічної оплачуваної відпустки. Право на відпочинок, включаючи щорічну оплачувану відпустку, передбачено, зокрема, Кодексом законів про працю України [10]. Відповідно до ст.74 КЗпП право на щорічну відпустку мають всі працівники, незалежно від місця роботи та організаційно-правової форми підприємства, а також ті, що працюють у фізичної особи.

Права на відпочинок та відпустку, забезпечені та гарантовані чинним міжнародним та вітчизняним законодавством, тісно пов'язані із правом на туристичні подорожі, адже у переважній більшості випадків протягом щорічної відпустки люди подорожують за внутрішніми або зовнішніми туристичними маршрутами.

Крім того, туризм, як соціальне явище, сприяє створенню глобального дружнього середовища, розвитку культури, взаємопорозумінню між народами, формує глобальний соціо-культурний простір.

Отже, туризм посідає важливе місце у соціально-економічному житті сучасного суспільства.

Що ж являє собою туризм як такий? Відповідно до ч.2 ст.1 Закону України «Про туризм», туризм – тимчасовий виїзд особи з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці, куди особа від'їжджає. Зазначена дефініція повністю відповідає рекомендаціям ВТО ООН.

Отже, більшість туристів у сучасному світі виступають споживачами туристичних послуг.

На жаль, чинний ЦК України не дає чіткого легального визначення поняття «послуги». Досліджуючи визначення договору про надання послуг, що міститься у ст.901 ЦК України, можемо зробити висновок, що вітчизняне цивільне законодавство визначає послугу як дію (діяльність), результати якої, як правило, не мають матеріального вираження. Якщо ж матеріальні результати такої діяльності виникають, то вони повністю споживаються у процесі здійснення самої діяльності.

В той же час, в юридичній літературі досі існують різні підходи до розуміння сутності послуги. Так, в радянській доктрині цивільного права існувало два протилежні підходи до розуміння сутності послуги. Зокрема, деякі дослідники вважали «послугу» складовою частиною «роботи» (Калмиков Ю.Х., Кабалкін О.Ю., Брауде І.Л. та ін.). Інші вважали «послуги» самостійним об'єктом цивільних прав (Іоффе О.С., Брагінський М.І., Яковлев В.Ф.). Крім того, навіть визнаючи послуги окремим об'єктом цивільних прав, деякі вчені вважали, що першорядне значення для розуміння сутності послуги має діяльність, а інші – уречевлений результат діяльності. Так, С.С. Алексєєв стверджував, що послуги – це «не сама по собі діяльність, а результат, що її визначає» [11, 100]. Очевидно, що наявність результату має ключове значення для визначення відповідної діяльності роботою. Якщо ж уречевлений результат діяльності не має самостійного значення, то відповідна діяльність може бути визнана послугою. Отже, наявність або відсутність уречевленого результату діяльності є основним критерієм для відмежування поняття «послуга» від поняття «робота».

На сьогоднішній день панівною в доктрині цивільного права, як і на законодавчому рівні, є концепція, відповідно до якої послуга визнається діяльністю, яка не має уречевленого результату.

Таким чином, послуга, як об'єкт цивільних прав має такі специфічні особливості:

- є діяльністю або дією виконавця. Результат послуги невіддільний від самої діяльності або дії;
- надання послуг, як правило, не створює уречевленого результату. За наявності у ряді випадків матеріально-уречевленого результату, матеріальний субстрат виконує допоміжну, другорядну роль. Корисний ефект послуги при цьому буде визначатися якістю та змістом всього комплексу послуг, що надаються;
- надання більшості видів послуг співпадає у часі і в просторі з їх споживанням;
- послуги не піддаються зберіганню з метою їх подальшої реалізації;
- відсутній гарантований заздалегідь результат надання послуги.

На жаль, вітчизняне законодавство не містить окремого визначення туристичних послуг, включаючи ці послуги до складу так званого «туристичного продукту».

Зокрема, туристичний продукт – це попередньо розроблений комплекс туристичних послуг, який поєднує не менше ніж дві такі послуги, що реалізується або пропонується для реалізації за визначеною ціною, до складу якого входять послуги перевезення, послуги розміщення та інші туристичні послуги, не пов'язані з перевезенням і розміщенням (послуги з організації відвідувань об'єктів культури, відпочинку та розваг, реалізації сувенірної продукції тощо).

У зв'язку із використанням терміну «продукт» у літературі подекуди зустрічаються висловлювання, що туристичний продукт являє собою не комплекс послуг, а право на комплекс послуг або, навіть, сукупність товарів туристичного призначення. Такі підходи видаються хибними, оскільки саме туристичні послуги являють собою сутність туристичного продукту і істотно нічим не відрізняються від інших послуг, як об'єктів цивільних прав. В той же час, туристичні послуги мають свою специфіку, що відбиває мету та зміст відповідних дій.

Отже, туристичні послуги являють собою діяльність суб'єктів туристичної сфери, спрямовану на задоволення потреб туристів. При наданні туристичної послуги співпадають у часі та просторі її «виробництво», «реалізація» та «споживання».

Найбільш ефективним правовим засобом регулювання комплексу відносин, що виникають у процесі надання та споживання туристичних послуг є відповідний договір про надання туристичних послуг.

Відповідно до ст.20 Закону України «Про туризм» договором на туристичне обслуговування визнається такий договір, за яким одна сторона (туроператор, турагент) за встановлену договором плату зобов'язується забезпечити надання за замовленням іншої сторони (туриста) комплексу туристичних послуг (туристичний продукт). До договору на туристичне обслуговування застосовуються загальні положення договору про надання послуг, якщо інше не передбачено законом та не суперечить суті зобов'язання.

Законодавець не досить чітко розмежує поняття обслуговування та послуги. Підтримуємо Н.В. Сірик, яка стверджує, що обслуговування є збірною категорією, що використовується для характеристики діяльності, спрямованої на задоволення різноманітних потреб громадян. Здійснюючи цю діяльність, організації надають послуги, виконують роботи, продають товари. Таким чином, поняття «обслуговування» є більш широким, ніж поняття «послуга» (останнє є складовою частиною першого) [12]. А оскільки договір надання туристичних послуг оформлює тільки одне зобов'язання, в силу якого виконавець зобов'язується надати туристу весь комплекс послуг з перевезення, розміщення тощо, то для визначення дій, спрямованих на задоволення потреб туристів, доцільно використовувати термін «туристичні послуги», а не «послуги з туристичного обслуговування». Отже, й договір, що оформлює відносини з надання туристу комплексної туристичної послуги, повинен називатися договором про надання туристичних послуг.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Ключові аспекти туризму в 2012 р.» (UNWTO Tourism Highlights, 2012 Edition [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mkt.unwto.org/en/publication/unwto-tourism-highlights-2012-edition>;
2. Прес-реліз Всесвітньої туристичної організації ООН від 13.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://media.unwto.org/en/press-release/2012-12-13/unwto-welcomes-world-s-one-billionth-tourist>;
3. Про затвердження державної програми розвитку туризму на 2002 – 2010 р.р.: Постанова Кабінету міністрів України № 583 від 29.04.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002 р. – № 18. – Ст. 143.
4. Про туризм: Закон України № 324-95 ВР від 15.09.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 241.
5. Звіт про конкурентоспроможність у галузі подорожей та туризму – 2011 р. (Travel & Tourism Competitiveness Report 2011) [Електронний ресурс] // Всесвітній економічний форум (World Economic Forum). – Режим доступу: <http://www.weforum.org/reports-results?fq=report^ issues%3A%22Competitiveness%22>;
6. Онисько М.Б. Міжнародний туризм: світові тенденції та українські реалії [Електронний ресурс] / М.Б. Онисько. – Режим доступу: <http://sd.net.ua/2012/05/24/turizm-ukraine-mir.html>
7. Питання оптимізації центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 370/2011 від 06.04.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – №29 – Ст. 17.
8. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс] // Генеральна асамблея ООН. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015);
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Кодекс законів про працю УРСР: Закон УРСР від 10.12.1971 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток № 50.
11. Алексеев С.С. Об объекте права и правоотношения / С.С. Алексеев // Вопросы общей теории советского права. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. – 297 с.

12. Стригунова Д.П. Соотношение «услуга» и «обслуживание» в сфере туризма [Электронный ресурс] / Д.П. Стригунова // Современное право. – 2005. – № 4. – Режим доступа: [http://www.juristlib.ru/book\\_3581.html](http://www.juristlib.ru/book_3581.html).

УДК 351.74: 347 (477)

## **СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО РОЗУМІННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

Шишка Н.В., ад'юнкт

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

В статті робиться аналіз законодавчого розуміння органів внутрішніх справ України шляхом застосування системного підходу. На основі аналізу автор дає власне визначення органів внутрішніх справ як цивільно-правової категорії.

*Ключові слова:* юридична особа; відокремлений підрозділ юридичної особи; органи внутрішніх справ України; Міністерство внутрішніх справ України.

Шишка Н.В. СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ПОНИМАНИЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ / Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина

В статье делается анализ законодательного понимания органов внутренних дел Украины путем применения системного подхода. На основе анализа автор дает собственное определение органов внутренних дел как гражданско-правовой категории.

*Ключевые слова:* юридическое лицо; обособленное подразделение юридического лица; органы внутренних дел Украины; Министерство внутренних дел Украины.

Shishka N.V. APPROACH OF SYSTEMS TO UNDERSTANDING OF ORGANS OF INTERNAL AFFAIRS AS CIVIL LEGAL CATEGORY ON LEGISLATION OF UKRAINE / Kharkiv national university of internal affairs, Ukraine

The article analyzes the legal understanding of internal affairs agency of Ukraine through a systematic approach. Based on the analysis of Art. 106 and Art. 114 of the Constitution of Ukraine, art. 5 and Art. 42 of the Law of Ukraine "On Cabinet of Ministers of Ukraine", Articles 5, 8 and 13 of the Law of Ukraine "On central authorities executive", Articles 2, 7 and 9 of the Law of Ukraine "On Militia", Art. 1 and Art. 2 of the Law of Ukraine "On general structure and abundance of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine", Art. 27 of the Law of Ukraine "On Higher Education", Art. 8 Law of Ukraine "On Scientific and Science and technology Activities", Art. 16 of the Law of Ukraine "Fundamental Principles of the Health Care Legislation of Ukraine", Art. 1 and Art. 10 of the draft Law of Ukraine of 14.01.2008 "On Internal Affairs Agencies of Ukraine", paragraph 3 and Annex № 6 Decree of the President of Ukraine of 19 December 2000 № 1346/2000 "On the symbolism of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine", Part 4 and Part 11 of the Decree of the President of Ukraine dated April 6, 2011 № 383/2011 "On approval stipulations of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine," Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine № 499 from 31.12.2007 "On regulating the structure and conditions of pay of servicemen of internal affairs agencies" and the considering based system of MIA of Ukraine author concludes that the legislator has a sundry legal approach to understanding the Internal Affairs Agencies of Ukraine. In this it is understood that different perception category Internal Affairs Agencies Ukraine depend on the type of relationship to which they applies.

From this premise author gives his own definition of the Interior Affairs Agencies as a legal civil category, which is defined as a system of interconnected agencies, created the state of Ukraine and subdivisions that created the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, who are part of the system latter, united into one whole, in order to perform administrative, preventive, operational search, criminal procedure, and protect (on contract basis) function. It should be noted that the system of Internal Affairs Agencies of Ukraine is not a simple sum of its component parts, in the which includes the Internal Affairs Agencies, and unified whole, a sum-total, in which the interaction of individual parts creates new properties of the all system. Each part of the system sufficiently differentiated and performs its function.

*Key words:* juridic person, separate subdivision of a juridical person, the Internal Affairs Agencies of Ukraine, Ministry of Internal Affairs of Ukraine1.

---

1 В статті робиться аналіз законодавчого розуміння органів внутрішніх справ України шляхом застосування системного підходу. На основі аналізу ст.106 та ст.114 Конституції України, ст.5 та ст.42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», статей 5, 8 та 13 Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», статей 2, 7 та 9 Закону України «Про міліцію», ст.1 та ст.2 Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства

На протязі всього становлення нашої суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави структура ОВС України мала певні свої корективи, тобто певні органи (наприклад, державна пожежна охорона, відділ державного нагляду за охороною праці [1; 2]), які то входили до структури МВС України, як ОВС, то шляхом реорганізації підпорядковувались до іншого центрального органу виконавчої влади. Такі корективи змінювали розуміння й самої категорії ОВС. Тому законодавчої та доктринальної єдності у цьому питанні поки що не існує, оскільки головною перешкодою тут є відсутність єдиного законодавчого розуміння ОВС України, як адміністративно-правової категорії, навіть в супереч тому, що чинне законодавство використовує такі слово-сполучники, як: «органи внутрішніх справ», «працівники органів внутрішніх справ».

Проблемами та прикладними завданнями структуризації ОВС, з тих чи інших питань, займались не так вже і багато вчених-цивілістів Росії (А.П. Горелик [3; 4], Р.М. Шалайкін [5], О.Ю. Ручкін [6], М.Ю. Семенюта [7], С.С. Конюхов [8], В.Ю. Жаднов [9], Ю.О. Ступницька [10]) та України (Л.О. Бондаренко [11], І.С. Ніжинська [12]). Проте ОВС, як об'єкт категоріального дослідження під кутом цивільного сприйняття, досі не отримав належної уваги. Переважно таким питанням переймалися лише вчені-адміністративісти (Л.В. Борець [13], С.М. Гусаров [14], І.І. Дзюба [15], І.В. Фелик [16], Ю.Д. Кунев [17], І.В. Зозуля [18], О.М. Окопник [19], А.І. Камінський [20] тощо) – як адміністративно-правовою категорією. Слід не оминати й те, що розуміння ОВС має інтерес й у інших галузях права, наприклад в теоретичних (І.В. Бондаренко [21], О.В. Тюріна [22], І.О. Коваленко [23], А.Г. Головка [24]); конституційному та муніципальному праві (Е.В. Кулаг [25], Ф.Ф. Салім'янов [26]); в сфері організації правоохоронної діяльності (О.В. Ольшевський [27]). Це зумовлено тим, що юридична особа публічного права переважно має адміністративно-правовий характер, але поряд з цим, ОВС розглядаються в науковій літературі з позицій кримінального, кримінально-процесуального, кримінально-виконавчого права, теорії права, конституційного права.

Цивільна правосуб'єктність такої особи має додатковий характер, оскільки вона підпорядкована забезпеченню основної мети задля чого така особа, власне, створюється. Аналіз змістовної частини досліджень, що здійснювались цими вченими зумовлює нас до висновку, що питання змісту ОВС розглядалось або у адміністративно-правовому аспекті, або це питання зовсім оминалось. При цьому ми приходимо до висновку, що в залежності від виду відносин (цивільних, адміністративних, трудових, кримінальних тощо) змістовна будова ОВС України має свої відмінності. Нас в цій роботі буде цікавити лише цивільно-правова.

**Мета статті** – встановити законодавче сприйняття ОВС як цивільно-правової категорії.

Об'єктом дослідження є ОВС як правова категорія та зокрема учасники цивільно-правових відносин, а предметом – положення актів чинного законодавства та їх застосування на практиці, доктринальні положення про правові категорії.

Підтвердженням різного модельного підходу до розуміння ОВС України в актах чинного законодавства є:

---

внутрішніх справ України», ст.27 Закону України «Про вищу освіту», ст.8 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», ст.16 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», ст.1 та ст.10 Проекту Закону України від 14.01.2008 р. «Про органи внутрішніх справ України», п.3 та додатку № 6 Указу Президента України від 19 грудня 2000 року № 1346/2000 «Про символіку органів Міністерства внутрішніх справ України», ч.4 та ч.11 Указу Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011 «Про затвердження Положення про Міністерства внутрішніх справ України», Наказу Міністерства внутрішніх справ України № 499 від 31.12.2007 «Про впорядкування структури та умов грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ» та з урахуванням системи МВС України автор робить висновок, що законодавець має різний модельний підхід до розуміння ОВС України. При цьому різне сприйняття категорії ОВС України залежить від виду відносин, до яких вона застосовується.

З цієї послки автор дає власне визначення органів внутрішніх справ як цивільно-правової категорії, під яким розуміється система взаємопов'язаних між собою установ, що створенні державою Україна та відокремлених підрозділів, що створені Міністерством внутрішніх справ України, які входять до системи останнього, об'єднані в одне ціле, з метою виконання адміністративної, профілактичної, оперативної-розшукової, кримінально-процесуальної, виконавчої та охоронної (на договірних засадах) функції. Необхідно відзначити, що система МВС України є не простою сумою складових її частин, до якої входить ОВС, а єдиним цілим, сукупністю, в якій взаємодія окремих частин утворює нові властивості всієї системи. Кожна частина системи достатньо диференційована і виконує свої функції.

- Закон України «Про міліцію» [28], де з аналізу статей 2, 7 та 9 можна зробити висновок, що до структури ОВС України входить міліція та інші органи, які є складовою структури МВС України, мають у своєму штаті інших працівників органів внутрішніх справ (атестованих працівників), але які, на відміну від міліції, не наділені адміністративною, профілактичною, оперативно-розшуковою, кримінально-процесуальною, виконавчою та охоронною функціями, якщо тільки вони не залучаються до виконання завдань по охороні громадського порядку, громадської безпеки і боротьбі із злочинністю в порядку, встановленому законом. Отже на цих (працівників органів внутрішніх справ) в порядку та у випадках встановленому законом поширюється правове становище працівника міліції щодо завдань, принципів діяльності, прав та обов'язків міліції;
- Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» [29]. Зазначений закон не надає натяку на структуру ОВС України, але єдине що він чітко визначає (ст.2) – це те, що внутрішні війська МВС України не є ОВС України, на відміну від Закону України «Про міліцію», де ст.9 встановлює, що військовослужбовці внутрішніх військ є інші працівники органів внутрішніх справ;
- Указ Президента України від 19 грудня 2000 року № 1346/2000 «Про символіку органів Міністерства внутрішніх справ України» [30], де з п.3 та додатку № 6 вбачається, що структура МВС України, у відносинах щодо використання геральдичного знака та власного прапору, складається з ОВС України, стройових підрозділів та вищих навчальних закладів МВС України. Тобто на відміну від Закону України «Про міліцію», де вищі навчальні заклади МВС України вважаються ОВС України, зазначений Указ, останніх не відносить до таких. При цьому, до ОВС України, за цим Указом, відносяться лише територіальні органи міністерства;
- Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011 «Про затвердження Положення про Міністерства внутрішніх справ України» [31] (далі – Положення про МВС України), де у п.5 ч.4 Положення, до ОВС України відносяться лише головні управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районних, районних в містах, міських управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів). Тобто, як зазначає Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [32] у ст.8 та ст.13, – це є територіальні органи міністерства;
- Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 499 від 31.12.2007 «Про впорядкування структури та умов грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ» [33]. Аналіз цього нормативно-правового акту наводить до висновку, що до ОВС України відносяться практично всі структурні підрозділи МВС України, навіть і ті, які у своєму штаті не мають працівників органів внутрішніх справ України. Наприклад Державна міграційна служба України, медичні установи МВС тощо;
- Конституція України (п.15 ч.1 ст.106 та ч.5 ст.114) [34], Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (ч.2 ст.5 та абз.3 п.2 ч.1 ст.42) [35], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (ч.1 ст.5, п.7, 9 та 12 ч.2 ст.8 та ч.1 ст.13) [32], Положення про МВС України (п.79 ч.4 та п.11-12 ч.11) [31], Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» (ст.1) [29], Закон України «Про вищу освіту» (абз.1 та абз.2 ч.1 ст.27) [36], Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (ч.2 ст.8) [37], Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (ст.16) [38], які стосуються порядку утворення, реорганізації та ліквідації органів та підрозділів МВС України, надають підстави для того, що органи внутрішніх справ – департаменти, територіальні органи Міністерства внутрішніх справ України та інші органи й підрозділи, які наділені владними повноваженнями згідно закону та мають статус юридичної особи публічного права та ні<sup>2</sup>. При цьому до системи МВС України відносяться: структурні підрозділи (наприклад, територіальні органи міністерства) – безпосередньо

<sup>2</sup> Мова йде про органи внутрішніх справ (п.12 ч.11 Положення про МВС України) та територіальні органи міністерства (п.9 ч.2 ст.8 та абз.2 ч.1 ст.13 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади») як структурні підрозділи апарату Міністерства, що не мають статусу юридичної особи, але при цьому вони наділені функціями та завданнями міліції згідно закону.



органи внутрішніх справ; установи, що підпорядковані МВС України (наприклад, вищі навчальні заклади МВС України, Внутрішні війська МВС України); організації, що належать до сфери управління МВС України (наприклад, ДП пансіонат «Дружба» (ЄДРПОУ: 20668317); організації, що координуються міністром (наприклад, Державна міграційна служба України). У такому ракурсі вони є учасниками цивільних правовідносин, а як особи (ч.1 ст.2 ЦК), як частина держави, АРК, органів місцевого самоврядування (ч.2 ст.2 ЦК, як структурні підрозділи юридичної особи (ст.95 ЦК);

- Проект Закону України від 14.01.2008 р. «Про органи внутрішніх справ України» [39], що поданий на розгляд до Верховної Ради України народним депутатом України Москалем Г.Г., де у ст.1 та ст.10 надає визначення ОВС України. ОВС України, відповідно до ст.1 є єдина система органів державної влади, що підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України, на які Конституцією України і законами України покладені функції забезпечення правопорядку, громадської безпеки, цивільного захисту населення, охорони державного кордону та контролю за окремими сферами соціальної організації суспільства. При цьому структура ОВС України складається з: МВС України; територіальних органів внутрішніх справ України; органів внутрішніх справ на транспорті; навчальних та науково-дослідних закладів і установ.

Отже, як бачимо законодавець має різний модельний підхід до розуміння ОВС України, а отже можемо припустити три гіпотези:

- 1) перша полягає у тому, що законодавець є не досить послідовним стосовно такої категорії та має суперечні уявлення щодо структури та системи, а отже і змісту ОВС України;
- 2) друга гіпотеза полягає у тому, що поняття ОВС України мають збірний характер;
- 3) третя гіпотеза полягає у тому, що законодавець, в залежності від виду відносин, по різному сприймає категорію ОВС України, як наприклад це робить стосовно до категорії «членів сім'ї», оскільки у сімейних, цивільних, житлових, адміністративних та інших відносинах така категорія має своє власне змістове навантаження, а отже не має універсального характеру. На це звертає увагу рішення Конституційного Суду України від 03.06.1999 № 5-рп/99 «Справа про офіційне тлумачення терміна "член сім'ї» [40].

Щодо першої гіпотези, то ми маємо надію що законодавець не міг припуститися таких масштабних законодавчих помилок, а різне розуміння ОВС є лише законодавчою необхідністю чи підходом до відносин, де універсальність такого правового явища є неможливим, оскільки це лише сприятиме дисбалансу у праві в цілому. Принаймні тут йдеться про системний підхід до ОВС, який склався історично і враховує фактор єдино начальства у цих органах.

Друга гіпотеза, на наш погляд, може спричинити протиріччя, як у праві взагалі, так і в окремих відносинах, – зокрема. Збірний характер категорії «ОВС» вважаємо може бути використаний у науці права, але не може застосовуватися у правозастосовній діяльності, а отже бути емпіричною базою чинного законодавства.

За таких обставин третя гіпотеза є найбільш прийнятною для демократичної, соціальної та правової держави та є оптимальним шляхом для врегулювання різних за своєю суттю відносин (цивільних, адміністративних, трудових, кримінальних тощо). Принаймні вона узгоджується із тими за засадами регулювання цивільних правовідносин, які передбачені у ст.3 ЦК та методом регулювання, що відображений у ст.1 ЦК України.

Отже, органи внутрішніх справ як цивільно-правова категорія – це система взаємопов'язаних між собою установ, що створенні державою Україна та відокремлених підрозділів, що створені Міністерством внутрішніх справ України, які входять до системи останнього<sup>3</sup>, об'єднані в одне ціле, з метою виконання адміністративної, профілактичної, оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної, виконавчої та охоронної (на договірних засадах) функції, проте зберігають певну автономію при вступі у приватні відносини. Необхідно відзначити, що система МВС України є не простою сумою складових її частин, до якої входить ОВС, а єдиним

<sup>3</sup> Тобто до системи МВС України.

цілим, сукупністю, в якій взаємодія окремих частин утворює нові властивості всієї системи. Кожна частина системи достатньо диференційована і виконує свої функції.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Структура Міністерства внутрішніх справ України (станом на 17.09.2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: веб-сайт Український мілітарний портал // <http://mil.in.ua/mvs/struktura-mvs>
2. Структура Міністерства внутрішніх справ України (станом на 01.07.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: веб-сайт МВС України // <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/524421>
3. Горелик А.П. Гражданско-правовой режим имущества учреждений МВД России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Анатолий Павлович Горелик. – М., 2004. – 188 с.
4. Горелик А.П. Юридические лица системы МВД России (О критериях, определяющих правовой статус организаций / Горелик А.П. // Закон и право. – 2003. – № 7. – С. 35-36.
5. Шалайкин Р.Н. Правовое положение учреждений в системе МВД РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Руслан Николаевич Шалайкин. – С.-Пб., 2001. – 176 с.
6. Ручкин О.Ю. Организационно-правовые аспекты участия органов внутренних дел Российской Федерации в договорных обязательствах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Олег Юрьевич Ручкин. – М., 1997. – 188 с.
7. Семенюта М.Ю. Функциональное назначение имущества, используемого в системе МВД, и его правовой режим: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Семенюта Мария Юрьевна. – С.-Пб., 2010. – 191 с.
8. Конюхов С.С. Гражданско-правовые аспекты финансово-хозяйственной деятельности учреждений МВД России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Конюхов Станислав Сергеевич. – С.-Пб., 2006. – 147 с.
9. Жаднов В.Ю. Юридическая личность МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации и РУОП МВД России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03, 12.00.13 / Жаднов Валерий Юрьевич. – М., 1997. – 209 с.
10. Ступницкая Ю.А. Имущественная ответственность органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ступницкая Юлия Александровна. – М., 2007. – 160 с.
11. Бондаренко Л.О. Участь юридичних осіб системи МВС України у цивільно-правових відносинах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Бондаренко Леонід Олександрович. – К., 2010. – 198 с.
12. Ніжинська І.С. Відшкодування шкоди, завданої незаконними діями службових осіб дізнання і досудового слідства в системі органів внутрішніх справ України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ірина Сергіївна Ніжинська. – К., 2003. – 191 с.
13. Борець Л.В. Правове регулювання відомчого фінансового контролю в системі МВС України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Борець Лариса Василівна. – К., 2004. – 217 с.
14. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Сергій Миколайович Гусаров. – К., 2009. – 438 с.
15. Дзюба І.І. Адміністративно-правові засади діяльності Міністерства внутрішніх справ як центрального органу виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ігор Ігорович Дзюба. – Х., 2010. – 209 с.
16. Фелик В.І. Реформування служб органів внутрішніх справ, що здійснюють адміністративну діяльність: дис... канд. юрид. наук / В.І. Фелик. – К., 2003. – с. 221
17. Кунєв Ю.Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління: дис... канд. юрид. наук / Юрій Дем'янович Кунєв. – Х., 2001. – 227 с.

18. Зозуля І.В. Теорія і практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Ігор Вікторович Зозуля. – Д., 2011. – 470 с.
19. Окопник О.М. Органи внутрішніх справ в організаційно-правовому механізмі реалізації виконавчої влади в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.М. Окопник. – Х., 2007. – 179 с.
20. Камінський А.І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Андрій Іванович Камінський. – К., 2008. – 232 с.
21. Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Бондаренко Ігор Володимирович. – К., 2004. – 253 с.
22. Тюріна О.В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Тюріна Оксана Володимирівна. – К., 2001. – 184 с.
23. Коваленко І.А. Система органів внутрішніх дел Росії в механізмі російського государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Коваленко Ігорь Александрович – М., 2005. – 191 с.
24. Головкин А.Г. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами правоохранительной системы в сфере обеспечения прав и свобод граждан. (Вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Андрей Григорьевич Головкин. – Ростов-на-Дону, 1999. – 232 с.
25. Кулага Е.В. Конституційні засади розвитку системи органів внутрішніх справ України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кулага Еліна Вікторівна. – К., 2005. – 199 с.
26. Салимьянов Ф.Ф. Система органов внутренних дел современной России (конституционно-правовые проблемы теории, методологии, практики): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Салимьянов Флорид Флюрович. – С.-Пб., 2002. – 374 с.
27. Ольшевский А.В. Механизм совершенствования системы управления органами внутренних дел (Организационно-правовые вопросы): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Александр Владимирович Ольшевский. – М., 2004. – 255 с.
28. Про міліцію. Закон України № 565-ХІІ від 20.12.1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Нормативно-правові документи сайту НАУ // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1085.8.58&nobreak=1>
29. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України: Закон України № 2925-ІІІ від 10.01.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Нормативно-правові документи сайту НАУ // <http://zakon.nau.ua/doc/?nobreak=1&uid=1087.898.5>
30. Про символіку органів Міністерства внутрішніх справ України. Указ Президента України № 1346/2000 від 19 грудня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Нормативно-правові документи сайту НАУ // <http://zakon.nau.ua/doc/?code=1346/2000>
31. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Указ Президента України № 383/2011 від 06.04.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Нормативно-правові документи сайту НАУ // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1196.1372.2&nobreak=1>
32. Про центральні органи виконавчої влади. Закон України № 23166-VI від 17.03.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Нормативно-правові документи сайту НАУ // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1146.779.3&nobreak=1>
33. Про впорядкування структури та умов грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ. Наказ МВС України № 499 від

- 31.12.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Нормативно-правові документи сайту НАУ // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1150.217.7&nobreak=1>
34. Конституція України. Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Нормативно-правові документи сайту НАУ // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1013.3.8&nobreak=1>
35. Про Кабінет Міністрів України. Закон України № 2591-VI від 07.10.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Нормативно-правові документи сайту НАУ // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1146.607.11&nobreak=1>
36. Про вищу освіту. Закон України № 2984-III від 17.01.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Нормативно-правові документи сайту НАУ // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1087.926.18&nobreak=1>
37. Про наукову і науково-технічну діяльність. Закон України № 1977-XII від 13.12.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Нормативно-правові документи сайту НАУ // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1085.69.38&nobreak=1>
38. Основи законодавства України про охорону здоров'я. Закон України № 2801-XII від 19.11.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Нормативно-правові документи сайту НАУ // <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1085.165.34&nobreak=1>
39. Про органи внутрішніх справ України. Проект Закону від 14.01.2008 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Веб-сайт Верховної Ради України // <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31401&pf35401=115146>
40. Справа про офіційне тлумачення терміна "член сім'ї". Рішення Конституційного Суду України № 5-рп/99 від 03.06.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: Офіційний веб-сайт Верховної Ради України // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-99>

## РОЗДІЛ V. ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.415

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

Бондар О.Г., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

Стаття присвячена дослідженню теоретичних та організаційно-правових аспектів здійснення громадського контролю у сфері земельних ресурсів громадськими інспекторами сільського господарства.

*Ключові слова: громадський контроль, Держсільгоспінспекція, громадські інспектори сільського господарства, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Земельний кодекс України.*

Бондарь О.Г. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена исследованию теоретических и организационно-правовых аспектов осуществления общественного контроля в сфере земельных ресурсов общественными инспекторами сельского хозяйства.

*Ключевые слова: общественный контроль, Госсельхозинспекция, общественные инспекторы сельского хозяйства, Кодекс Украины об административных правонарушениях, Земельный кодекс Украины.*

Bondar' O.G. LEGAL ADJUSTING OF REALIZATION OF PUBLIC INSPECTION IS IN THE FIELD OF THE LANDED RESOURCES / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is sanctified to research of theoretical and legal aspects of realization of public inspection in the field of the landed resources by the public inspectors of agriculture.

Depending on the subject of control there are distinguished state, municipal and public control. State and public control in land resources manifests through the activities of the two components of public authority – of state and local governments.

According to Muzychuk A.M. social control is a mechanism of participation of non-state actors in public affairs. His entities can not interfere in the professional activities of state bodies and small volume of control powers necessitates the introduction of legislative turnover of such terms as "public oversight".

According to Russian scholar Mashtakova E.A. says, the task of social control is to prevent the action of controlled entities beyond the law and order, to prevent possible deviations from the goals and interests of society and its subjects, and case of these deviations to eliminate their negative effects.

Analysis of the suitability of existing legislation for the widespread introduction of various forms of social control suggests a lack of elaborated it's theoretical framework and, therefore, their absence in the law. In particular, such forms of social control as public hearings, public analysis, public participation in the collegial bodies under government at all (with rare exceptions) do not have the legal and procedural support.

As is known, after the administrative reform functions of control in the sphere of land was assigned to the newly formed executive body – the State Agricultural Inspection.

The Public Council under the State Inspectorate for Agriculture was created for public control of land resources to establish its effective interaction with the public, to take account of public opinion in the formulation and implementation of state policy in the field of control and surveillance in agriculture. Also, the law provides for public inspection activities in the field of agriculture land resources (Article 255 of the Code of Ukraine on Administrative Offences, Art. 190 of the Land Code of Ukraine).

Local inspectors agriculture are the persons intended in due course who according to the law of the land exercise public control over lands' use and protection.

State Agriculture Inspectorate Ukraine must urgently in due course develop and approve the Regulation on public inspectors of agriculture to adjusted regulation of inspectors.

*Key words: public inspection, State inspection of agriculture of Ukraine, public inspectors of agriculture, Code of Ukraine about administrative crimes, Landed code of Ukraine.*

Здійснення державного контролю за земельними ресурсами, як з боку органів виконавчої влади, так і з боку органів місцевого самоврядування завжди викликав інтерес дослідників.

Особливо актуальним воно стає тоді, коли наукові дослідження втілюються у життя прийняттям відповідних рішень державних органів.

Питанням контролю у сфері земельних ресурсів присвячені праці ряду вчених: О.Ф. Андрійка, В.К. Колпакова, П.Ф. Кулинич, В.І. Курила, А.М. Мірошніченка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, О.П. Світличного та інших вчених. Проблеми взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування аналізуються в працях цілого ряду відомих українських вчених і практиків: В.Д. Бакуменка, В.М. Кампо, В.В. Карпенка, А.Р. Крусяна, П.І. Надолішнього, Н.Р. Нижник, А.В. Толстоухова та ін.

**Метою** нашої статті є подальший розвиток теоретичних та організаційно-правових аспектів здійснення громадського контролю у сфері земельних ресурсів.

За суб'єктом здійснення контролю виділяють державний, самоврядний та громадський контроль. Державний та громадський контроль у сфері земельних ресурсів проявляється через діяльність двох складових публічної влади – органів державної влади і органів місцевого самоврядування [1, 211]. Що стосується чинного законодавства, то термін "громадський контроль" використовується у понад двохсот нормативно-правових актів, проте, поняття його невизначене, він досить часто ототожнюється із самоврядним контролем та цивільним контролем, що характерно і для наукової літератури [2, 208].

На думку Музичука О.М. громадський контроль є механізмом участі недержавних суб'єктів в управлінні державною справою. Його суб'єкти не можуть втручатись у професійну діяльність державних органів, а незначний об'єм контрольних повноважень обумовлює необхідність введення у законодавчий обіг такого терміну як "громадський нагляд" [3, 56]. На думку Денисюка С.Ф. громадський контроль доцільно визначити як перевірку (спостереження, нагляд) за додержанням органами та їх працівниками чинного законодавства та підзаконних актів, яка здійснюється недержавними суб'єктами (як індивідуальними, так і колективними), і які не мають права втручатись в діяльність органів, а їх рішення здебільшого носять рекомендаційний та профілактичний характер [4].

Російська дослідниця Маштакова Е.А. стверджує, що завдання громадського контролю полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [5, 29].

За твердженням українського дослідника Крупника А.С. громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Такий контроль – невід'ємна складова системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [6].

Аналіз придатності чинного законодавства для широкого впровадження різних форм громадського контролю дозволяє зробити висновок про недостатню розробленість його теоретичних основ та, відповідно, не закріпленість їх у нормах права. Зокрема, такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади взагалі (за рідкісними винятками) не мають законодавчо-процедурного забезпечення. А це порушення норм Конституції фактично позбавляє громадськість брати активну участь в управлінні місцевими справами [7].

Колпаков В.К. та Кузьменко О.В. зазначають, що громадський контроль, як засіб забезпечення законності діяльності виконавчо-розпорядчих органів, істотно відрізняється від усіх інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що громадський контроль не має державно-владного змісту. Тому рішення громадських організацій за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер [8, 532].

Існує практика залучення громадян до контролю у різних сферах, сутність якої полягає в участі (через громадських інспекторів) у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами вимог законодавства; виявленні порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб. Залучення громадськості до контролю підтримується політиками, відтак, за словами Миколи Злочевського «громадськість – це очі та вуха...» [9].

Як відомо, після проведення адміністративної реформи функції здійснення контролю у сфері земельних відносин віднесені до новоутвореного органу виконавчої влади – Державної інспекції сільського господарства (далі – Держсільгоспінспекція). [10]. 16 жовтня 2012 року прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства соціальної політики України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» в якому статтю 190 Земельного Кодексу України викладено в новій редакції і врегульовано питання здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель громадськими інспекторами сільського господарства [11]. Вказаний закон не тільки законодавчо передбачив діяльність громадських інспекторів сільського господарства, але й надав їм право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

На сьогодні право складати протоколи про адміністративні правопорушення надано:

- громадським інспекторам сільського господарства (статті 52-53-1, 53-3, 53-4 КпАП України);
- громадським лісовим інспекторам (статті 63, 64-70, 73, 76,77 КпАП України);
- громадським інспекторам з охорони довкілля (статті 48, 63-70, 73, 76-77-1, 78, 82, частини перша і третя статті 85, стаття 89 (щодо диких тварин), статті 91-4, 153 КпАП України);
- членам громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону (статті 92, 148, 152, 154, 160, 175-1, 179, 185-7, 186-2, 186-4 КпАП України);
- громадським інспекторам Українського товариства охорони пам'яток історії та культури (стаття 92 КпАП України).

Нормативно-правовими актами регулюється діяльність наступних громадських інспекторів:

- з охорони довкілля [12];
- з благоустрою населених пунктів [13];
- мисливства [14];
- рибоохорони [15] та ін.

Громадські інспектори сільського господарства призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, Держсільгоспінспекцією, однак їх діяльність на даний час законодавчо не врегульована. На думку Кекуа А.М. для удосконалення правових основ організації громадського контролю, у першу чергу, залежить від формування комплексного нормативно-правового акту, який би урегулював усі сторони громадському контролю, наприклад Закону України «Про громадський контроль» [16, 82]. Цей документ повинен містити інформацію про загальні засади та принципи організації громадського контролю, його суб'єкти, систему заходів, обов'язкових для суб'єктів та об'єктів контрольної діяльності. Ефективність організації громадського контролю, крім забезпечення належним правовим регулюванням, залежить від науково-обґрунтованих та апробованих на практиці організаційних засобів його здійснення [4, 102].

Ми вважаємо, що однією з головних проблем здійснення громадського контролю є чіткий механізм оплати роботи громадських інспекторів. Для впровадження нових форм залучення громадян до державного управління в Україні необхідні, звичайно, кошти та більш досконале законодавство. Але основною запорукою успіху в цій сфері є передусім бажання співпрацювати на партнерських засадах, яке повинні продемонструвати державні управлінці та представники громадських організацій [17, 26]. Декларування не тільки доходів, але і розходів посадових осіб розповсюджене в багатьох цивілізованих країнах і є правовим інструментом громадського контролю та боротьби з корупцією в органах державної влади. Тому на думку С.М. Кушніра є доцільним запозичення такого позитивного досвіду для України. Доступ громадськості до узагальненої інформації про доходи та розходи посадових осіб реально забезпечити в мережі Інтернет та в інших засобах масової інформації [18, 29].

Натомість деякі із суб'єктів громадського контролю (наприклад, громадські інспектори) мають істотні контрольні повноваження (складають акти перевірок; складають протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень законодавства; доставляють осіб, які вчинили порушення законодавства; перевіряють документи). Інспекторам сільського господарства надані порівняно обмежені повноваження, зокрема складати протоколи про адміністративні порушення за:

- псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель;
- порушення правил використання земель;
- самовільне зайняття земельної ділянки;
- зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу;
- незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель.

Для здійснення громадського контролю можуть створюватися:

- 1) громадські ради при центральних та територіальних органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування;
- 2) інститути уповноважених та помічників з прав людини у певній сфері державницької діяльності при центральних та місцевих органах виконавчої влади;
- 3) інші неурядові інституції, головним призначенням яких є здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, що дає змогу представляти на владному рівні інтереси кожної окремої організації, впливати законними методами на формування й реалізацію державної політики у певній сфері [19, 193].

Розглянувши питання здійснення громадського контролю у сфері земельних ресурсів, ми прийшли до деяких висновків:

1. Для здійснення громадського контролю у сфері земельних ресурсів:
  - створено громадську раду при Держсільгоспінспекції з метою налагодження ефективної взаємодії Держсільгоспінспекції з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сфері контролю та нагляду в агропромисловому комплексі;
  - законодавчо передбачена діяльність громадських інспекторів сільського господарства у сфері земельних ресурсів (ст.255 КУпАП, ст.190 Земельного кодексу України).
2. Громадські інспектори сільського господарства – це призначені в установленому порядку особи, які відповідно до вимог земельного законодавства здійснюють громадський контроль за використанням та охороною земель.
3. Держсільгоспінспекції України терміново необхідно, в установленому порядку, розробити та затвердити Положення про громадських інспекторів сільського господарства з метою налажного регулювання діяльності інспекторів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Хом'яченко С.І. Розвиток та систематизація законодавства України про контроль за використанням та охороною земель / С.І. Хом'яченко // Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції «Проблеми кодифікації законодавства України». – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2004. – С. 210-213.
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
3. Музичук О.М. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні / Олександр Музичук // Наше право. – 2010. – № 3. – С. 54-58.
4. Денисюк С.Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку [Електронний ресурс] / С.Ф. Денисюк



- // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 102-107. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2009-2/09dsfogg.pdf>.
5. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.А. Маштакова. – Ростов-н/Д, 2000. – 204 с.
  6. Крупник А.С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А.С. Крупник // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць ЛПІДУ. – Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 14. – С. 146-154.
  7. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А.С. Крупник. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm/07kassmz.htm>.
  8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
  9. Міністр Микола Злочевський доручив відновити повноцінну роботу громадських екологічних інспекторів [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/10429>.
  10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 15.
  11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства соціальної політики України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів: Закон України від 16.10.2012 № 5462 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 95. – Ст. 36.
  12. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України: Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля від 27.02.2002 № 88, зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 20.03.2002 за № 276/6564 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 265.
  13. Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України: Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів від 16.01.2007 № 7, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 13 березня 2007 р. за № 220/13487 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 19. – Ст. 39.
  14. Наказ Державного комітета лісового господарства України: Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів від 01.03.2002 № 27, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 22 березня 2002 р. за № 290/6578 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 13. – Ст. 277.
  15. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України: Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони від 24.02.2012 № 83, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 15 березня 2012 р. за № 401/20714 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 23. – Ст. 116.
  16. Кекуа А.М. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / А.М. Кекуа. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc\\_Gum/Evp/2011\\_2\\_1/Kekua.pdf](http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Evp/2011_2_1/Kekua.pdf).
  17. Скоблик В. Залучення громадян до державного управління / В. Скоблик. – Ужгород: ЦДМУ, 1997. – 28 с.
  18. Кушнір С.М. Правові засади організації та здійснення громадського контролю в Україні / Кушнір С.М. // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 25-29.
  19. Братель С.Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сергій Григорович Братель; Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2007. – 270 с.

УДК 349.6 (091) (477)

## ГЕНЕЗА УКРАЇНСЬКОГО ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ВІД РАДЯНСЬКОЇ ДОБИ ДО СУЧАСНОСТІ

Діденко Т.І., к.ю.н., доцент

*Класичний приватний університет*

У статті з'ясовано генезу екологічного законодавства України на підставі аналізу етапів його становлення та розвитку з періоду прийняття Декрету про землю і до сучасності. Зроблено висновки про вплив кожного етапного моменту в періодизації розвитку екологічного законодавства на сучасне його розуміння як комплексної галузі, що інтегрує в своїй системі природоохоронне, природоресурсне й антропоохоронне законодавство.

*Ключевые слова:* екологическое законодательство, природоохранное законодательство, природоресурсное законодательство, антропоохранное законодательство.

Діденко Т.І. ГЕНЕЗИС УКРАИНСКОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ОТ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА К СОВРЕМЕННОСТИ / Классический приватный университет, Украина  
В статье исследуется генезис экологического законодательства Украины на основе анализа этапов его становления и развития с периода принятия Декрета о земле и до современности. Сделаны выводы о влиянии каждого этапного момента в периодизации развитии экологического законодательства на современное его понимание как комплексной отрасли, которая интегрирует в своей системе природоохранное, природоресурсное и антропоохранное законодательство.

*Ключові слова:* екологічне законодавство, природоохоронне законодавство, природоресурсне законодавство, антропоохоронне законодавство.

Didenko T.I. GENESIS OF UKRAINIAN ECOLOGICAL LEGISLATION: FROM SOVIET PERIOD TO MODERNITY / Classical private university, Ukraine

This article examines the genesis of national ecological legislation. The author's own position about the problem of periodization of the development of ecological legislation is based on the analysis of scientific works on the formation and development of ecological legislation in its genetic manifestation, as well as studies on regulations that govern environmental relations in any of their demonstration. The author focuses on the fact that this legislation was suspended five stages of its formation and development, in which it changed its content and structure. The allocation of each stage is connected firstly with the important changes in the specific field of public relations, and secondly, with the significant differences in the content and direction of the legislation of the USSR in the Soviet Union and Ukraine as a sovereign state. Each stage has left an indelible mark in the impact on the current understanding of ecological legislation as a complex branch that integrates nature protection legislation, natural resource legislation and anthroposecurity legislation in its system.

The initial stage in the periodization is connected not only with the genesis and development of a new branch of the Soviet land legislation, but also the industrial (natural resource) legislation. Consequently, the regulations of the land legislation appeared to be the first acts of the natural resource legislation, which eventually became a part of the structural system of the integrated ecological legislation.

The next stage of the author calls the stage of the development of ecological legislation of the USSR. This is due to the adoption of the "About the Environmental Protection in the Ukrainian Soviet Socialist Republic" law, because, firstly, its positions were filling with qualitatively new emphasis on the maintenance of ecological relations – a holistic approach to nature as a single ecosystem with interconnected elements of nature, and secondly, there was the start of the formation of ecological legislation as a base for the future single structural part of the complex branch of ecological legislation, etc.

The third stage is characterized as a phase of the general codification of natural resource industries, that created favorable conditions, firstly, to develop them as the independent systems, and secondly, for the development of nature protection legislation and natural resource legislation as individual sector entities.

The fourth stage is characterized by going beyond of the natural resource industries to the formation of an integrated industry of ecological legislation of independent Ukraine, starting with the Law of Ukraine "About the Environmental Protection".

The current stage of the development of national ecological legislation is characterized by the adoption of the Constitution of Ukraine, which sets new ecological benchmarks, as well as a great modernization of the content and structure of the system of ecological.

*Key words: the ecological legislation, the nature protection legislation, the natural and resource legislation, the anthroposecurity legislation.*

На сучасному етапі розвитку екологічного законодавства України в еколого-правовій доктрині не вщухає інтерес до питання про періодизацію його становлення та формування, адже дослідження поняття сучасного екологічного законодавства неможливе без всебічного аналізу його еволюційних процесів. Багато аспектів зазначеної проблеми були висвітлені в працях провідних учених часів радянської доби, зокрема: В.П. Балезіна, Ю.А. Вовка, М.Д. Казанцева, А.Ф. Козлова, О.С. Колбасова, О.М. Колотинської, В.В. Меркулова, В.Л. Мунтяна, В.В. Петрова, Г.М. Полянської, Н.І. Титової, Ю.С. Шемшученка, А.С. Шестерюка та інших. На сучасному етапі зазначений аспект в наукових роботах висвітлюється в основному з двох позицій. По-перше, науковці конкретно виокремлюють певні етапні моменти у розвитку екологічного законодавства (Є.С. Бердніков, М.І. Малишко та інші), по-друге, проводиться аналіз нормативного врегулювання екологічних відносин із зазначенням певних актів в той чи інший історичний період (Н.Р. Кобецька, Ю.С. Шемшученко та інші). Проте, з'ясування питання генези екологічного законодавства в контексті аналізу етапів його розвитку є актуальним, особливо в аспекті виявлення їх ролі у становленні та формуванні сучасного екологічного законодавства України.

В даній статті за мету ставиться, насамперед, з'ясування питання про генезу розвитку екологічного законодавства в контексті аналізу етапів такого розвитку з тим, щоб виявити їх роль у становленні та формуванні сучасного екологічного законодавства України як інтегрованої галузі. Окреслена мета зумовила постановку й вирішення таких завдань як: з'ясувати наукові погляди на проблему періодизації становлення та розвитку екологічного законодавства; викласти власні міркування щодо етапів розвитку національного екологічного законодавства; викласти особливості земельного, природоохоронного, природоресурсного законодавства як окремих спеціальних галузей та визначити їх роль у становленні екологічного законодавства.

Термін “екологічне законодавство” виник не відразу, йому передувало досить тривалий еволюційний процес. Аналіз нормативно-правових актів, які регулювали суспільні відносини у сфері взаємозв'язку “суспільство – природа” дав можливість зробити висновок, що зміна змісту, обсягу, місця поняття “охорона природи” позначилась і на формуванні предмета, системи, структури екологічного законодавства, а тому вплинула на розвиток цього законодавства. Екологічне законодавство з початку свого становлення та до сьогоднішніх днів пройшло у своєму розвитку декілька етапів. При цьому під екологічним законодавством ми умовно розуміємо не лише сучасне його поняття, а і його генетичні підвалини, які виражались у природоохоронному та природоресурсному законодавстві (ідеться про законодавство УРСР, а згодом про законодавство України як незалежної держави).

Об'єктивна зумовленість природних об'єктів, незалежність (в основному) їхньої еволюції від політичних факторів дають можливість говорити про значну спільність і розвиток екологічного законодавства в різних радянських республіках та пострадянських країнах, хоча їхні природні ресурси є різними. Неповторною є й українська природа. Досвід формування екологічного законодавства має цілий ряд позитивних моментів, головний з яких полягає в тому, що це законодавство було самостійним, враховувало місцеві природні, національні й інші особливості. Ці та інші обставини, а також конкретний прояв політичної й законодавчої уваги до екологічних відносин справляють істотний вплив на основні етапи розвитку екологічного законодавства.

Національне екологічне законодавство до 1991 р. розвивалося в складі законодавства СРСР. Цей фактор вплинув на те, що в юридичній літературі періодизація становлення та розвитку українського екологічного законодавства розглядалася як частина системи екологічного законодавства СРСР. Щодо цієї проблеми в юридичній літературі існують різні погляди. Так, Є.С. Бердніков виділяє сім етапів [1, 249]:

1) з часів “Руської правди” до Великої Жовтневої соціалістичної революції 1917 р. – екологізація природоресурсних норм, формулювання екологічних правил в актах локальної дії та спрямованість на обслуговування економічних потреб суспільства; 2) 1917-1922 рр. – трансформація природоресурсного законодавства у зв'язку з докорінною зміною відносин власності на природні об'єкти та слабким розвитком саме екологічного законодавства; 3) 1922-

1957 рр. – активізація розвитку союзного природоресурсного законодавства та поступове накопичення правових норм, які викликані наслідками індустріалізації та економічного зростання; 4) 1957-1963 рр. – розробка та прийняття в усіх республіках СРСР законів про охорону природи як нової форми природоохоронного законодавства; 5) 1968-1980 рр. – проведення кодифікації союзного й республіканського законодавства про землю, надра, води, ліси, тваринний світ та атмосферне повітря на базі прийняття за цими об'єктами відповідних основ законодавства Союзу РСР і союзних республік, кодексів у союзних республіках, а також розширенням міжнародної співпраці з іноземними країнами в галузі охорони навколишнього середовища; 6) 1985–1990 рр. – широке обговорення загальносоюзних та національно-республіканських екологічних проблем, проголошення принципу пріоритету екологічних інтересів суспільства над економічними, перші спроби перегляду виробничих відносин з урахуванням раціонального використання природних ресурсів та інтересів охорони навколишнього природного середовища, розроблення директивно-нормативних актів про докорінну перебудову справи охорони природи в країні, формування спеціальних органів управління якістю навколишнього природного середовища на рівні Союзу РСР та союзних республік, активізація міжнародної співпраці в галузі охорони навколишнього природного середовища; 7) 1991 р. – до сьогодні – суверенізація екологічного законодавства України, його докорінний перегляд та прийняття основоположних еколого-правових законодавчих актів, у тому числі Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, оновлення всіх природоресурсних кодексів та інших еколого-правових актів, здійснення ратифікації значної кількості міжнародних декларацій, конвенцій, договорів та інших документів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Очевидно, зазначену періодизацію можна в основному сприйняти. Її позитивною рисою є охоплення історичних періодів у більш віддалені часи, починаючи з доби Київської Русі. Водночас, на наш погляд, виділення другого та третього періодів до 1957 р., тобто до прийняття в республіках СРСР законів про охорону природи, для об'єктивної характеристики екологічного законодавства не має особливого значення, оскільки ці періоди практично не мають будь-яких відмінностей у підходах до правового регулювання екологічних відносин. До того ж ця періодизація взагалі характеризує екологічне законодавство не тільки нашої держави, а й інших республік та СРСР у цілому.

Іншу позицію щодо етапів розвитку екологічного законодавства висловлює М. Малишко, який виділяє три етапи: досоціалістичний, соціалістичний, постсоціалістичний [2, 22-23]. Особливістю такої періодизації, на нашу думку, є характеристика розвитку екологічного законодавства щодо типології держави (суспільно-економічної формації), проте без урахування змін, які відбувалися у сфері взаємодії суспільства та природи і які потребували нової правової регламентації, підходів до поняття та змісту охорони природи тощо. Крім того, вона може бути застосована до будь-якої держави колишнього СРСР, адже в ній не відображені історичні особливості правової регламентації екологічних відносин саме в Україні.

Зважаючи на те, що розвиток екологічного законодавства радянських республік у складі СРСР та пострадянських країн ішов в основному в одному напрямку, можна навести періодизацію екологічного законодавства, яку пропонують російські науковці. Так, В.В. Петров виокремлює шість періодів розвитку екологічного законодавства:

1) 1917-1922 рр. – виникнення та становлення законодавчих актів про охорону й використання природних ресурсів; 2) 1922-1957 рр. – активний розвиток союзного законодавства природоресурсного напрямку; 3) 1957-1963 рр. – прийняття в усіх республіках СРСР законів про охорону природи – нової форми природоохоронного законодавства; 4) 1968-1980 рр. – проведення кодифікації союзного та республіканського законодавства про землю, надра, води, ліси, тваринний світ, атмосферне повітря; прийняття за цими об'єктами відповідних Основ законодавства Союзу РСР та союзних республік, кодексів – у союзних республіках; 5) 1985-1990 рр. – спроба перебудувати суспільні відносини охорони природи та раціонального використання природних ресурсів, розробити закон про охорону природи в СРСР та утворити спеціальні органи управління в СРСР та республіках; 6) 1990 р. – до сьогодні – розпад СРСР, перегляд законодавства, у тому числі екологічного; прийняття Закону “Про охорону навколишнього природного середовища”; Земельного кодексу та інших актів екологічного характеру [3, 81].

Така періодизація охоплює, перш за все, становлення та розвиток екологічного законодавства всіх радянських республік, які були в складі СРСР, зокрема, Росії; по-друге, як і в періодизації, що зазначена Є.С. Бердніковим, на наш погляд, перший та другий етапи можна не виділяти як окремі, а охопити одним етапом з причин, які зазначені вище. Крім того, п'ятий етап включає розвиток не самого екологічного законодавства, а відповідної науки.

Періодизацію розвитку екологічного права та, відповідно, екологічного законодавства наводить і Б.В. Єрофеев, виокремлює три основні етапи: 1) виникнення, становлення та розвиток у рамках “земельного права в широкому значенні” (1917-1968 рр.); 2) розвиток у рамках природоресурсових галузей (1969-1988 рр.); 3) вихід за межі природоресурсових галузей та сучасний період розвитку (1989 р. – сучасність) [4, 148]. На наш погляд, така періодизація найбільше враховує процес змін, які виникали у сфері взаємодії навколишнього природного середовища та суспільства і які піддавалися правовій регламентації.

Узагальнюючи наукові погляди та на підставі аналізу нормативно-правових актів екологічного змісту в різні періоди, слід викласти власну позицію, зокрема, ця періодизація може охоплювати п'ять етапів, які найбільш реально відображають поступове становлення, формування та розвиток українського екологічного законодавства, а саме:

1) виникнення екологічних норм у межах земельного та певною мірою в нормативно-правових актах іншого галузевого (надрового, водного, лісового тощо) законодавства УРСР (1917-1960 рр.); 2) формування природоохоронного законодавства як окремої галузі законодавства УРСР (1960-1968 рр.); 3) розвиток екологічних норм у змісті природоресурсних галузей законодавства УРСР (1968-1990 рр.); 4) вихід за межі природоресурсових галузей та формування комплексної галузі екологічного законодавства України (початок 1991 р. – 1996 р.); 5) сучасний етап розвитку національного екологічного законодавства з оновленою власною системою у зв'язку з радикальними змінами та прийняттям Конституції України (1996 р. – сучасність).

Умовний поділ усього процесу становлення та розвитку екологічного законодавства нашої країни за зазначеними періодами відіграє важливу роль у з'ясуванні особливостей цього законодавства на кожному з етапів та їхнього впливу на сучасне поняття екологічного законодавства як системи; у виявленні впливу на зміст цього законодавства змін у сфері взаємодії суспільства та природи; у визначенні особливостей і перспектив розвитку сучасного екологічного законодавства; у дослідженні генези формування наукових концепцій, тенденцій розвитку цієї галузі законодавства тощо.

Зробимо коротку характеристику зазначених етапів з тим, щоб дослідити їх взаємозумовленість та взаємозв'язок. Визначення першим етапом період виникнення окремих екологічних норм у межах земельного та певною мірою інших галузях законодавства є не випадковим, оскільки екологічне законодавство генетично пов'язано із земельним законодавством, більше того, воно виникло в надрах останнього. Цей етап характеризується тим, що, по-перше, починає формуватися особлива галузь радянського законодавства – земельне законодавство, початок якому було покладено з прийняттям Декрету РНК РРФСР “Про землю” [5]. На базі цього Декрету було прийнято ряд інших актів, зокрема: Тимчасові положення про соціалізацію землі [6, 77-79], Положення про земельні комітети [6, 218-224] та інші. На підставі цих та інших актів землю було вилучено із цивільно-правових відносин – вона перестала бути товаром і стала об'єктом виключно державної власності. Унаслідок цієї істотної обставини земельні відносини набули самостійного значення, їхнє правове регулювання вийшло зі сфери цивільного обігу та було покладено початок виникненню та розвитку галузі земельного законодавства. Саме в цій галузі були закладені умови для правових основ використання та охорони земель як екологічні параметри земельного законодавства.

По-друге, перші акти Радянської влади склали правові основи й для відносин з використання та охорони й інших, пов'язаних із землею важливих природних ресурсів – надр, лісів та вод, тому перший етап характеризується формуванням у надрах земельного законодавства відповідних природоресурсних галузей законодавства й існуванням їх як складових на той час земельного законодавства, а згодом – як окремих ресурсових галузей. У цей період були прийняті декрети: “Про надра землі” [7], “Про ліси” [8], “Про охорону лісів” [9], “Про полювання” [10].

По-третє, у змісті спеціалізованих природоресурсних актів були започатковані основи природоохоронного законодавства, адже саме ці акти стали законодавчою базою для забезпечення охорони природи, оскільки в їхніх нормах був закладений один з головних принципів сьогоденного екологічного законодавства – раціональне використання природних ресурсів.

Ще однією з особливостей цього етапу було те, що зміст екологічних відносин становили відносини з приводу природних ресурсів із пріоритетною їх спрямованістю на використання й охорону земель, надр, лісів, вод як об'єктів державної власності та ресурсів економіки, а не як складових єдиної екологічної системи.

Водночас, у цей період посилюються й інші інтереси держави в екологічній галузі, які пов'язуються не з раціональним використанням природних об'єктів, а й в окремих випадках повним та/чи частковим обмеженням користування ними. Так, з прийняттям ряду нормативно-правових актів (наприклад, Декрет РНК УСРР “Про оголошення колишнього маєтку Фальц-Фейна “Асканія-Нова” і “Слізаветфельд” народним заповідним парком” від 3 квітня 1919 р. [11], Постанова ВУЦВК та РНК УСРР “Про пам'ятки культури і природи” від 16 червня 1926 р. [12] тощо), законодавчо закріплюється ще одна форма охорони природи – заповідна (консервативна), завданням якої стало “збереження генетичного фонду тварин і рослин, еталонів, за якими можливе підтримання і поліпшення екологічного балансу” [13, 6]. Разом із цим у законодавствімцього періоду охорона природи не розглядалася як самостійна сфера суспільних відносин і таке поняття не закріплювалося.

Новий етап у розвитку українського екологічного законодавства ознаменувався прийняттям в УСРР Закону “Про охорону природи Української РСР” від 30 червня 1960 р. [14], що мав революційне значення в процесі виділення та спеціалізації українського природоохоронного законодавства. Прийняття такого нормативно-правового акта є переломним моментом у регулюванні екологічних відносин в УСРР, адже з обранням нової форми радянського законодавства у відповідній сфері – закону – на новий рівень підноситься значущість і важливість відносин у сфері взаємодії суспільства та природи. Уперше поняття “охорона природи” знайшло законодавче закріплення та набуло нового змісту завдяки комплексному підходу до охорони природних об'єктів, урахуванню взаємозв'язку та єдності всіх складових та елементів природи. Закон “Про охорону природи Української РСР” започаткував формування кодифікаційних засад у новій галузі законодавства – природоохоронному законодавстві УСРР, створення системи природоохоронного законодавства на засадах його подальшого пооб'єктного (диференційованого) розвитку. Така система, як зазначала О. М. Колотинська, охоплювала правові акти, спрямовані на охорону як окремих об'єктів природи, так і всього природного комплексу [15, 11].

Третій етап у розвитку українського екологічного законодавства характеризується прийняттям галузевих комплексних законодавчих актів, зокрема, кодексів УСРР: Земельного [16], Водного [17], Лісового [18], Про надра [19] та законів УСРР: “Про охорону атмосферного повітря” [20], “Про охорону і використання тваринного світу” [21]. У цей час починає формуватися нове покоління відповідних природоресурсних галузей законодавства, у яких регламентація використання природних ресурсів нерозривно пов'язується із забезпеченням їхньої охорони. У цей період відбувається диференціація за природоресурсними галузями законодавства, у зв'язку із чим склався галузевий підхід до формування та розвитку екологічного законодавства.

Помітною тенденцією цього етапу було розширення нормативно-правової бази, в основному за рахунок систематизації у формі кодифікації цілих систем природоресурсних галузей, а відмітною особливістю було те, що ця систематизація майже одночасно охоплювала розробку кодифікованих природоресурсних кодексів (законів). На цьому етапі кодифікація відповідних природоресурсних галузей українського законодавства поставила їх на один юридичний рівень, у зв'язку із чим виникли сприятливі умови для подальшого розвитку як теорії відповідних галузей права, які в науковому аспекті відставали від теорії земельного права, так і теорії природоресурсного права як комплексної галузі.

Прийняття зазначених спеціальних пооб'єктних природоресурсних кодексів та розвиток відповідних галузей законодавства сприяло формуванню нових наукових поглядів на тенденцію розвитку цього законодавства. Вони, по-перше, пов'язуються з процесом

диференціації природоресурсних галузей, а по-друге, їхньою інтеграцією та поступовим переходом до поняття природоохоронного та природоресурсного законодавства у відносно відокремлених категорій, а в подальшому – передумовою формування комплексної інтегрованої галузі екологічного законодавства.

Виокремлення четвертого етапу розвитку екологічного законодавства пов'язано з тим, що з кінця 80-х рр. ХХ ст. у межах наукової дискусії починає формуватися сучасне поняття екологічного законодавства та права, їх предмет, специфічний метод правового регулювання, механізм реалізації правових норм тощо. У науці обговорюється проблема інтеграції природоохоронного та природоресурсного законодавства в єдину комплексну супергалузь – екологічне законодавство. Законодавчо в Україні це було втілено лише з прийняттям 25 червня 1991 р. Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” [22].

Питання про необхідність створення власної української законодавчої системи поставило на порядок денний і формування власної національної системи екологічного законодавства якісно нового змісту. Із цього приводу Ю.С. Шемшученко справедливо зазначає, що “після проголошення незалежності України система національного екологічного законодавства розвивається на власній основі з урахуванням історичних позитивів минулого” [23]. Зазначений Закон започаткував розвиток сучасної системи комплексної галузі екологічного законодавства, визначивши правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в нових умовах розвитку суспільства, збагачених якісно новим змістом у світлі початих політичних, економічних, соціальних, правових та інших реформ. На розвиток його норм приймається велика кількість нормативно-правових актів, за рахунок чого активно формується система екологічного законодавства. Важливо підкреслити, що четвертий етап характеризується дуже складним процесом розвитку, адже екологічне законодавство почало формуватися як складова загальносоюзного законодавства, а з визнанням незалежності України – як складова національної системи українського законодавства. Тому, на наш погляд, початок четвертого періоду розвитку екологічного законодавства України є найбільш складним періодом з точки зору виявлення його історичних закономірностей. З великою кількістю нормативного матеріалу, який так чи інакше змінювався, ускладнювалося застосування цього законодавства на практиці. Тому виникла необхідність у прийнятті ряду законодавчих актів у формі кодексів та законів як комплексних єдиних стійких нормативно-правових актів, які мали б вищу юридичну силу і включили до свого змісту все прогресивне на той час у відповідному законодавстві. Такими актами впродовж короткого терміну (лише п'ять років) стали кодекси України: Земельний [24], Лісовий [25], Водний [26], Про надра [27]; закони України: “Про тваринний світ” [28], “Про охорону атмосферного повітря” [29] та інші.

П'ятий етап розпочався з прийняттям Конституції України [30] у 1996 р. Бурхливий розвиток перебудовних процесів у всіх сферах суспільного життя, особливо з обранням курсу ринкової економіки, поставив питання про необхідність правового узгодження економічних та екологічних інтересів. Чинне на той час екологічне законодавство виявилось відсталим та нездатним задовольняти суспільні потреби в душі часу. Сучасний етап у розвитку екологічного законодавства України характеризується його модернізацією і стрімким розвитком; має свої особливості та тенденції розвитку, що пов'язано, перш за все, з новими вимогами до регулювання відносин у сфері взаємозв'язку суспільства й навколишнього природного середовища.

На сьогодні удосконалюється система екологічного законодавства як комплексної галузі, що покликана регулювати ресурсні, охоронні та антропоохоронні відносини в сукупності, тобто всі екологічні відносини. Вирішення комплексу важливих завдань в умовах кардинальних змін майже в усіх сферах суспільних відносин, особливо пов'язаних із земельною реформою, ставить питання про необхідність соціального, правового, екологічного та іншого функціонування природних ресурсів, які залучені до цього процесу, а також забезпечення безпеки людини, зокрема екологічної. Крім того, у зв'язку з посиленням екологічної кризи та необхідністю забезпечення екологічної безпеки, наявністю прогалин і недоліків в екологічному законодавстві тощо постало питання не тільки про структурне розширення його системи, а й про наповнення екологічного законодавства новим якісним змістом та широку екологізацію інших галузей національної системи законодавства. З прийняттям Конституції України у 1996 р., яка заклала прогресивні сучасні екологічні основи формування та розвитку системи

екологічного законодавства з її складовими, та Основних напрямках державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [31], у яких передбачено здійснення систематизації екологічного законодавства, перш за все, у формі кодифікації з визначенням першочергових і перспективних законів та інших нормативно-правових актів, починає оновлюватися й удосконалюватися екологічне законодавство. У цей період приймається ряд екологічних законодавчих актів, зокрема, Законів України: “Про рослинний світ” [32], “Про тваринний світ” [33], “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” [34], “Про охорону атмосферного повітря” [35] (в новій редакції), а також нового Земельного кодексу України [36], нової редакції Лісового кодексу України [37] тощо. Було внесено безліч змін та доповнень в інші нормативно-правові акти системи екологічного законодавства. Водночас приймається ряд нових кодифікованих актів інших галузей національного законодавства, норми яких наповнені екологічним змістом, це, зокрема: Цивільний кодекс України [38], Кримінальний кодекс України [39], Господарський Кодекс України [40] тощо.

Отже, кожен із зазначених етапів, маючи свої ключові моменти, які розкриваються через певні галузеві норми та через конкретне екологічне законодавство цих періодів, залишив яскравий відбиток в процесі еволюції екологічного законодавства як комплексної галузі.

Сучасне екологічне законодавство, яке в своїй структурі містить природоохоронне, природноресурсне та антропоохоронне законодавство, пройшовши довгий та складний шлях свого становлення, формування й розвитку, характеризується принциповим оновленням, бурхливим розвитком і новими тенденціями, що задають нові спрямування в розвитку як самої галузі законодавства, так і наукових досліджень.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Аграрное, земельное и экологическое право Украины: общие части учебных курсов: учебное пособие / под ред. докт. юрид. наук, А.А. Погребного и канд. юрид. наук, доц. И.И. Каракаша. – Х.: Одиссей, 2000. – 368 с.
2. Малишко М. Актуальні проблеми розвитку і кодифікації екологічного законодавства / М. Малишко // Право України. – 1993. – № 7-8. – С. 22-25.
3. Петров В.В. Экологическое право России: учеб. для вузов / В.В. Петров. – М.: БЕК, 1995. – 557 с.
4. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: учебник / Б.В. Ерофеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1996. – 624 с.
5. О земле: Декрет СНК РСФСР от 26 октября 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 3.
6. Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень уряду Української РСР. – К.: Держполітвидав, 1963. – Т. 1. – 894 с.
7. О недрах земли: Декрет СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. // СУ РСФСР. – 1920. – № – Ст. 171.
8. О лесах: Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 42. – Ст. 522.
9. Про охорону лісів: Декрет РНК УРСР від 26 лютого 1919 р. // ЗУ УРСР. – 1919. – № 16 – Ст. 176.
10. Об охоте: Декрет СНК РСФСР от 20 июля 1920 г. // СУ РСФСР. – 1921. – № 65. – Ст. 492.
11. Про оголошення колишнього маєтку Фальц-Фейна “Асканія-Нова” і “Слізаветфельд” народним заповідним парком: Декрет РНК УСРР від 3 квітня 1919 р. // ЗУ УРСР. – 1919. – № 34. – Ст. 400.
12. Про пам’ятки культури і природи: Постанова ВУЦВК та РНК УРСР від 16 червня 1926 р. // ЗУ УРСР. – 1926. – № 32–33. – Ст. 259.
13. Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР: [навч. посібник] / В.Л. Мунтян. – 2-е вид., доп. – К.: Вища школа, 1982. – 232 с.



14. Про охорону природи Української РСР: Закон УРСР від 30 червня 1960 р. // ВВР УРСР. – 1960. – № 23. – Ст.175.
15. Колотинская Е.Н. Правовая охрана природы в СССР: учебное пособие / Е.Н. Колотинская. – М.: Изд. Моск.ун-та, 1962. – 196 с.
16. Земельний кодекс УРСР від 8 липня 1970 р. // ВВР УРСР. – 1970. – № 29. – Ст. 205.
17. Водний кодекс УРСР від 9 червня 1972 р. // ВВР УРСР. – 1972. – № 24. – Ст. 200.
18. Лісовий кодекс УРСР від 13 грудня 1979 р. // ВВР УРСР. – 1979. – № 52. – Ст. 673.
19. Про надра: Кодекс УРСР від 6 липня 1976 р. // ВВР УРСР. – 1976. – додаток до № 27. – Ст. 225.
20. Про охорону атмосферного повітря: Закон УРСР від 27 листопада 1981 р. // ВВР УРСР. – 1981. – № 49. – Ст. 834.
21. Про охорону та використання тваринного світу: Закон УРСР від 27 листопада 1981 р. // ВВР УРСР. – 1981. – № 49. – Ст. 835.
22. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // ВВР УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
23. Шемшученко Ю.С. На перехресті століть. Вибрані праці / Ю.С. Шемшученко. – К.: Юридична думка, 2010. – 608 с.
24. Земельний кодекс України від 18 грудня 1990 р. // ВВР УРСР.- 1991. – № 10. – стор. 238. – Ст. 98.
25. Лісовий кодекс України в ред. від 21 січня 1994 р. // ВВР України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
26. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. // ВВР України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
27. Про надра: Кодекс України від 27 липня 1994 р. // ВВР України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
28. Про тваринний світ: Закон України від 3 березня 1993 р. // ВВР України. – 1993. – № 18. – Ст. 191.
29. Про охорону атмосферного повітря: Закон України в ред. від 16 жовтня 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
30. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
31. Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. // ВВР України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.
32. Про рослинний світ: Закон України від 9 квітня 1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 18. – Ст. 775.
33. Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 р. // Голос України. – 2002. – № 9 (2760). – С. 11-13.
34. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13 липня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – Ст. 1340.
35. Про охорону атмосферного повітря: Закон України в редакції від 21 червня 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 252.
36. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // ВВР України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
37. Лісовий кодекс України в ред. від 8 лютого 2006 р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 11. – Ст. 691.
38. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

39. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
40. Господарський кодекс України, прийнятий 16 січня 2003р. // ВВР України. – 2003. – № 18-22. – Ст. 144.

УДК 349.6

## ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ТРУБОПРОВІДНОГО ТРАНСПОРТУ ЗА ДОГОВОРОМ СУПЕРФІЦІЮ

Осадчий С.Ю., здобувач

*Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

Дана стаття присвячена вивченню питання отримання у користування земельних ділянок для потреб трубопровідного транспорту на підставі договору суперфіцію. Зокрема автором проведено аналіз чинного законодавства України у сфері регулювання передачі земельних ділянок для будівництва об'єктів нерухомого майна за договором суперфіцію та можливість використання даного різновиду речових прав на чужу земельну ділянку для будівництва саме об'єктів трубопровідного транспорту. Крім того у статті формуються пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства для спрощення процедури отримання земельних ділянок для будівництва об'єктів трубопровідного транспорту на підставі договору суперфіцію.

*Ключові слова: землі трубопровідного транспорту, суперфіцій, об'єкт нерухомого майна.*

Осадчий С.Ю. ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ ТРУБОПРОВОДНОГО ТРАНСПОРТА ПО ДОГОВОРУ СУПЕРФИЦИЯ / Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», Украина

Данная статья посвящена изучению вопроса получения в пользование земельных участков для нужд трубопроводного транспорта на основании договора суперфиция. В частности автором проведен анализ действующего законодательства Украины в сфере регулирования передачи земельных участков для строительства объектов недвижимого имущества по договору суперфиция и возможности использования данной разновидности вещного права на чужой земельный участок для строительства именно объектов трубопроводного транспорта. Кроме того, в статье формулируется предложение по внесению изменений в действующее законодательство для упрощения процедуры получения земельных участков для строительства объектов трубопроводного транспорта на основании договора суперфиция.

*Ключевые слова: земли трубопроводного транспорта, суперфиций, объект недвижимого имущества.*

Osadchiy S.Yu. THE PECULIARITIES OF PIPELINE TRANSPORT LANDS' EXPLOITATION UNDER THE AGREEMENT OF SUPERFICIES / National university "Law academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise", Ukraine

In the article there is the analysis of some legal forms of using the pipeline transport lands. Particularly it is described the peculiarities of pipeline transport lands exploitation under the agreement of superficies.

Superficies is the special kind of the right in things for the other's land plots. The land plots can be used under the superficies only for the construction of the buildings and structures. So the main question of the article is the possibility of using the land plots for the pipeline transport objects construction under the agreement of superficies. And in this context the main problem is the question: Do the pipeline transport objects belong to the objects of the real estate under the current Ukrainian legislation?

The author makes a stress on the point that there is no the legal register of the buildings and structures as the kinds of the real estate objects. Under the current Ukrainian legislation, the building is the land improvement that consists of resist and defend constructions, that form the terrene and subterranean rooms for living and residence of people, property, plants and animals placement, other material values storage and business activity holding. The structure is the land improvement that does not belong to buildings and is used for special technic function executing.

Among the scientists there is no the single opinion under the question of belonging of the pipeline transport objects to the structures. So this article is devoted to the analysis of the main scientific and legal points of view of this problem.

As the conclusion the author notes that the current Ukrainian legislation has to be changed. The objects of the pipeline transport have to be recognized as the structures – the objects of the real estate. In this case the land plots can be used for building of such objects under the agreement of superficies. It also must be mentioned

that the current Ukrainian legislation has some difficulties in the using of land plots under superficies. One of them is that such land plots can be taken only after the land public sale. So the author proposes to change the current legislation in this question too.

*Key words: pipeline transport lands, superficies, real estate object.*

Землі трубопровідного транспорту як група земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення має достатньо важливе значення для стабільного функціонування української держави, оскільки фактично саме ці землі використовуються для транспортування стратегічно важливих природних ресурсів, таких як нафта та газ. З розвитком суспільних відносин стало питання про розширення «спектру» можливих правових підстав для використання вказаної групи земель. Стосується це, у тому числі, й права користування чужою земельною ділянкою на підставі права суперфіція. Однак належного правового регулювання дана група суспільних відносин не отримала, у зв'язку із чим особливо важливим є теоретичне вивчення вказаного питання.

Варто зазначити, що питання використання земель трубопровідного транспорту на підставі договору суперфіцію окремо не розглядалося фахівцями в галузі земельного права. Так, окремим проблемним питанням правового регулювання використання та охорони земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення увагу приділяв А.М. Мірошніченко, а землям транспорту – Ю.В. Корнєєв. Окремі питання використання земель на підставі договору суперфіцію вивчали, зокрема, Ільків Н.В., Лобов М.І., Шеріна В.В. та інші.

У зв'язку із цим актуальним є вивчення саме використання земель трубопровідного транспорту на підставі договору суперфіцію на теоретичному рівні.

Стаття 102-1 Земельного кодексу України встановлює, що суперфіцієм є право користування чужою земельною ділянкою для забудови, особливості набуття якого регулюються Цивільним кодексом України [1]. Так, відповідно до статті 413 Цивільного кодексу України, власник земельної ділянки має право надати її в користування іншій особі для будівництва промислових, побутових, соціально-культурних, житлових та інших споруд і будівель; таке користування і є суперфіцієм [11]. Однак чи може таке речове право на чужу земельну ділянку використовуватися саме для потреб трубопровідного транспорту?

Земельна ділянка на умовах суперфіцію може надаватися тільки для будівництва *споруд і будівель*. Однак на сьогоднішній день статус об'єктів трубопровідного транспорту як об'єктів нерухомого майна не є однозначним. Так, до об'єктів трубопровідного транспорту, відповідно до статті 1 Закону України «Про трубопровідний транспорт», відносяться магістральні трубопроводи, включаючи наземні, надземні і підземні лінійні частини трубопроводів, а також об'єкти та споруди, основне і допоміжне обладнання, що забезпечують безпечну та надійну експлуатацію трубопровідного транспорту [9].

Основне та допоміжне обладнання, яке відноситься до об'єктів трубопровідного транспорту, до об'єктів нерухомого майна не відносяться. Інші, так би мовити, «класичні» об'єкти нерухомого майна, як то будівлі та споруди, без жодних сумнівів відносяться до нерухомого майна, оскільки дане твердження прямо прописане в статті 5 Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [8].

Проблемою є віднесення до нерухомого майна лінійних частин трубопроводів. Так, зокрема об'єктами нерухомого майна, речові права на які підлягають державній реєстрації, відповідно до статті 5 Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень», є будівлі та споруди. Будівлями, відповідно до п.14.1.15 статті 14 Податкового кодексу України, є земельні поліпшення, що складаються з несучих та огорожувальних або сполучених (несуче-огорожувальних) конструкцій, які утворюють наземні або підземні приміщення, призначені для проживання або перебування людей, розміщення майна, тварин, рослин, збереження інших матеріальних цінностей, провадження економічної діяльності [5]. Спорудами ж, відповідно до п.14.1.238 статті 14 цього нормативного акту, є земельні поліпшення, що не належать до будівель і призначені для виконання спеціальних технічних функцій. Звичайно, лінійні частини трубопроводів є земельним поліпшенням, однак чи можна при цьому відносити їх до споруд, на сьогоднішній день відсутня єдина точка зору.

У своїй статті, присвяченій аналізу статусу трубопроводів як об'єктів нерухомого майна, Р. Таш'ян наводить декілька точок зору на вирішення даної проблеми. У якості висновку він зазначає, що трубопровід повністю відповідає ознакам нерухомої речі [10]. В обґрунтування даної позиції наводиться, зокрема, думка Міністерства юстиції України, викладена у Методичних рекомендаціях стосовно визначення нерухомого майна, що знаходиться на земельних ділянках, право власності на які підлягає державній реєстрації. Пункт 1.3 вказує, що газопровід є нерухомим майном [4].

Тим не менш, Р. Таш'ян говорить про неоднозначність такого статусу трубопроводів. З одного боку, трубопровід, а конкретно – його лінійна частина – має нерозривний зв'язок із землею та за своєю сутністю є нерухомим майном, а з іншого – відсутність про це прямої вказівки в законодавстві ускладнює вирішення питання про віднесення лінійних частин трубопроводів до нерухомого майна [10].

А враховуючи ту обставину, що статус об'єктів трубопровідного транспорту в частині їх віднесення до споруд чи будівель на сьогоднішній день не вирішений на законодавчому рівні, то й говорити про можливість передачі земельних ділянок для потреб трубопровідного транспорту на умовах суперфіцію можна лише в тому випадку, коли об'єкти, що плануються для будівництва, однозначно відносяться до споруд чи будівель. Хоча у будь-якому випадку окремі об'єкти трубопровідного транспорту беззаперечно відносяться до споруд чи будівель, а отже земельні ділянки для їх будівництва можуть виділятися на підставі права суперфіцію. На праві суперфіцію в користування юридичним особам також можуть надаватися землі трубопровідного транспорту із державної та комунальної власності.

Варто відзначити, що суперфіцій за своєю правовою природою дуже близькій до оренди землі, хоча є самостійним речовим правом, статус якого за діючим законодавством майже не врегульований. Необхідно звернути увагу на неоднозначне розуміння законодавцем сутності суперфіцію: в статті 102-1 Земельного кодексу України суперфіцій відноситься до речових прав на землю; в той саме час як в Законі України «Про Державний земельний кадастр» [7], так і в Порядку ведення Державного земельного кадастру [6] суперфіцій відноситься до обмежень у використанні земельних ділянок. При цьому, оренда, яка по суті є досить близькою до суперфіцію, до обмежень не відноситься (дивіться, наприклад, додатки 30 та 33 до Вимог до змісту, структури і технічних характеристик електронного документу, які є додатком 1 до Порядку ведення Державного земельного кадастру) [6].

По-перше, право суперфіцію як різновид речового права на землю може набуватися юридичними особами щодо земель державної чи комунальної власності виключно на підставі земельного аукціону (стаття 134 Земельного кодексу України) [1]. Жодних виключень щодо права суперфіцію частина друга статті 134 не передбачає, навіть у випадку поновлення договору суперфіцію. У зв'язку із цим, при необхідності отримати земельні ділянки державної чи комунальної власності у користування для будівництв об'єктів трубопровідного транспорту, в цій частині суперфіцій «поступається» оренді; однак відсутність значної урегульованості даного інституту створює можливість для впорядкування таких відносин на договірній основі за бажанням сторін. Проте, дану обставину необхідно враховувати при розробці спеціального нормативно-правового акту в сфері використання та охорони земель трубопровідного транспорту та внести відповідні зміни до діючого законодавства щодо спрощення порядку отримання земельних ділянок державної та комунальної власності у користування без проведення земельних торгів.

Право суперфіцію може набуватися на підставі відповідного договору або ж у спадок, хоча, враховуючи ту обставину, що землі трубопровідного транспорту можуть передувати у власності тільки держави, територіальних громад або ж юридичних осіб, то право суперфіцію щодо земель трубопровідного транспорту може набуватися тільки на підставі договору.

Діюче законодавство України не містить спеціальних вимог до змісту договору суперфіцію. Такі вимоги, зокрема, розроблені теорією земельного права. Так, пропонується, що договір суперфіцію повинен містити об'єкт суперфіцію (місце розташування та розмір земельної ділянки, а також її кадастровий номер); мету надання земельної ділянки у користування; вид та обсяг будівництва; умови збереження стану об'єкту суперфіцію; строк дії договору суперфіція (більш того – щодо строку договору має місце навіть законодавче застереження –

відносно земель державної чи комунальної власності він не може перевищувати 50 років – стаття 413 Цивільного кодексу України); плата за договором суперфіцію [2].

Теорія земельного права також звертає увагу на ту особливість договору суперфіція, що оскільки суперфіцій – це право користування чужою земельною ділянкою для забудови, то й отримання дозволу на будівництва об'єктів на такій земельній ділянці від її власника не потрібне [3].

Оскільки землі трубопровідного транспорту можуть перебувати як у державній та комунальній, так і в приватній власності, то відповідно й на умовах суперфіцію такі земельні ділянки можуть передаватися також як державою та територіальними громадами, так і юридичними особами-власниками земель трубопровідного транспорту. Виходячи із положень частини другої та третьої статті 102-1 Земельного кодексу України, право суперфіцію на земельну ділянку трубопровідного транспорту приватної форми власності може відчужуватися (вноситися до статутного капіталу, передаватися у заставу). Права суперфіцію щодо земельних ділянок державної та комунальної власності це не стосується.

Стаття 415 Цивільного кодексу України закріплює основні права користувачів земельних ділянок на умовах суперфіцію [11]. Оскільки відносно земель трубопровідного транспорту жодних зауважень законодавство не містить, вони представляють собою характеристику правового статусу юридичних осіб-користувачів земельних ділянок на підставі права суперфіцію. Зокрема, такі юридичні особи мають право користуватися земельними ділянками в обсязі, встановленому договором, та відповідно до їх цільового призначення, а також набувати право власності на будівлі та споруди, споруджені на земельній ділянці.

Отже, можна прийти до висновку, що теоретично землі трубопровідного транспорту можуть набуватися у користування для будівництва об'єктів трубопровідного транспорту на підставі договору суперфіцію. Однак, у зв'язку із тим, що відсутній прямий законодавчий припис про віднесення лінійних частин трубопроводів до об'єктів нерухомого майна, виникають суперечності із можливістю використання суперфіцію до вказаних правовідносин. Таким чином, актуальним є питання про внесення відповідних змін до діючого законодавства для «популяризації» інституту суперфіцію.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Земельний кодекс України: Земельний кодекс від 25 жовтня 2001 року № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T012768.html#386](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012768.html#386)
2. Ільків Н.В. Суперфіцій як альтернативний спосіб набуття права на забудову земельної ділянки / Н.В. Ільків // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2010. – № 2. – С. 117-127.
3. Лобов М.І. Використання інституту суперфіцію для забудови земельної ділянки [Текст] / М.І. Лобов, В.В. Шеріна // Вісник Донбаської національної академії будівництва і архітектури. – 2010. – № 2 (82). – С. 140-144.
4. Методичні рекомендації стосовно визначення нерухомого майна, що знаходиться на земельних ділянках, право власності на які підлягає державній реєстрації: Наказ Міністерства юстиції України від 14 квітня 2009 року № 660/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v660\\_323-09?nreg=v660\\_323-09&find=1&text=%F2%F0%F3%E1%EE%EF%F0%EE%E2&x=-717&y=-12052#w11](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v660_323-09?nreg=v660_323-09&find=1&text=%F2%F0%F3%E1%EE%EF%F0%EE%E2&x=-717&y=-12052#w11)
5. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page>
6. Порядок ведення Державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 105 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP121051.html#1456](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP121051.html#1456)
7. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T113613.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113613.html)

8. Про державну реєстрацію речових прав на майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T041952.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T041952.html)
9. Про трубопровідний транспорт: Закон України від 15 травня 1996 року № 192/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/Z960192.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960192.html)
10. Таш'ян Р. Трубопроводи як об'єкт нерухомості [Електронний ресурс] / Р. Таш'ян. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/vapnu/2011\\_2/11Tash.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vapnu/2011_2/11Tash.pdf)
11. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T030435.html#1229](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T030435.html#1229)

## РОЗДІЛ VI. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 340.134: 342.9

### ОСОБИСТІ АДМІНІСТРАТИВНІ СТЯГНЕННЯ – НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА НОВІТНЬОГО КОДИФІКОВАНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Коломєць Т.О., д.ю.н., професор, Заслужений юрист України

*Запорізький національний університет*

У статті у систематизованому вигляді подається аналіз наявних особистих адміністративних стягнень, обґрунтовується доцільність збереження деяких із них із одночасним удосконаленням правових засад їх застосування й можливість вилучення інших із переліку таких стягнень з урахуванням їх застарілого змісту, невідповідність вимогам реального часу.

*Ключові слова:* адміністративне стягнення, громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт, особисте стягнення, попередження, удосконалення, адміністративно-деліктна нормотворчість.

Коломєць Т.А. ЛИЧНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВЗЫСКАНИЯ – НЕОТЪЕМЛЕМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ НОВЕЙШЕГО КОДИФИЦИРОВАННОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА / Запорожский национальный университет, Украина

В статье в систематизированном виде анализируются существующие личные административные взыскания, обосновывается целесообразность сохранения некоторых из них с одновременным усовершенствованием правовых оснований их применения и возможность изъятия других из перечня таких взысканий с учётом их устаревшего содержания, несоответствия требованиям реального времени.

*Ключевые слова:* административные взыскания, общественные работы, исправительные работы, административный арест, личные взыскания, предупреждение, усовершенствование, административно-деліктное нормотворчество.

Kolomoets T.A. PERSONAL ADMINISTRATIVE PENALTIES – AN INTEGRAL COMPONENT OF MODERN CODIFIED ADMINISTRATIVE AND TORT LAW / Zaporizhzhia national university, Ukraine

In an article in a systematic way existing personal administrative penalties are analyzed, the feasibility of saving some of them at the same time improving the legal basis of their application and the ability to withdraw from the list of other penalties in accordance with their outdated content, non-compliance with real-time is justified.

In a radical review of administrative offenses, maintaining the individual as a subject of the administrative responsibilities, simplify procedural aspect of the latter some attention and scientific branch professional community, and drafters and practitioners need administrative penalties as a measure of adequate response to the state administrative commission of the above persons misconduct with a focus not only on the property (financial) limitations of rights, powers, and also the influence of the very person, his psyche, his behavior.

In the list of administrative penalties, the imposition of which is possible in relation to individuals, their dominant position to save personal administrative penalties with maximum educational, preventive aspects of your goal. To ensure the effective application of appropriate penalties, to maximize the use of their resources, to achieve the goal of administrative responsibility is advisable to see the current list of personal administrative penalties with withdrawal from it those imposing them is impractical, does not meet the requirements of real time (among them quite possibly include remedial work) is not consistent with European legal standards (the number of fully include administrative detention).

However, a significant expansion of the superposition requiring warnings (as a reaction to commit numerous and various administrative offenses of a minor degree of public harm, minor administrative offenses), community service.

*Key words:* administrative penalties, community service, correctional labor, administrative detention, personal recovery, prevention, improvement, administrative and tort law-making.

В умовах сучасних реформаційних правотворчих процесів в Україні увага вчених-юристів, юристів-практиків, нормо творців все частіше зосереджується на деліктній сфері, в т.ч. й адміністративно-деліктній, обґрунтовується потреба розробки і прийняття нового сучасного законодавства. Ці питання набувають ще більшої актуальності в контексті прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України, запровадження кримінальних проступків, що

певним чином вплине на модифікацію всього масиву протиправних, в т.ч. злочинних та адміністративно-караних, діянь, що у свою чергу вимагає поглибленої уваги з боку вищезазначених суб'єктів до формування системи адекватних заходів державно-правового реагування на вчинення відповідних діянь, в т.ч. й адміністративних стягнень на вчинення адміністративних проступків. Слід зазначити, що питання реформування адміністративно-деліктного права, а й відповідно і законодавства у частині оновлення системи адміністративних стягнень завжди привертало увагу вітчизняних вчених-адміністративістів (наприклад, роботи О. Якуби, Л. Ковалю, В. Колпакова, Д. Лук'янця, Н. Хорошак та ін.). При цьому увага приділялася як всій системі адміністративних стягнень в цілому (наприклад, роботи Н. Хорошак) із одночасним порушенням питання щодо доцільності розгляду їх в якості системи чи все ж таки сукупності, так і ресурсу окремих стягнень (наприклад, роботи Ю. Куразова стосовно попередження [1], Т. Коломоєць відносно штрафу [2], Н. Хорошак – конфіскації, платного вилучення предмету [3], І. Піскуна – виправних робіт, громадських робіт, адміністративного арешту [4], К. Алімова – громадських робіт [5], І. Сквірського – виправних робіт [6] тощо). Доречно зробити акцент на тому, що наявні наукові роботи відрізняються ґрунтовним історико-правовим, порівняльно-правовим аналізом положень раніше діючих, чинних законодавчих засад накладення адміністративних стягнень (наприклад, роботи В. Колпакова, Н. Хорошак, Д. Лук'янця та ін. [7]), аналізом положень зарубіжного законодавства у відповідній частині (наприклад, роботи О. Банчука, В. Тимошука, А. Школика, І. Федорова та ін. [8]), формулюванням пропозицій щодо реформування чинного законодавства, а також розробки перспективного адміністративно-деліктного, в т.ч. кодифікованого законодавства. В той же час аналіз наявних численних зразків перспективної кодифікованої адміністративно-деліктної нормотворчості (проекту Кодексу України про адміністративні проступки, проекту Кодексу України про адміністративні проступки і стягнення, проекту Адміністративно-деліктного кодексу України, проекту Кодексу України про адміністративну відповідальність тощо), на жаль, свідчить про фрагментарне врахування при їх підготовці наукових напрацювань, дублювання існуючих нормативних положень застарілого змісту, що негативно впливає на весь результат нормо проектної, в т.ч. кодифікованої, роботи. Істотна активізація нормотворчої діяльності, в т.ч. у кримінально-правовій сфері, обґрунтування доцільності запровадження інституту кримінальних проступків із відповідною модифікацією злочинних та адміністративно-караних діянь, остаточне визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності істотно актуалізують потребу перегляду переліку існуючих нормативно-визначених адміністративних стягнень, обґрунтування можливості і доцільності їх збереження, або ж запровадження нових із формуванням досконалого нормативного базису використання їх ресурсу задля максимального досягнення мети їх накладення. Наявні зразки нормативної роботи свідчать про певне превалювання у відповідній сфері новел щодо можливих адміністративних стягнень, зорієнтованих, перш за все, на юридичних осіб, і певну залишкову увагу розробників до адміністративних стягнень, накладення яких розраховане по відношенню до фізичних осіб, із чим погодитися не можна, беручи до уваги вищезазначену модифікацію юридико-фактичних підстав накладення адміністративних стягнень, мету, властивості адміністративної відповідальності, збереження фізичної особи в якості суб'єкта останньої. Акцент нормотворця повинен зосереджуватися не лише на майнових адміністративних стягненнях, накладення яких є цілком виправданим по відношенню до юридичних осіб, а й особистих стягнень із домінуванням виховної, превентивної складових їх мети, що, на жаль, на сьогоднішній день відсутнє – увага лише громадським роботам і залишення поза нею решти різновидів адміністративних стягнень. Такий стан справ не є виправданим, особливо в аспекті перерозподілу чинних протиправних діянь між кримінальними та адміністративними проступками, потребу вирішення питання про пошук адекватних заходів державно-правового реагування на вчинення малозначних адміністративних проступків, вчинення яких у переважній більшості є характерним з боку саме фізичних осіб, що й актуалізує потребу збереження у чинному переліку (у доктрині все частіше обґрунтовується дискусійність використання для їх позначення терміну «система» (наприклад, роботи Н. Хорошак, Ю. Куразов та ін.) [1; 3]) адміністративних стягнень особистих їх різновидів із одночасним формулюванням пропозицій стосовно вдосконалення засад їх накладення, що фактично й обумовило формулювання мети цієї статті. Остання полягає у том, щоб на підставі наявних джерел обґрунтувати доцільність подальшого існування особистих адміністративних стягнень як невід'ємної складової всієї системи (бажано за рахунок посилення внутрішніх



вертикальних і горизонтальних зв'язків між адміністративними стягненнями зберегти їх систему) заходів відповідного реагування держави на вчинення адміністративних проступків, сформулювати пропозиції щодо можливого удосконалення правових засад використання їх ресурсу, в т.ч. й в аспекті підготовки нового кодифікованого адміністративно-деліктного акту.

Традиційно в адміністративно-правовій науці адміністративні стягнення поділяються на основні та додаткові, як, до речі, й у законодавстві, щоправда ні визначень таких різновидів, ні критеріїв їх поділу офіційно не визначено, що й обумовило появу різних доктринальних підходів до вирішення цього питання (наприклад, роботи Н. Хорошак, В. Колпакова, О. Миколенка, У. Ляхович та ін. [9]). Базовим такий поділ адміністративних стягнень залишається й у зразках перспективної кодифікованої нормотворчості із дублюванням чинних положень без будь-якого корегування їх змісту, що визнати виправданим неможна. У цьому аспекті цілком слушними є пропозиції Н. Хорошак стосовно потреби нормативного визначення основного, додаткового адміністративного стягнення, їх різновидів [9], які позитивно сприймаються науковою спільнотою. Відповідний поділ адміністративних стягнень дозволяє вести розмову про мету застосування їх та передбачувані наслідки такого застосування. В той же час будь-якої вказівки на суб'єкта, щодо якого можливим є накладення такого стягнення, його зміст, характер цей поділ не містить. Відповідно обмежуватися лише одним, хоча й нормативно закріпленим, поділом адміністративних стягнень на види не варто, беручи до уваги специфіку комплексного ресурсу як кожного окремого адміністративного стягнення, так і всієї їх системи. Узагальнений аналіз наявних наукових, навчальних, публіцистичних джерел свідчить про те, що у різні історичні періоди виокремлювалися різні критерії для поділу адміністративних стягнень на види – мета застосування, спосіб накладення, тривалість дії, передбачувані наслідки, зміст, суб'єкт накладення, суб'єкт, щодо якого можливе накладення, обсяг карального спрямування, сфера дії форми адміністративної відповідальності, швидкість впливу тощо. Кожен критерій поділу є важливим і його використання дозволяє детальніше з'ясувати реальний ресурс кожного адміністративного стягнення, виокремити специфічні ознаки останнього. Не заперечуючи проти потреби аналізу решти критеріїв поділу, доцільно все ж таки зупинитися на одному із них – суб'єкті, щодо якого можливе накладення адміністративного стягнення, що дозволяє, у свою чергу, також вести розмову про змістовну спрямованість останнього, цільову його зорієнтованість. Хоча цей критерій варто і розглядати як одиничний, однак ресурс його є все ж таки комплексним (превалюючою у його визначенні повинна бути вказівка на суб'єкта, щодо якого можливе накладення стягнення, що у свою чергу «тягне» всі інші прояви накладення стягнення, прояви ресурсу останнього).

Традиційним протягом тривалого часу було визнання в якості суб'єкта адміністративної відповідальності, а відповідно і суб'єкта, щодо якого можливе накладення адміністративного стягнення, лише фізичної особи, відповідно і нормативно визначений перелік адміністративних стягнень (ст.24 КпАП України) був зорієнтований лише на застосування щодо такої особи. Модифікація, істотне збільшення кількості й урізноманітнення зовнішніх форм прояву юридико-фактичних підстав адміністративної відповідальності, їх нормативне закріплення, формування об'єктивно існуючих передумов активізації участі юридичних осіб в адміністративно-деліктних відносинах з часом обумовили потребу перегляду існуючих адміністративних стягнень, формулювання пропозицій щодо запровадження таких їх різновидів, накладення яких можливе по відношенню саме до юридичних осіб. Безперечно, цілком виправданими є зусилля вчених-адміністративістів, нормотворців, спрямовані на формування наукового базису для нормотворчості, зорієнтованої на врегулювання відповідних відносин, результативність такої нормотворчості та ефективність правозастосування. Однак, поряд із цим, не варто і забувати про те, що фізична особа і надалі залишається суб'єктом, щодо якого можливе накладення адміністративних стягнень, відповідно певного перегляду потребує і перелік адміністративних стягнень, зорієнтованих на фізичну особу, які традиційно у вітчизняній адміністративно-правовій науці поділяються, окрім вищезазначеного базового розподілу, на особисті, майнові різновиди з урахуванням їх безпосереднього характеру та орієнтації безпосереднього впливу, прояву їх ресурсу. Існуючі адміністративні стягнення, зорієнтовані на застосування по відношенню до фізичної особи, з урахуванням вищезазначених критеріїв, умовно можна поділити на особисті (попередження, громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт, позбавлення спеціального права, адміністративне видворення), майнові (штраф, конфіскація, оплатне вилучення предмету). При цьому слід

значити, що, якщо останнім приділяється певна увага і науковців, і нормо творців в аспекті формулювання пропозицій щодо удосконалення положень чинного і розробки перспективного законодавчого підґрунтя використання їх ресурсу з урахуванням вимог часу, в наявності більш-менш оновлені, з урахуванням реалій правозастосування, здобутків зарубіжної нормотворчості положення зразків перспективної нормотворчості. Стосовно ж особистих, зорієнтованих безпосередньо на саму особу, щодо якої відповідне стягнення накладається, на реалізацію виховного, превентивного впливу цього стягнення, забезпечення його впливу «на психіку» відповідної особи, виваженої роботи з боку вищезазначених суб'єктів науково-дослідної діяльності, і, перш за все, нормотворчості не спостерігається, щоправда, за винятком питань, пов'язаних із запровадженням громадських робіт як виду адміністративного стягнення. Аналіз зразків перспективної кодифікованої адміністративно-деліктної нормотворчості, на жаль, свідчить про певне дублювання положень чинного законодавства щодо засад накладення особистих адміністративних стягнень, що, на жаль, не сприятиме усуненню тих проблем, які існують на сьогоднішній день у правозастосуванні стосовно відповідного питання, істотно гальмуватиме процес максимального використання потенціалу особистих адміністративних стягнень. Як у чинному адміністративно-деліктному, в т.ч. кодифікованому законодавстві, так і перспективному, залишковою є увага до попередження як виду адміністративного стягнення, відсутнє взагалі його визначення, вказівка на всі його ознаки, які у сукупності формують його комплексний ресурс, фрагментарністю відрізняється регламентація процедурних засад його накладення, відсутні засади заміни його іншим різновидом адміністративного стягнення як і протилежної заміни, що не дозволяє у повному обсязі використовувати на практиці ресурс цього стягнення. Хоча в наявності є наукові напрацювання стосовно удосконалення засад використання ресурсу цього стягнення, в т.ч. й із урахуванням історичного, зарубіжного досвіду (наприклад, роботи Ю. Куразова, Н. Хорошак та ін.), однак вони взагалі не враховані при підготовці зразків перспективної кодифікованої адміністративно-деліктної нормотворчості, що визнати виправданим неможна, беручи до уваги зростання ролі і значення попередження як заходу адекватного державно-правового реагування на вчинення численних, різноманітних адміністративних проступків із незначним ступенем суспільної шкідливості, особливо в аспекті модифікації протиправних діянь, зумовленої запровадженням кримінальних проступків. У разі вчинення саме таких діянь нагальним є максимальний прояв виховної, превентивної складової мети адміністративного стягнення, що є характерним для попередження – особистого різновиду адміністративного стягнення.

Якщо стосовно громадських робіт як виду адміністративного стягнення також особистого спрямування (у доктрині зустрічається визнання його в якості особисто-трудового, особисто-виправного стягнення) правові чинні засади використання ресурсу відрізняються новизною (враховуючи відносно нетривалу історію існування), відповідністю вимогам часу (щоправда, з моменту прийняття практика їх накладання виявила чимало прогалин у правовому регулюванні), однак у перспективному кодифікованому адміністративно-деліктному законодавстві вони запозичені, на жаль, без суттєвих коректив, що також не сприятиме їх максимально ефективному використанню. Якщо проблеми вже існують на сьогоднішній день, відповідно вони зберуться і на майбутнє, щоправда у більшій кількості, беручи до уваги активні реформаційні правотворчі процеси, в т.ч. й у деліктній сфері. Незважаючи на наявність новітніх напрацювань наукової спільноти щодо удосконалення правових засад використання ресурсу громадських робіт, в т.ч. й із урахуванням апробованого часом зарубіжного досвіду, формулювання конкретних пропозицій нормативного змісту, в т.ч. й із урахуванням євроінтеграційних та глобалізаційних пріоритетів вітчизняних нормотворчих процесів (наприклад, роботи І. Піскуна, К. Алімова, С. Ширіної та ін.), вони, на жаль, взагалі залишилися поза увагою суб'єктів нормо проектної діяльності, що істотно знижує у майбутньому ефективність застосування громадських робіт як виду особистого (зорієнтованого на особу правопорушника) адміністративного стягнення.

Цілком доречним є при підготовці нового кодифікованого адміністративно-деліктного акту у частині засад використання ресурсу громадських робіт запозичити наявні результати вітчизняної нормотворчості з урахуванням сформульованих вченими-адміністративістами пропозицій щодо удосконалення процедурного аспекту ресурсу цього стягнення, розширення засад можливої заміни адміністративних стягнень, посилення публічного ефекту від їх накладення.

Достатньо дискусійною виглядає і подальша доля виправних робіт, які також традиційно розглядаються у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині в якості особистого різновиду адміністративного стягнення. Аналіз зразків перспективної кодифікованої адміністративно-деліктної нормотворчості свідчить про кількаваріантність підходів суб'єктів нормопроектної діяльності до врегулювання відповідного питання, а саме: дублювання положень чинного законодавства із суттєвим звуженням сфери їх застосування, або ж вилучення громадських робіт взагалі із переліку адміністративних стягнень. У наукових роботах також можна зустріти чимало різних підходів до вирішення цього питання: обґрунтування доцільності збереження виправних робіт (наприклад, роботи І. Сквірського), доведення застарілого змісту і призначення виправних робіт як виду адміністративного стягнення, їх невідповідності реальним вимогам часу як адекватного заходу реагування на вчинення адміністративних проступків (наприклад, роботи Д. Лук'янця, О. Банчука, В. Тимощука, І. Коліушка та ін.). Грунтовний аналіз властивостей самого виду адміністративного стягнення, правових засад його накладення, реальних вимог правозастосування свідчить про істотну застарілість існуючої нормативної моделі виправних робіт, численні проблеми практики виконання постанов про їх накладення, обумовлені істотною зміною соціально-економічних реалій життя, що фактично нівелює цінність цього виду адміністративного стягнення особистого спрямування. В умовах перегляду переліку особистих адміністративних стягнень, розширення сфери накладання громадських робіт, потреба в існуванні виправних робіт із певним ускладненим процедурним аспектом їх ресурсу (залученням роботодавців, фінансуваням виконання робіт тощо) істотно знижується, відповідно подальше збереження їх у переліку адміністративних стягнень, фіксація засад їх накладення у перспективному адміністративно-деліктному кодифікованому законодавстві виглядають недоречними.

Певні дискусії викликає і подальша доля адміністративного арешту як виду особистого адміністративного стягнення у контексті запровадження інституту кримінальних проступків із модифікацією чинних злочинних та адміністративно-караних діянь, «виведення» у майбутньому за межі реакції держави шляхом накладення адміністративних стягнень існуючих адміністративних проступків із підвищеним ступенем суспільної шкідливості. За таких умов існування адміністративного арешту є недоцільним, оскільки фактично ліквідуються юридико-фактичні підстави для його накладення саме як виду адміністративного стягнення. Окрім того одночасно відбувається певне узгодження положень вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства із європейськими, міжнародними правовими стандартами, що набуває особливого значення в аспекті євроінтеграційних, глобалізаційних пріоритетів вітчизняного нормотворчого процесу.

Незважаючи на те, що у ч.2 ст.24 КпАП України адміністративне видворення визнається в якості адміністративного стягнення, все ж таки ґрунтовний аналіз його властивостей не дозволяє однозначно погодитися із позицією законодавця щодо цього питання. Беручи до уваги підстави, мету його застосування й порівнюючи із переліком адміністративних стягнень, передбачених у ч.1 ст.24 КпАП України, все ж таки мову варто вести про визнання адміністративного видворення скоріше в якості заходу адміністративного припинення, ніж адміністративного стягнення, а відповідно не зовсім обґрунтованим є формулювання пропозицій щодо вдосконалення правових засад його використання саме в аспекті особистих адміністративних стягнень, фіксації його у відповідній складовій майбутнього кодифікованого адміністративно-деліктного акту.

Отже, в умовах докорінного перегляду адміністративних проступків, збереження фізичної особи в якості суб'єкта адміністративної відповідальності, спрощення процедурного аспекту останнього певної уваги і наукової галузевої фахової спільноти, і нормотворців, і юристів-практиків потребують адміністративні стягнення як заходи адекватної реакції держави на вчинення вищезазначеною особою адміністративних проступків із акцентом не лише на майнові (фінансові) обмеження її прав, правомочностей, а й вплив на саму особу, її психіку, її поведінку. Тобто, в переліку адміністративних стягнень, накладення яких можливе по відношенню до фізичних осіб, своє чільне місце повинні зберегти особисті адміністративні стягнення із максимальним виховним, превентивним аспектами своєї мети. Задля забезпечення ефективного застосування відповідних стягнень, максимального використання їх ресурсу, досягнення мети адміністративної відповідальності доцільним виглядає перегляд існуючого переліку особистих адміністративних стягнень із вилученням із нього тих, накладення яких є

недоцільним, не відповідає реальним вимогам часу (до їх числа цілком можливо віднести виправні роботи), не узгоджується із європейськими правовими стандартами (до числа таких цілком можна віднести адміністративний арешт). Натомість, істотного розширення сфери накладення вимагають попередження (як реакція на вчинення численних, різноманітних адміністративних проступків із незначним ступенем суспільної шкідливості, малозначних адміністративних проступків), громадські роботи. Саме збереження особистих адміністративних стягнень, застосування яких передбачає, перш за все, виховний («застрашливий»), превентивний вплив на фізичну особу – суб'єкта адміністративної відповідальності, сприятиме якомога повнішому досягненню виховно-превентивної складової мети адміністративної відповідальності, забезпеченню адекватного реагування на вчинення фізичними особами відповідних протиправних діянь, посиленню правової дисципліни серед фізичних осіб, зміцненню законності у державі.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Куразов Ю.Х. Попередження в адміністративно-правовій доктрині: узагальнений аналіз тенденцій доктринальних досліджень / Ю.Х. Куразов // Митна справа. – 2012. – №6 (84). – Ч. II, кн. 1. – С. 237-246.
2. Коломоєць Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України: монографія / Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: «ВЕРЖЕ», 2000. – 241 с.
3. Хорощак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: монографія / Н.В. Хорощак. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.
4. Піскун І.І. Адміністративно-правові засади встановлення і застосування адміністративного арешту, виправних та громадських робіт: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. к.ю.н.: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / І.І. Піскун; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2007. – 20 с.
5. Алімов К.О. Громадські роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. к.ю.н.: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / К.О. Алімов; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2011. – 19 с.
6. Коломоєць Т.О. Виправні роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України: теорія, досвід та практичне застосування / Т.О. Коломоєць, І.О. Сквірський. – К.: Істина, 2008. – 184 с.
7. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія / Д.М. Лук'янець. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.; Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
8. Школик А.М. Можливості використання зарубіжної адміністративно-правової доктрини в українському адміністративно-деліктному праві / А.М. Школик // V Національна науково-теоретична конференція «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування»: тези виступів експертів Центру політико-правових реформ. – Одеса, 2007. – С. 91-97.; Банчук О.А. Реформа інституту адміністративної відповідальності в Україні: проблеми та варіанти їх вирішення / О.А. Банчук // V Національна науково-теоретична конференція «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування»: тези виступів експертів Центру політико-правових реформ. – Одеса, 2007. – С. 51-58.
9. Хорощак Н.В. Питання законодавчого розмежування основних та додаткових адміністративних стягнень / Н.В. Хорощак // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. – О.: Юридична література, 2003. – Вип. 19. – С. 173-176.

## СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ КОНТРОЛЮЮЧИМИ СУБ'ЄКТАМИ НА АВІАЦІЙНОМУ ТРАНСПОРТІ

Собакарь А.О., д.ю.н., доцент

*Донецький юридичний інститут МВС України*

У статті досліджено сутність та особливості застосування заходів адміністративного примусу контролюючими суб'єктами на авіаційному транспорті, їх значення у забезпеченні безпеки польотів.

*Ключові слова:* адміністративний примус, авіаційний транспорт, безпека польотів, контроль, застосування.

Собакарь А.А. СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ИСПОЛЪЗУЕМЫХ КОНТРОЛИРУЮЩИМИ СУБЪЕКТАМИ НА АВИАЦИОННОМ ТРАНСПОРТЕ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье исследованы сущность и особенности применения мер административного принуждения контролирующими субъектами на авиационном транспорте, их значение в обеспечении безопасности полетов.

*Ключевые слова:* административное принуждение, авиационный транспорт, безопасность полетов, контроль, применение.

Sobakar' A.A. NATURE AND SIGNIFICANCE OF MEASURES OF ADMINISTRATIVE COERCION, USED BY CONTROLLING ENTITY OF AVIATION / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the article essence and features of application of measures of administrative compulsion, in-use supervisory subjects on an aviation transport, their value is investigational in providing of safety of flights.

In contrast to the prevention and suppression measures, administrative measures are the responsibility of punishing the guilty, secured from further violations and legal protection of social relationships that are formed in all areas of safety.

Referring to the universally recognized classification practice of administrative coercive measures, in the area of safety of aviation also offer to allocate administrative safeguards, administrative measures and actions suspension of administrative responsibility.

Entities that implement the measures of administrative responsibility for air transport are judges, the administrative committees, the police, authorized executive body in the field of civil aviation of Ukraine.

Administrative responsibility for violation of safety of aviation can be defined as a measure of administrative enforcement, used for committing an administrative offense on air transport, in which came threat to its operation.

Unlike criminal, administrative responsibility does not entail criminal record, the severity of punishment is less and a time-barred is shorter.

From disciplinary action in violation of the rules of safety administrative liability differs in that it is not associated with subordination, official relations of entity that applies the measures of administrative responsibility, and the offender and does not occur for committing the offense, but for administrative offenses.

In the operation of air-transport system committed a significant number of different violations of the law, that to some extent affect a safety. Another thing is that not all violations lead to accidents and disasters, however, they can be detected and prevented by using the possibility of state control.

Specific component of administrative misconduct penalties for their commit and the application of administrative penalties are mounted by various legal acts of the legislative and executive authorities, bypassing the main codified Act – Code of Administrative Offences. Thus the value of codified legal act is lost, which in this case must contain all the administrative offenses of aviation, as well as an exhaustive list of legal norms that regulated proceedings of such administrative offenses.

It makes sense to consider the formulation of an exhaustive list of administrative misconduct in the operation of air transport in one piece of legislation, which is the Code of Ukraine on Administrative Offences. It is logical to include administrative offenses of aviation to Chapter "Administrative violations in transport", to the separate section "Administrative violations in the operation of air transport." This, in our opinion, will make the Code of Ukraine on Administrative Offences easy to use and will remove the blanket nature of some of its provisions.

*Keywords:* administrative compulsion, aviation transport, safety of flights, control, application.

Застосування заходів примусу є заключною стадією діяльності контролюючих суб'єктів на авіаційному транспорті та одним з ефективних засобів забезпечення законності в цій сфері.

У літературі адміністративно-правового спрямування загальні питання адміністративного примусу досліджено досить ґрунтовно (варто згадати роботи О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, М.І. Козюбри, А.Т. Комзюка, Є.О. Безсмертного, Р.С. Мельника, Т.О. Коломоєць та інших вчених-адміністративістів) [1; 2], чого не можна сказати про заходи примусу, застосовувані за порушення правил, норм і стандартів у сфері функціонування авіаційного транспорту. Певну увагу цьому питанню приділено в наукових працях А.В. Філіппова «Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні» [3] та А.С. Бичкова «Адміністративна відповідальність за порушення правил безпеки польотів» [14]. Втім, сутність та особливості застосування заходів адміністративного примусу контролюючими суб'єктами на авіаційному транспорті, їх значення у забезпеченні безпеки польотів вповні дотепер не розглядалися, що робить надзвичайно актуальним та необхідним подальший науковий пошук у цьому питанні.

Отже, посилаючись на загальновизнану практику класифікації адміністративно-примусових заходів [4, 152], у сфері забезпечення безпеки польотів на авіаційному транспорті так само пропонуємо виділяти адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності.

Першу групу утворюють *адміністративно-запобіжні заходи*, які мають профілактичний характер. Сутність профілактичного впливу запобіжних заходів, як справедливо відзначають деякі вчені, полягає, по-перше, в тому, щоб не допустити протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні; по-друге, в усуненні причин, які сприяють учиненню правопорушень, і у створенні умов, які виключають протиправну поведінку [5, 198]. Іншими словами, до таких слід віднести заходи, підставою яких є порушення встановлених правил, але таке порушення не має результатом юридичну відповідальність. Їх застосовують уповноважені органи держави (наприклад, органи внутрішніх справ) із профілактичною, превентивною метою. Їх ужиття розраховане на ситуації, коли проступку немає, але за певних умов усе ж можуть настати шкідливі наслідки. Таким чином, заходи адміністративного попередження застосовують із метою запобігання правопорушенням, певним шкідливим наслідкам [6, 7].

Адміністративно-запобіжні заходи, застосовувані у сфері забезпечення безпеки польотів на авіаційному транспорті, пропонуємо поділяти на адміністративно-запобіжні заходи *обмежувального* (обмеження доступу осіб до зони обмеженого доступу), *заборонного* (заборона чи обмеження доступу сторонніх осіб до визначених авіаційних об'єктів [7]; заборона чи обмеження перебування певних предметів (схожих на маркірувальні знаки або пристрої, а також птахів у районі аеродрому та інших визначених зонах; заборона чи обмеження користування засобами зв'язку, кіно- і фотозйомки; заборона чи обмеження будівництва (реконструкції) та іншої діяльності на приаеродромній території); заборона польотів за відсутності документів, які дають право на провадження господарської та комерційної діяльності в галузі цивільної авіації [7]; заборона або обмеження (за висотою, в часі та напрямках) польотів у повітряному просторі України або в окремих його районах; недопущення до авіаційної діяльності суб'єктів господарювання, що не мають ліцензії; недопущення до роботи осіб авіаційного персоналу за відсутності у них свідоцтва (сертифікату) на право здійснювати професійну діяльність, що підтверджує наявність у них необхідних знань і навичок, а також відповідність стану їх здоров'я встановленим вимогам; недопущення до експлуатації повітряних суден, не зареєстрованих у державному реєстрі цивільних повітряних суден України, за відсутності у них посвідчення (сертифікату) про придатність до польотів, а також несправних і не споряджених згідно з експлуатаційно-технічною документацією повітряних суден; недопущення до польотів несертифікованого типу повітряного судна), *зобов'язального* (зобов'язання власників нерухомих об'єктів і споруд на приаеродромній території здійснити їх маркірування за власний рахунок), *оглядового* (контроль за безпекою ручної поклажі, багажу, вантажу, поштових відправлень, бортових припасів і особистого контролю за безпекою пасажирів і членів екіпажу повітряного судна цивільної авіації під час виконання перевезень на внутрішніх і міжнародних авіалініях, контроль за безпекою під час польоту за рішенням командира повітряного судна, перевірка документів, перевірка дотримання правових і технічних норм у сфері безпеки цивільної авіації суб'єктами авіаційної діяльності) [8] та *змішаного* (обмеження чи повна заборона польотів до країн з нестабільним становищем [9], заборона або обмеження перевезення небезпечних речовин і предметів на авіатранспорті) характеру.

Численнішими з-поміж заходів адміністративного примусу, серед них і застосовуваних суб'єктами державного контролю на авіаційному транспорті, є *заходи припинення*, що орієнтовані на припинення адміністративних проступків, злочинів, а також об'єктивно протиправних діянь у сфері функціонування авіатранспорту, усунення їх шкідливих наслідків, забезпечення умов для подальшого застосування заходів адміністративної та іншої відповідальності, а також зниження рівня аварійності й травматизму в зазначеній сфері [10, 224-225].

Аналіз чинного законодавства та практики його реалізації дозволяє визначити перелік заходів адміністративного припинення, до яких удаються контролюючі суб'єкти на авіаційному транспорті: вимога припинити протиправну поведінку; застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї; заборона експлуатації повітряного судна (у випадках відсутності посвідчення (сертифіката) про придатність до польотів, прострочення посвідчення (сертифіката) про придатність до польотів, експлуатації повітряного судна за межами обмежень, установлених порадиником із льотної експлуатації повітряного судна та ін.); адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей та вилучення речей і документів; затримання і арешт повітряного транспортного засобу; відсторонення членів екіпажу повітряного судна від керування повітряним транспортним засобом, у разі наявності достатніх підстав вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння або не мають документів на право керування чи користування транспортним засобом, а також огляд їх на стан сп'яніння; тимчасове припинення (заборону) діяльності господарюючих суб'єктів на авіаційному транспорті; внесення обов'язкових до виконання суб'єктами господарювання на авіаційному транспорті приписів та постанов про усунення порушень законодавства, у їх числі правил, норм та стандартів, які стосуються забезпечення безпеки польотів; застосування заходів щодо обмеження надання суб'єктом господарювання певних послуг (виконання робіт); скасування державної реєстрації повітряного судна; заборона щодо експлуатації аеродрому без свідоцтва про реєстрацію його у державному реєстрі аеродромів України; заборона конкретного польоту, якщо дії експлуатанта містять загрозу безпеці цивільної авіації; знесення самовільно зведених на приаеродромній території будівель; позбавлення експлуатанта ліцензії в разі невідповідності ліцензійним умовам; анулювання чи припинення дії сертифіката експлуатанта (тимчасове припинення дії сертифіката з правом відновлення його дії після усунення недоліків, що призвели до припинення); анулювання або тимчасове припинення дії сертифікату придатності аеродрому до експлуатації державним органом, що його видав; припинення дії сертифіката льотної придатності цивільного повітряного судна; призупинення або неподовження терміну дії сертифіката FTO/TRTO чи його анулювання; тимчасове припинення дії або анулювання сертифіката типу чи рішення про допуск повітряного судна до експлуатації; припинення експлуатації всього парку, серії або конкретного повітряного судна; анулювання сертифіката організації з технічного обслуговування авіаційної техніки.

До вищезазначених заходів адміністративного припинення порушень на авіаційному транспорті доцільно, як на нас, додати ще такий захід як *тимчасове затримання та зберігання повітряного судна на спеціальному майданчику*. Застосування цього заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на авіаційному транспорті набуде особливого значення з поширенням авіації загального призначення (йдеться про використання малих повітряних суден), що в подальшому прогнозовано спричинить скоєння таких правопорушень як: експлуатація повітряного судна з несправностями, з якими така експлуатація заборонена, або без дозволу, виданого в установленому порядку спеціально уповноваженим органом, чи з порушенням норм пасажиромісткості; керування повітряним судном не зареєстрованим або не перереєстрованим у встановленому порядку; без державних і реєстраційних пізнавальних знаків або з підробленими державними і реєстраційними пізнавальними знаками; без документів, що надають право допуску до експлуатації, або без посвідчення про придатність до польотів чи після завершення терміну дії вказаного посвідчення; керування повітряним судном особою, що перебуває в стані сп'яніння, або ухилення особи, що керує повітряним судном, від проходження в установленому порядку медичного огляду на стан сп'яніння чи передача управління повітряним судном особі, що перебуває в стані сп'яніння тощо. Саме тому вже зараз необхідно створити всі належні умови як нормативно-правового, так і організаційно-управлінського характеру щодо запобігання та припинення правопорушень на авіаційному транспорті, запровадження ефективних заходів адміністративної відповідальності до фізичних та юридичних осіб, які провадять діяльність у

сфері створення та використання малих повітряних суден авіації загального призначення, а також, відповідно, нових заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, скоєні в цій сфері.

На відміну від заходів попередження і припинення, заходи адміністративної відповідальності полягають у покаранні винних, убезпеченні від подальших правопорушень і правовому захисті суспільних відносин, що формуються за всіма напрямками забезпечення безпеки польотів.

У переліку способів реагування контролюючих органів на виявлені відхилення в роботі авіаційно-транспортної системи заходи адміністративної відповідальності посідають особливе місце. Більшість правопорушень, вчинюваних у цій галузі, є адміністративними та негативно позначаються на розвитку авіаційного транспорту. Як відзначає А.С. Прудников, «адміністративні правопорушення завдають серйозної шкоди роботі транспорту – сприяють створенню аварійних ситуацій, заподіюють великий матеріальний збиток, погіршують якість обслуговування пасажирів. Небезпека адміністративних правопорушень на об'єктах транспорту обумовлена особливостями його діяльності, що вимагає вкрай суворого дотримання встановленого порядку, високої дисциплінованості працівників транспорту, пасажирів та інших громадян» [11, 81].

Проблема адміністративної відповідальності за порушення правил безпеки польотів на авіаційному транспорті залишається неопрацьованою через цілу низку причин об'єктивного і суб'єктивного характеру. Поодинокі дослідження датовані часами СРСР та початком 90-х років та належать російським ученим [12, 82; 13, 98]. В українській правничій науці можна спостерігати лише спроби дослідити це питання [14].

До суб'єктів, що реалізують заходи адміністративної відповідальності на повітряному транспорті, належать судді, адміністративні комісії, органи внутрішніх справ, уповноважений орган виконавчої влади в галузі цивільної авіації України.

Адміністративну відповідальність за порушення правил безпеки польотів на авіаційному транспорті можна визначити як захід адміністративного примусу, застосований за скоєння адміністративного проступку на повітряному транспорті, в результаті якого виникла загроза безпеці його функціонування.

Адміністративна відповідальність за порушення правил безпеки польотів на авіаційному реалізується в адміністративно-процесуальному порядку шляхом застосування санкцій норм особливої частини КУпАП.

На відміну від кримінальної, адміністративна відповідальність не спричиняє судимості, відрізняється меншою тяжкістю покарання і більш коротким терміном давності. Маємо зауважити, що Кримінальним кодексом України передбачена відповідальність за порушення правил безпеки або експлуатації залізничного, водного чи повітряного транспорту (ст.276 КК України), за пошкодження шляхів сполучення і транспортних засобів (ст.277 КК України), за угон або захоплення залізничного рухомого складу, повітряного, морського чи річкового судна (ст.278 КК України), за блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства (ст.279), за порушення правил повітряних польотів (ст.281 КК України), за порушення правил використання повітряного простору (ст.282 КК України), за ненадання допомоги судну та особам, що зазнали лиха (ст.284 КК України), за неповідомлення капітаном назви свого судна при зіткненні суден (ст.285 КК України). Як відзначає А.Г. Ляхов, «злочини проти міжнародної цивільної авіації є одним з самих небезпечних злочинів міжнародного характеру» [15, 124].

Від дисциплінарної відповідальності у сфері порушення правил безпеки польотів адміністративна відповідальність відрізняється тим, що вона не пов'язана з підлеглистю, службовими відносинами суб'єкта, що застосовує заходи адміністративної відповідальності, й правопорушника і настає не за скоєння дисциплінарного проступку, а за адміністративне правопорушення.

У роботі авіаційно-транспортної системи скоюється значна кількість різноманітних порушень чинного законодавства, що тією чи іншою мірою впливає на безпеку польотів. Інша річ, що не всі порушення призводять до аварій та катастроф, проте виявити (а найголовніше, запобігти їм) можна, використовуючи саме можливості державного контролю.



Чинним на сьогодні КУпАП передбачено відповідальність за порушення: правил безпеки польотів (ст.111 КУпАП), правил поведінки на повітряному судні (ст.112 КУпАП), правил міжнародних польотів (ст.113 КУпАП), установлених на повітряному транспорті правил пожежної безпеки (ч. 2 ст.120 КУпАП), правил перевезення небезпечних речовин або предметів на повітряному транспорті (ч.3 ст.133 КУпАП), правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на повітряному транспорті (ст.137 КУпАП).

Спільною рисою вказаних вище статей, за слушним висловом С.Т. Гончарука, є бланкетний характер їх норм [16, 34]. Це дійсно так, адже ні КУпАП [17], ні науково-практичний коментар до нього [18] та інші джерела не дають відповіді на питання, що це за правила. Свого часу навіть пропонувалося взагалі виключити адміністративну відповідальність за порушення правил міжнародних польотів, замінивши її виключно кримінальною [19, 61-66].

З метою виправлення цієї ситуації одні вчені (А.В. Філіппов) пропонують не наводити в КУпАП правила, що підлягають охороні адміністративно-правовими нормами, але в примітці до кожної статті наводити вичерпний перелік нормативних актів, що містять ці правила [3, 174]. Інші (А.С. Бичков), навпаки, – удосконалення адміністративно-деліктних відносин у сфері забезпечення безпеки польотів пов'язують безпосередньо з Повітряним кодексом України та пропонують доповнити його статтею «Правила безпеки польотів» [14, 132-136]. Цією статтею передбачений перелік заборон (загальних – для пасажирів та для екіпажу повітряного судна), спрямованих на охорону порядку і безпеку польотів (загалом 47 пунктів). Ознайомлення з викладеними автором положеннями ставить під сумнів назву пропонованої статті, адже деякі «заборони» (як от «торгувати без належного дозволу в аеропортах, аеродромах, крім спеціально встановлених для цього місцях», «вступати в безпідставні суперечки з працівниками служб аеропортів, аеродромів», «навмисно псувати контрольно-пропускне обладнання на території аеропортів, аеродромів та аеровокзалів», «висловлювати усні образи на адресу членів екіпажу або інших пасажирів», «співати, грати на музичних інструментах та займатися діяльністю, що перешкоджає та заглушує передачу інформації, службових оголошень, об'яв, попереджень та іншої звукової інформації з приладів розповсюдження голосової довідки аеропорту» та ін.), на наше переконання, прямо не впливають на безпеку польотів. Інша справа – охорона порядку під час функціонування авіаційного транспорту. В цьому випадку статтю логічно було би назвати «Правила охорони порядку та безпеки польотів на авіаційному транспорті». Так само необґрунтованим, на нашу думку, є запропонований А.С. Бичковим у ч.1 статті 111 КУпАП вид та розмір стягнень, однаковий за всі порушення правил безпеки польотів, у яких при цьому суб'єктами можуть бути і члени екіпажу повітряного судна, і пасажирів, інші особи.

Отже, як бачимо, виникла ситуація, коли конкретні склади адміністративних проступків і санкції за їх учинення, а також порядок застосування адміністративних стягнень встановлювані різними нормативними актами органів законодавчої та виконавчої влади, оминаючи основний кодифікований акт – Кодекс України про адміністративні правопорушення. Тим самим втрачається значення кодифікованого правового акта, який у цьому випадку повинен містити всі склади адміністративних правопорушень на авіаційному транспорті, а також вичерпний перелік правових норм, якими регульовано провадження у справах про такі адміністративні правопорушення.

Доцільним вважаємо формулювання вичерпного переліку складів адміністративних проступків у сфері функціонування авіаційного транспорту в одному законодавчому акті, яким є Кодекс України про адміністративні правопорушення. При цьому, звертаючись ще раз до викладених у попередніх розділах міркувань щодо структури Особливої частини нового Кодексу України про адміністративні правопорушення (або проступки), цілком логічно адміністративні правопорушення на авіаційному транспорті виділити в межах глави «Адміністративні правопорушення на транспорті» в окремий розділ «Адміністративні правопорушення у сфері функціонування авіаційного транспорту». Це, на наш погляд, дозволить зробити КУпАП зручним у сенсі правозастосування та усунути бланкетний характер окремих його норм.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / О.М. Бандурка; Українська юрид. академія. – Х., 1994. – 158 с.
2. Козырева Т.И. Административное принуждение и его виды / Т.И. Козырева. – М.: Юрид. лит., 1975. – 189 с.

3. Філіппов А.В. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Артем Валерійович Філіппов; Національний авіаційний університет. – К., 2010. – 246 с.
4. Адміністративне право України: підруч. [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2000. – 520 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков; [шеф-ред. В.С. Ковальський]. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
6. Игитов В.И. Административно-правовые и общественные меры воздействия в области охраны советского общественного порядка: автореф. дисс. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / В.И. Игитов; Моск. ун-т. – М., 1964. – 24 с.
7. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації: Закон України від 20 лютого 2003 р. // Відомості Верховної Ради України . – 2003. – № 17. – Ст. 140.
8. Про затвердження Тимчасових правил контролю з метою забезпечення безпеки цивільної авіації: постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 592 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=592-95-%EF>
9. Про забезпечення авіаційної безпеки, посилення контролю та обмеження польотів українських повітряних суден у країнах з нестабільним становищем: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 23 лютого 2006 р. № 143 // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 17. – Ст. 1304.
10. Развадовський В.Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України: монографія / В.Й. Развадовський. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 284 с.
11. Прудников А.С. Административно-правовая охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на объектах транспорта / А.С. Прудников. – М.: ЮИ МВД России, 1996. – 180 с.
12. Алехин А.П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте / А.П. Алехин. – М.: Юрид. лит., 1967. – 82 с.
13. Сухаркова А.И. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел на транспорте / А.И. Сухаркова. – Минск: Мин. высш. шк., 1989. – 120 с.
14. Бичков А.С. Адміністративна відповідальність за порушення правил безпеки польотів: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Андрій Сергійович Бичков; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2010. – 262 с.
15. Ляхов А.Г. Преступления против безопасности международной гражданской авиации и советское уголовное законодательство / А.Г. Ляхов // Советское государство и право. – М.: Наука, 1989. – № 7. – С. 124-128.
16. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі повітряного транспорту / С.Т. Гончарук // Матеріали V Міжнародної наук.-тех. конференції «АВІА-2003». – Т. 8 Повітряне і космічне право; НАУ. – Київ, 2003. – С. 34-38.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
18. Кодекс Украины об административных правонарушениях: научно-практический комментарий / [А.С. Васильев, Е.В. Додин, А.И. Миколенко и др.]; под общей ред. А.С. Васильева. – Издание пятое. – Х.: ООО «Одиссей», 2004. – 912 с.
19. Мурзин М.К. Ответственность за нарушение правил международных полётов / М.К. Мурзин // Проблемы внешних связей гражданской авиации и воздушного права: сборник научных трудов. – Выпуск 284. – М., 1989. – С. 61-66.

## МІСЦЕ ТА РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Березовська І.Р., к.ю.н., асистент

*Інститут права та психології Національного університету «Львівська політехніка»*

У статті проаналізовано основні теоретичні підходи до визначення змісту суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки в Україні. Визначено основні органи державної влади в сфері забезпечення інформаційної безпеки України.

*Ключові слова: інформаційна безпека, суб'єкт забезпечення інформаційної безпеки, система забезпечення інформаційної безпеки, система органів державної влади.*

Березовская И.Р. МЕСТО И РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ / Институту права и психологии Национального университета «Львовская политехника», Украина

В статье проанализированы основные теоретические подходы к определению содержания субъектов обеспечения информационной безопасности в Украине. Определены основные органы государственной власти в сфере обеспечения информационной безопасности Украины.

*Ключевые слова: информационная безопасность, субъект обеспечения информационной безопасности, система обеспечения информационной безопасности, система органов государственной власти.*

Berezovska I.R. THE PLACE AND ROLE OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE INFORMATION SECURITY OF UKRAINE / Institute of right and psychology of the National university of «L'viv of politekhnika», Ukraine

In the article the basic theoretical going is analysed near determination of subjects of ensuring of information security in Ukraine. Determined the main authorities in the field of ensuring of information security in Ukraine.

Information security is a complicated activity related to counter threats to national interests in the information sphere. An important aspect of national information policy for the management and protection of information resources is to improve the structure of public authorities to ensure information security. Security and completeness of the information, fill information space Ukraine reliable information, ensuring the citizens' rights of access to information - all this affects the integrity and independence. Integrating element of public authorities, in particular in the field of information, is the President of Ukraine. Within the limits of his powers, he manages the information sphere Ukraine: creates, reorganizes and liquidates the executive authorities, determine their functions and objectives, issues decrees and orders relating to the operation and development of the national information sphere. Central level the executive is central executive bodies (CEB), which include: 1) ministry; 2) central bodies of executive power; 3) The central authorities with special status (CEB activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the relevant ministers). Lower authorities, directly supervised by the government are the ministries and other central executive bodies. Exploring the general powers should be noted that according to the assigned tasks each ministry provides within its competence, the implementation of state policy on state secrets: control over the preservation of the central office of the Ministry, enterprises, institutions and organizations subordinate to it. Exploring the general powers should be noted that according to the assigned tasks central executive authority provides within its jurisdiction the state policy in the sphere of information. Accordingly, each central executive authority is entitled to receive in accordance with legislation from state agencies, local governments, enterprises, institutions and organizations regardless of ownership, as well as citizens and their associations information, documents and materials required to perform assigned tasks.

*Key words: information security, a subject of ensuring of information security, a system of ensuring of information security, the system of public authorities.*

Забезпечення інформаційної безпеки є досить складним видом діяльності, пов'язаним з протидією загрозам національним інтересам в інформаційній сфері. Важливим аспектом державної інформаційної політики щодо управління і захисту інформаційного ресурсу є удосконалення структури державних органів, що забезпечують інформаційну безпеку.

Забезпечення інформаційної безпеки визначене нормами ч.1 ст.17 Конституції України як «найважливіша функція держави» [1]. Віднесення функції захисту інформаційної безпеки до основних державних функцій на сучасному етапі означає, що «на відміну від інших функцій держави, що здійснюються, як правило, спеціально призначеними для цього органами, основні функції відносяться до діяльності держави в цілому, виконуються, хоча і в різному обсязі, всіма ланками державного апарату» [2, 58]. Держава виступає головним суб'єктом політики інформаційної безпеки. Згідно з ч.3 ст.6 Закону «Про інформацію», «державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції» [3].

Захищеність та повнота інформації, заповнення інформаційного простору України достовірною інформацією, забезпечення реалізації прав громадян на доступ до інформації – все це впливає на збереження цілісності і незалежності держави.

Проблема забезпечення інформаційної безпеки як складової національної безпеки завжди була актуальною для будь-якої країни. Відмінність полягає лише в тому, що в різні періоди цьому приділялося більше чи менше уваги. Для визначення суб'єктів у сфері забезпечення інформаційної слід розглянути визначення таких основних категорій як «система державної влади» та «система органів державної влади», що надаються сучасними науково-практичними джерелами.

Українські вчені В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко, Н.В. Грицяк, В.М. Князев, Н.Г. Петрова [4-5] розглядають систему державної влади як структуровану єдність владних відносин, що складається внаслідок діяльності держави, державних органів, а також посадових осіб, які реалізують інтереси держави в різних галузях суспільного життя. Система органів державного управління (органів державної влади), як суб'єкти забезпечення інформаційної безпеки в Україні розглядається ними як сукупність і система взаємовідносин суб'єктів виконавчої влади та інших ланок, які здійснюють у тому чи іншому обсязі державно-управлінську діяльність на основі розмежування компетенції між ними.

Із позиції управлінської діяльності В. Гурковський визначає систему органів державної влади у сфері національної інформаційної безпеки як сукупність взаємовідносин суб'єктів державного управління (органів державної влади), які проводять державно-управлінську діяльність на основі розмежування компетенції між ними щодо об'єктів державного управління (сфери суспільного життя) з метою гарантування конституційних прав та свобод людини і громадянина, розвитку громадянського суспільства та захищеності інформаційного суверенітету держави [6, 29].

**Мета статті** – дослідження і аналіз органів державної влади у сфері забезпечення інформаційної безпеки України.

Провідне місце в системі органів державної влади у сфері національної інформаційної безпеки має парламент – Верховна Рада України. Як суб'єкт системи забезпечення інформаційної безпеки вона визначає пріоритети в захисті життєво важливих інтересів об'єктів безпеки, розробляє систему правового регулювання відносин у сфері безпеки, встановлює порядок організації й діяльності органів забезпечення безпеки.

Верховна Рада України (ВРУ) здійснює свої функції через законодавче регулювання й контроль за діяльністю органів державної виконавчої та судової влади, їх посадових осіб щодо виконання ними функцій і завдань у сфері національної інформаційної безпеки.

Відповідно до п.5 ст.85 Конституції до повноважень ВРУ належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики держави. Виходячи з цих міркувань, формування державної політики в інформаційній сфері суспільних відносин, їх безпека є виключно прерогативою парламенту України.

Інтегруючим елементом системи органів державної влади, зокрема і в інформаційній сфері, є Президент України. В межах своїх повноважень він здійснює керівництво інформаційною сферою України: створює, реорганізує та ліквідує органи виконавчої влади, визначає їх функції та основні завдання; видає укази і розпорядження, що стосуються функціонування та розвитку національної інформаційної сфери тощо.

Відповідно до п.17 ст.106 Конституції, Президент «здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони України». На підставі цього Президент здійснює керівництво у сфері інформаційної безпеки держави, у тому числі в сфері забезпечення інформаційного суверенітету та національної безпеки як важливих складових національної безпеки.

У взаємовідносинах з ВРУ Президент України має часткові повноваження щодо формування державних органів в окремих сферах суспільних інформаційних відносин. Як приклад можна навести призначення половини складу (чотирьох осіб) Національної Ради України з питань телебачення й радіомовлення.

Адміністрація Президента України розробляє пропозиції, щодо забезпечення виконання Президентом України повноважень, визначених Конституцією України, в тому числі щодо

прийняття політичних рішень та нормативно-правового регулювання суспільних інформаційних відносин, пов'язаних із формуванням і використанням інформаційних ресурсів України та організацією національної безпеки.

Серед координуючих органів державної влади на найвищому рівні державного управління особлива роль відводиться Раді національної безпеки і оборони України (далі РНБО України). РНБО України, яку очолює глава держави, координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної інформаційної безпеки.

РНБО України подає на розгляд глави держави пропозиції з таких питань: визначення стратегічних національних інтересів України в інформаційній сфері, концептуальних підходів та напрямів збереження національної інформаційної безпеки; доцільність утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади в інформаційній сфері; проект державного бюджету за статтями, що пов'язані з підтримкою на належному рівні національної інформаційної безпеки; заходи інформаційного та іншого змісту відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України.

Найважливішим елементом, що забезпечує реалізацію зусиль усіх державних і суспільних сил країни стосовно забезпечення інформаційної безпеки виступає її система виконавчої влади. Розрізняють наступні види органів виконавчої влади, що розташовані на різних структурних рівнях цієї системи.

Кабінет Міністрів України – вищий орган в системі виконавчої влади (ч.1 ст.113 Конституції України). Конституцією України закріплені широкі повноваження Кабінету Міністрів України у сфері інформаційних відносин, які визначені нормами ст.116 Конституції України, зокрема: забезпечення проведення державної інформаційної політики (пп.1 та 3), вжиття заходів щодо захисту інформаційних прав і свобод громадян (п.2), розробка і здійснення загальнодержавних програм щодо розвитку інформаційної сфери (п.4), передбачення при формуванні державного бюджету коштів на різного роду заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки (п.6), загальна координація діяльності органів виконавчої влади щодо захисту інформаційної безпеки (п.9) тощо.

Центральний рівень системи органів виконавчої влади становлять центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), до яких належать:

- 1) міністерства;
- 2) центральні органи виконавчої влади;
- 3) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів). Ланкою органів виконавчої влади, безпосередньо підпорядкованою Кабінету Міністрів, є міністерства та інші ЦОВВ.

Провідне місце серед центральних органів посідають міністерства України.

Визначаючи компетенцію міністерств щодо реалізації державної політики в інформаційній сфері, необхідно зазначити, що кожне з них має як загальні, так і додаткові спеціальні повноваження у вказаній сфері.

Отже, досліджуючи загальні повноваження, слід зазначити, що відповідно до покладених завдань кожне з міністерств забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці: контроль за її збереженням у центральному апараті міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, підпорядкованих йому.

Спеціальні повноваження у сфері інформаційного забезпечення системи органів виконавчої влади мають такі міністерства: Міністерство закордонних справ України [7], Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України [8], Міністерство культури України, Міністерство оборони України [9], Міністерство юстиції України [10].

Визначаючи компетенцію кожного з центральних органів виконавчої влади у сфері інформаційного забезпечення, варто зазначити, що кожен з них має, аналогічно до міністерств, як загальні, так і додаткові спеціальні повноваження у вказаній сфері.

Отже, досліджуючи загальні повноваження, слід зазначити, що відповідно до покладених завдань центральний орган виконавчої влади забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики в інформаційній сфері. Відповідно кожний центральний орган виконавчої влади має право одержувати в установленому законодавством порядку від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, а також від громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

Ряд центральних органів виконавчої влади наділені спеціальними повноваженнями в інформаційній сфері. Їх діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України [11].

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом мають визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання і повноваження.

До ЦОВВ зі спеціальним статусом, які наділені загальними та спеціальними повноваженнями у сфері інформаційного забезпечення системи органів державного управління, належать:

- Антимонопольний комітет України
- Державний комітет телебачення і радіомовлення України
- Фонд державного майна України [11].

Спеціальними повноваженнями в інформаційній сфері наділена Служба безпеки України [12]. Вона виконує одну з головних функцій, а саме реалізацію державної політики щодо захисту державних інформаційних ресурсів у мережах передачі даних, криптографічного та технічного захисту інформації.

Відповідно до Конституції України найнижчим рівнем системи органів виконавчої влади є місцеві державні адміністрації, які також здійснюють ряд функцій в сфері забезпечення інформаційної безпеки (наприклад, здійснення заходів щодо організації правового інформування та інформаційного виховання населення; здійснення передбачених законодавством заходів, пов'язаних із забезпеченням інформаційної безпеки, захистом інформаційних прав особи; тощо) [13].

Таким чином, вивчення функцій державних органів виконавчої влади дозволяє стверджувати, що на них покладені основні функції і забезпечення інформаційної безпеки.

Основними суб'єктами у сфері забезпечення інформаційної безпеки України є органи публічної (державної) влади, які реалізують державну політику у сфері інформаційної безпеки та здійснюють свої функції на основі чинного законодавства України.

Аналіз діяльності органів державної влади як суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки дав змогу під функцією органу виконавчої влади України у сфері забезпечення інформаційної безпеки розуміти закріплені в національному законодавстві владні повноваження, якими наділений кожен орган, тобто сукупність його прав та обов'язків (державно-владних повноважень) у зазначеній сфері; правові засоби, форми та методи їх реалізації; функціональне призначення кожного органу у сфері, що аналізується, а також обсяг правової відповідальності за порушення встановлених на законодавчому рівні правил, неналежне виконання покладених обов'язків або перевищення обсягу наданих прав.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30 – Ст. 141.
2. Литвиненко О.В. Спеціальні інформаційні операції / О.В.Литвиненко / Рада національної безпеки України, НІСД. – К., 1999. – 163 с.
3. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2657-12>
4. Бакуменко В.Д. Проблеми і перспективи України: аналітичні матеріали / В.Д. Бакуменко, Н.В. Грицяк, О.П. Губа, С.О.Зайцев / Національна академія державного управління при

Президентів України; Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування / В.М. Князев (заг.ред.). – К.: Видавництво НАДУ, 2005. – 180с.

5. Вашека Г.В. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Г.В. Вашека, Н.Г. Петрова, Л.Я. Джинджириста, І.В. Ряшенцева, Ю.Г. Кальниш / Шведський ін-т держ. управління; Центр досліджень адміністративної реформи. – К., 2001. – 156 с.
6. Гурковський М.П. Взаємовідносини органів державної влади у сфері забезпечення інформаційної безпеки України: організаційно-правові питання [Текст] / М.П. Гурковський // Вісник УАДУ: Наук. журн. – 2002. – № 3. – С. 27-31.
7. Положення про Міністерство закордонних справ України: затв. Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 381/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13354.html>
8. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України: затв. Указом Президента України від 6 червня 2011 року № 645/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/legislation/other/17151>
9. Положення про Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України: затв. Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 406/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/406/2011>
10. Положення про Міністерство юстиції України: затв. Указом Президента України від 11 січня 2012 року № 11/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/33>
11. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президент України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U1085\\_10.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U1085_10.html)
12. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
13. Про місцеві державні адміністрації: Закон України Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 20-21. - Ст. 190.

УДК 342.922:061.25 – 054.5

## **СПЕЦИФІЧНІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

Віхляєв М.Ю., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

Стаття присвячена аналізу сучасних точок зору щодо розуміння складових елементів системи суб'єктів адміністративного права, визначенню чіткого кола фізичних осіб та їхніх колективних утворень, які є елементами вказаної системи, а також дослідженню специфічності громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права України.

*Ключові слова: громадські об'єднання, система суб'єктів адміністративного права, суб'єкт адміністративного права, класифікація, публічний інтерес.*

Вихляев М.Ю. СПЕЦИФИЧНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина  
Статья посвящена анализу современных точек зрения относительно понимания составляющих элементов системы субъектов административного права, определению четкого круга физических лиц и их коллективных образований, являющихся элементами указанной системы, а также исследованию специфичности общественных объединений как субъектов административного права Украины.

*Ключевые слова: общественные объединения, система субъектов административного права, субъект административного права, классификация, публичный интерес.*

Vikhliaiev M.Y. SPECIFICITY OF PUBLIC ASSOCIATIONS IN THE SYSTEM OF SUBJECTS OF THE ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is dedicated to analysis of contemporary points of view on the understanding of the constituent elements of the system of subjects of administrative law and also to a precise determination of the circle of physical persons and collective entities, which are the elements of this system.

During the Soviet period of development of science of administrative law T.A. Yampolska singled out three main groups of subjects of administrative law: 1) the state authorities and their agents; 2) public organizations and their bodies; 3) Soviet citizens. Another Soviet scientist G.I. Petrov divided them into the following groups: 1) Soviet citizens, stateless persons and foreigners; 2) state administration bodies and internal components of their apparatus; 3) state and public enterprises and institutions and internal components of their apparatus; 4) bodies of public organizations whose activities are governed by the law, their internal components; 5) organizations of public promotion public governance; 6) employees who are carriers of administrative rights and responsibilities. During the Soviet period, scientists could not include private and municipal organizations to the number of subjects of administrative law of the USSR.

During the period of incipience and development of science of administrative law of Ukraine V.B. Averyanov noted that the most common for it is the following classification of subjects of administrative law: 1) physical entities – citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons; 2) legal entities – bodies of executive power, any other bodies of state power, bodies of local government, public associations, enterprises, institutions and organizations (represented by their superiors headed governing bodies of these enterprises, institutions and organizations); 3) collective entities with no signs of entity, but more or less endowed with the norms of administrative law certain rights and responsibilities: structural units of government and non-government bodies, of enterprises, institutions, organizations, and some other public formations (such as general assembly of citizens in the community).

V.K. Kolpakov in his works in 2004 noted that the main carriers of subjective rights and duties in the public administration in general and the executive in particular were: 1) President of Ukraine; 2) bodies of executive power; 3) civil servants as entities whose operations objectified powers of public authorities; 4) citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons; 5) bodies of local government; 6) public associations; 7) business entities. T.O. Kolomojets divides subjects of administrative law only into two main groups: 1) physical entities; 2) legal entities. S.V. Kivalov and L.R. Bila in 2002 proposed to divide the subjects of administrative law into the individual and collective. V.K. Shkarupa expressed a similar view.

In order to consider the place of public associations in the current system of subjects of administrative law of Ukraine by legal form they should be divided into individual subjects of administrative law and collective subjects of administrative law. This collective subjects should be divided into legal entities and collective entities without status of legal entity, which in turn can also be divided into two types: 1) autonomous (their administrative and legal status is clearly defined by law); 2) structural units of public administration subjects.

Specificity of public associations as subjects of administrative law is that their different kinds belong to the three selected groups of collective subjects of administrative law: 1) to legal entities (such as public associations registered as legal entities); 2) to autonomous collective entities without legal entity status (eg, public associations that legalized through notification of creation); 3) to structural units of legal entities (eg, separate units civic formations protecting public order, which are subjects of public administration as a result of giving them delegated powers).

*Key words: public associations, system of subjects of the administrative law, subject of the administrative law, classification, public interest.*

Чітке усвідомлення сутності поняття «суб'єкти адміністративного права», а також формулювання його визначення вимагають проведення дослідження системи суб'єктів адміністративного права, а також її складових елементів. Отже, **мета** даної статті полягає в розгляді сучасних точок зору відносно даного питання, а також в окресленні чіткого кола фізичних осіб та їхніх колективних утворень, які є елементами вказаної системи.

Дане питання досліджували такі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. Гаращук, В.М. Горшенев, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, І.С. Грищенко, Є.В. Додін, О.О. Дьомін, Ю.А. Дорохіна, А.І. Єлістратов, О.Ф. Євтихiev, Б.М. Лазарев, Д.М. Лук'янець, О.Є. Луньов, С.В. Ківалов, В.Л. Кобалевський, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Костів, Т.О. Мацелик, А.В. Пасічник, Н.Г. Саліщева, В.Ф. Сіренко, І.Й. Службський, Ю.М. Старілов, М.С. Студенікіна, Ю.О. Тихомиров, О.В. Шоріна, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольська та інші, проте детальна увага до специфічності громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права України не приділялася.

Отже, метою статті є необхідність здійснення аналізу сучасних точок зору щодо розуміння складових елементів системи суб'єктів адміністративного права, визначення чіткого кола



фізичних осіб та їхніх колективних утворень, які є елементами вказаної системи, а також дослідження специфічності громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права України.

У радянський період розвитку науки адміністративного права Ц.А. Ямпольська у своїй докторській дисертації, присвяченій саме суб'єктам радянського адміністративного права, виокремлювала три основні групи суб'єктів адміністративного права: 1) органи держави та їхні агенти; 2) громадські організації та їхні органи; 3) радянські громадяни [1, 10]. Інший радянський вчений-адміністративіст Г.І. Петров суб'єктів адміністративного права розподіляв на наступні групи: 1) громадяни СРСР, особи без громадянства, іноземці; 2) органи державного управління та внутрішні складові їхнього апарату; 3) державні та громадські підприємства та установи і внутрішні складові їхнього апарату; 4) органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, їхні внутрішні складові; 5) організації громадського сприяння державному управлінню; 6) службовці, які є носіями адміністративних права та обов'язків [2, 44-46]. Варто акцентувати увагу, що радянські вчені-адміністративісти до числа суб'єктів адміністративного права обов'язково відносили структурні підрозділи основних суб'єктів адміністративного права. Характеризуючи вказані точки зору Ц.А. Ямпольської та Г.І. Петрова, Д.М. Бахрах зазначав, що в радянський період вони не могли включати до числа суб'єктів адміністративного права СРСР приватні та муніципальні організації [3, 76].

Характеризуючи точки зору з приводу видів суб'єктів адміністративного права України періоду становлення та розвитку науки адміністративного права України, варто зазначити, що В.Б. Авер'янов вказував, що найбільш поширеною для науки адміністративного права України є наступна класифікація суб'єктів адміністративного права: 1) фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; 2) юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій); 3) колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами і обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення (на кшталт загальних зборів громадян за місцем проживання) [4, 189-191]. В.К. Колпаков у своїх працях 2004 року зазначав, що до основних носіїв суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління взагалі і виконавчої влади зокрема треба віднести: 1) Президента України; 2) органи державної виконавчої влади; 3) державних службовців, як суб'єктів, у діяльності яких об'єктивуються повноваження державних органів управління; 4) громадян України, іноземців, осіб без громадянства; 5) органи місцевого самоврядування; 6) об'єднання громадян; 7) суб'єктів підприємницької діяльності [5, 87]. У сучасних своїх працях В.К. Колпаков разом із О.В. Кузьменко, використовуючи одночасно декілька критеріїв, здійснює поділ суб'єктів на інші основні групи: 1) органи публічної адміністрації та їхні представники; 2) інші суб'єкти владних повноважень; 3) недержавні організації та їхні представники; 4) суб'єкти колективні; 5) суб'єкти індивідуальні; 6) фізичні, юридичні особи; 7) колективні суб'єкти без статусу юридичної особи [6, 53]. Т.О. Коломоєць поділяє суб'єктів адміністративного права лише на дві головні групи: 1) фізичні особи; 2) юридичні особи [7, 15]. І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова пропонують більш повний перелік основних суб'єктів адміністративного права, зазначаючи, що ними можуть виступати: 1) громадяни України, іноземці, особи без громадянства; 2) органи виконавчої влади; 3) органи місцевого самоврядування; 4) об'єднання громадян; 5) адміністрація перерахованих юридичних осіб [8, 13]. М.В. Костів формує також широкий перелік суб'єктів адміністративного права: 1) органи державної виконавчої влади та внутрішні частини їхнього апарату; 2) органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом; 3) адміністрація підприємств, установ, організацій; 4) виконавчо-розпорядчі структури органів місцевого самоврядування; 5) громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни [9, 31].

С.В. Ківалов та Л.Р. Біла у 2002 році пропонували поділяти суб'єктів адміністративного права на індивідуальні та колективні, при цьому зазначаючи, що така класифікація більше відповідає сутності адміністративного права, хоча фактично таких суб'єктів часто називають фізичними та юридичними особами відповідно [10, 43]. Подібну точку зору висловлював В.К. Шкарупа, зазначаючи, що суб'єкти адміністративного права можуть бути індивідуальні (громадяни,

іноземці, особи без громадянства) та колективні, які, у свою чергу, вчений поділяв на державні і недержавні організації [11, 41].

Слід зазначити, що вказаний розподіл на колективних та індивідуальних суб'єктів адміністративного права був запропонований ще в 1958 році радянським вченим-адміністративістом С.Ф. Кечек'яном [12, 91]. Цей критерій також використовує В.В. Галуцько, наводячи у своїх сучасних наукових працях класифікацію, відповідно до якої суб'єкти адміністративного права поділяються на: 1) індивідуальні – фізичні особи, які поділяються на такі групи: громадяни (володіють повним набором прав і обов'язків в державі), іноземці та особи без громадянства (мають обмеження щодо політичних прав, не виконують військового обов'язку), фізичні особи з іншим спеціальним статусом (наприклад, фізичні особи-підприємці чи фізична особа – водій транспортного засобу); 2) колективні (юридичні особи): держава, державні органи та установи, громадські об'єднання, адміністративно-територіальні одиниці та їх населення, виборчі округи, релігійні організації, промислові підприємства, іноземні підприємства тощо [13, 35]. Слід акцентувати увагу, що В.В. Галуцько прирівнює колективних суб'єктів до юридичних осіб.

З цього приводу досить критично висловлюється російський вчений-адміністративіст Д.М. Бахрах, який зазначає, що позиція Н.І. Матузова – прихильника поділу суб'єктів права на фізичних осіб та юридичних осіб [14, 327] є не дуже вдалою [3, 75]. На його думку, також важко погодитися з подібними точками зору російських вчених-адміністративістів. Зокрема, з М.М. Коніним, який зазначає, що суб'єктами, тобто учасниками адміністративно-правових відносин, можуть виступати державні органи, їхні структурні підрозділи, посадові особи та інші службовці, підприємства, установи та інші організації, громадяни та їхні громадські організації [15, 63], оскільки цей досить повний перелік суб'єктів, на жаль, не відображає їхню систему та не є вичерпним, тому що, зокрема, до нього не включені структурні підрозділи підприємств та установ, муніципальні органи [3, 77]. Щодо точки зору іншого російського вченого-адміністративіста Ю.М. Старилова, який вважає, що традиційно суб'єктами адміністративного права є фізичні та юридичні особи [16, 60], Д.М. Бахрах вважає, що він перебільшує захоплення представників науки адміністративного права цивілістичними конструкціями, які не відповідають адміністративно-правовим реаліям [3, 77]. Завершуючи вказану критику, Д.М. Бахрах робить висновок, що різноманіття учасників адміністративно-правових відносин, яких норми адміністративного права наділили адміністративною правосуб'єктністю, доцільно звести до двох типів суб'єктів адміністративного права: 1) індивідуальні; 2) колективні [3, 77].

Ю.М. Козлов, який також є прихильником розподілу суб'єктів адміністративного права на колективні та індивідуальні, до індивідуальних суб'єктів відносить громадян, іноземних громадян, осіб без громадянства, а також державних службовців, до колективних – державні та недержавні організації. Державними організаціями, на його думку, є органи виконавчої влади, державні підприємства та установи, їхні об'єднання, структурні підрозділи органів виконавчої влади, які наділені власною компетенцією [17, 15]. Аналізуючи вказану тезу, можна зробити висновок, що структурні підрозділи органів державної влади Ю.М. Козлов пропонує вважати організаціями. Протилежну точку зору з цього приводу має Д.М. Бахрах, який зазначає, що у загальноприйнятому розумінні до організацій не відносяться такі суб'єкти, як цех, факультет (приклади структурних підрозділів) [3, 74]. Повертаючись до підходу Ю.М. Козлова, варто зазначити, що до недержавних організацій він відносив громадські об'єднання (партії, союзи тощо), виконавчі органи місцевого самоврядування, комерційні структури, у тому числі приватні підприємства та установи [17, 15].

Т.О. Мацелик, ґрунтовно досліджуючи суб'єктів адміністративного права як цілісну систему та аналізуючи значну кількість різноманітних точок зору вчених-адміністративістів як України, так і Російської Федерації, використовує різноманітні критерії для класифікації суб'єктів адміністративного права. Вона пропонує виділяти наступні види суб'єктів адміністративного права за такими критеріями: 1) за організаційно-правовою формою: індивідуальні суб'єкти, колективні суб'єкти; 2) за зовнішньою відокремленістю: фізичні особи, юридичні особи, колективні суб'єкти, що не мають статусу юридичної особи; 3) за наявністю владних повноважень: суб'єкти, наділені владними повноваженнями, суб'єкти, не наділені владними повноваженнями; 4) за ступенем участі в публічному управлінні: суб'єкти, чий інтереси і права

підлягають реалізації і захисту в публічному управлінні (громадяни, іноземці, особи без громадянства, біженці, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання); суб'єкти, які безпосередньо реалізують надані їм повноваження з метою забезпечення належного порядку управління (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, Президент України); суб'єкти, які опосередковано (через власний апарат) беруть участь у публічному управлінні (апарат Верховної Ради України, комітети Верховної Ради України, Державна судова адміністрація України, керівники державних підприємств, установ, організацій); 5) за аксіологічним критерієм: первинні суб'єкти (органи публічної адміністрації та індивіди); похідні суб'єкти (підприємства, установи, організації всіх форм власності (в тому числі міжнародні та іноземні), релігійні організації, громадські об'єднання) [18, 270-271]. Характеризуючи виокремлені види за першим критерієм, Т.О. Мацелик зазначає, що до системи суб'єктів адміністративного права України потрібно віднести: 1) індивідуальних суб'єктів (громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців), яких у свою чергу можна розподілити на індивідуальних суб'єктів із загальним адміністративно-правовим статусом та індивідуальних суб'єктів із спеціальним адміністративно-правовим статусом, і колективних суб'єктів, яких можна розподілити залежно від наявності публічно-владних повноважень на суб'єктів, які наділені публічно-владними повноваженнями та реалізують публічний інтерес (органи публічної адміністрації, Президент України, адміністративні суди) та суб'єктів, які реалізують власні інтереси (об'єднання громадян, підприємства, установи організації та їх структурні підрозділи) [19, 163].

У контексті розгляду ставлення сучасних вчених-адміністративістів до поширеного підходу поділу суб'єктів адміністративного права на індивідуальні та колективні та до визнання або невизнання структурних підрозділів колективних утворень суб'єктами адміністративного права варто навести досить суперечливу точку зору Н.В. Дараганової. Вона вважає, що необхідно відійти від традиційного поділу суб'єктів на дві групи, пропонуючи класифікувати суб'єктів адміністративного права на три категорії: 1) індивідуальні суб'єкти адміністративного права (громадяни України, іноземці, особи без громадянства); 2) колективні суб'єкти адміністративного права (об'єднання громадян як державного, так і недержавного характеру: органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації); 3) колективи, структурні підрозділи юридичних осіб, які мають спільні адміністративні права та обов'язки і не є юридичними особами і не належать до колективних суб'єктів адміністративного права. Для визначення третьої категорії суб'єктів адміністративного права вона вважає, що можна застосовувати такий термін, як «колективні суб'єкти – неюридичні особи» [20, 40]. Виникає обґрунтоване питання, якщо вона в терміні використовує словосполучення «колективні суб'єкти», на якій підставі вона не відносить колективних суб'єктів – неюридичних осіб до колективних суб'єктів адміністративного права. Важко також погодитися з її тезою про те, що на сьогодні в Україні в науковому середовищі серед вчених-адміністративістів достатньо поширеною є точка зору про те, що між колективними суб'єктами та юридичними особами – суб'єктами адміністративного права можна ставити знак рівності [20, 40].

З метою розгляду місця громадських об'єднань у сучасній системі суб'єктів адміністративного права України, здійснюючи розподіл останніх, доцільно використовувати традиційний критерій, а саме за організаційно-правовою формою їх варто поділити на індивідуальних суб'єктів адміністративного права та колективних суб'єктів адміністративного права. При цьому колективних суб'єктів варто поділяти на юридичних осіб та колективні особи без статусу юридичної особи, які у свою чергу також можна поділити на два види: 1) автономні (їхній адміністративно-правовий статус чітко визначений законодавством); 2) структурні підрозділи суб'єктів публічної адміністрації. Яскравим прикладом автономних колективних осіб без статусу юридичної особи варто вважати громадські об'єднання, які легалізовані шляхом повідомлення про утворення, які не є юридичними особами та адміністративно-правовий статус яких чітко визначений Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року (з наступними змінами та доповненнями) [21].

Специфічність громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права полягає в тому, що різні їхні види належать до всіх трьох виділених груп колективних суб'єктів адміністративного права: 1) до юридичних осіб (наприклад, громадські об'єднання, зареєстровані як юридичні особи); 2) до автономних колективних осіб без статусу юридичної особи (наприклад,

громадські об'єднання, які легалізовані шляхом повідомлення про утворення); 3) до структурних підрозділів юридичних осіб (наприклад, відокремлені структурні підрозділи громадських формувань з охорони громадського порядку, які виступають суб'єктами публічної адміністрації внаслідок наділення їх делегованими повноваженнями).

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права: автореферат дисс. на соиск. науч. степ. докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теория управления; административное право и процесс; финансовое право» / Ц.А. Ямпольская. – М., 1958. – 40 с.
2. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения / Георгий Иванович Петров. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1972. – 156 с.
3. Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права: сб. науч. тр.; Свердловский юридический институт. – 1985. – С. 3–17.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах. – Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 547 с.
6. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 544 с.
7. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоець. – К.: Істина, 2010. – 457 с.
8. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: [навч. посібник] / [І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова]; за ред. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
9. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти: монографія / М.В. Костів. – Л.: ПП Лукашук В.С., 2006. – 152 с.
10. Ківалов С.В. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Вид. друге, перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2002. – 312 с.
11. Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України: навчальний посібник / Ведерніков Ю.А., Шкарупа В.К. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 335 с.
12. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М.: Издательство АН СССР, 1958. – 181 с.
13. Адміністративне право України: навчальний посібник: [у 2-х томах] / [Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін]; за заг. ред. В.В. Галуцька. — Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
14. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
15. Конин Н.М. Российское административное право. Общ. часть: курс лекций / Н.М. Конин; М-во образования Рос. Федерации, Саратов. гос. акад. права. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2001. – 351 с.
16. Стариков Ю.Н. Административное право: в 2 ч / Ю.Н. Стариков. – Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. – 392 с.
17. Козлов Ю.М. Административное право: учебник / Ю.М. Козлов. – М.: Юристъ, 1999. – 320 с.
18. Мацелик Т.О. Класифікація суб'єктів адміністративного права: наук. стаття [Електронний ресурс] / Т.О. Мацелик. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/DiP/2011\\_53/04\\_07.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/DiP/2011_53/04_07.pdf).

19. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та види: наук. стаття [Електронний ресурс] / Т.О. Мацелик. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvnudpsu/2009\\_3/2009\\_3\\_Macelik\\_T\\_O.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvnudpsu/2009_3/2009_3_Macelik_T_O.pdf).
20. Дараганова Н.В. Дискусійні питання класифікації суб'єктів адміністративного права (на прикладі екіпажу повітряного судна України) [Електронний ресурс] / Н.В. Дараганова. – Режим доступу: [http://visnyk-psp.kpi.ua/ru/2010-4/10%20-%204\(8\)%20-%2038.pdf](http://visnyk-psp.kpi.ua/ru/2010-4/10%20-%204(8)%20-%2038.pdf).
21. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 1. – Ст.1.

УДК 342.98 (477)

## КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ЯК СКЛАДОВИХ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Лютіков П.С., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

На підставі узагальненого аналізу наукових джерел з теорії права та адміністративного права, автором здійснено спробу запропонувати авторське бачення класифікації суб'єктивних прав та обов'язків юридичної особи як складових її адміністративно-правового статусу та окреслити характерні ознаки цих елементів та на підставі вказаних результатів запропонувати визначення суб'єктивних прав та обов'язків юридичної особи як суб'єкта адміністративного права.

*Ключові слова:* право, обов'язок, юридична особа, адміністративно-правовий статус, класифікація, ознаки.

Лютіков П.С. КЛАССИФИКАЦИЯ И ХАРАКТЕРНЫЕ ПРИЗНАКИ СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ КАК СОСТАВЛЯЮЩИХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА / Запорожский национальный университет, Украина

На основании обобщенного анализа научных источников по теории права и административного права, автором предпринята попытка предложить авторское видение классификации субъективных прав и обязанностей юридического лица как составляющих его административно-правового статуса и определить характерные признаки этих элементов. На основании указанных результатов предложено определение субъективных прав и обязанностей юридического лица как субъекта административного права.

*Ключевые слова:* право, обязанность, юридическое лицо, административно-правовой статус, классификация, признаки.

Lyutikov P.S. THE CLASSIFICATION AND THE CHARACTERISTICS OF PERSONAL RIGHTS AND OBLIGATIONS AS A COMPONENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF A LEGAL ENTITY / Zaporizhzhya national university, Ukraine

Based on pooled analysis of scientific sources on the theory of law and administrative law, the author attempts to offer the author's vision classification of subjective rights and obligations of a legal entity as constituting its administrative and legal status and to determine the characteristics of these elements. On the basis of these results suggest a definition of subjective rights and obligations of the legal entity as the subject of administrative law.

It should be noted the following features of the subjective right of legal persons as of a structural element of administrative and legal status:

- 1) is the ability of implementation of a specific legal behavior of authorized entity of administrative legal relations;
- 2) is an individually determined volume of allowable legal behavior in the sphere of public administration;
- 3) the volume of allowable behavior is determined depending on an administrative legal personality of legal entity and its type;
- 4) granting of subjective right to one of the participants of administrative legal relations provides laying on another participant corresponding subjective legal responsibilities;

- 5) permissible legal behavior of legal entity as of a member of administrative legal relations, in certain cases, may be provided with measures of administrative compulsion.

Therefore, subjective right of a legal person in the sphere of public administration is individually determined, depending on the administrative legal personality of legal entity, the volume of its legal permissible behavior in the sphere of public administration, that in cases stipulated by law may be provided with measures of administrative compulsion.

Subjective legal duty as an element of administrative and legal status of legal entity is characterized by such features, which have direct corresponding connection with the relevant characteristics of the subjective right of an individual:

- 1) consists in the necessity to implement the specific legal behavior of the subject of administrative legal relations;
- 2) is an individually determined volume of socially necessary legal behavior in the sphere of public administration;
- 3) the volume of socially necessary behavior determined depending on an administrative legal personality of legal entity and its type;
- 4) reliance on a legal entity specific obligations and requirements is associated with the provision of subjective right to another participant of the administrative legal relations and consists in the need to implement certain acts, in the need for failure to perform certain acts or in the necessity of requirement to exercise or not to exercise certain acts from other persons;
- 5) implementation of socially necessary behavior of a legal entity is provided in certain cases by the measures of administrative coercion.

Therefore, subjective duty of legal entity in the sphere of public administration is the volume of concretely defined, depending on the administrative legal personality of legal entity, of the socially necessary legal behavior, established in the administrative normative or in individual legal act, fulfillment of which in cases stipulated by law is provided by measures of administrative coercion.

*Key words: right, duty, legal person, administrative and legal status, classification, features.*

З активізацією реформаційних процесів у сфері публічного адміністрування постало питання і переформатування адміністративно-правової доктрини, метою якого є забезпечення її розвитку та становлення у відповідності до європейських канонів і стандартів, які передбачають орієнтацію адміністративного права на забезпечення максимально ефективною реалізації прав й інтересів людини та їх ефективний захист. Пошук нових підходів до дослідження окремих блоків, що складають предмет адміністративного права, окремих інститутів його системи, не міг не справити вплив на суб'єктів адміністративного права, які, відповідно, мають тенденції до збільшення їх кількості. Також в контексті даного питання слід відмітити й видозмінення ролі та місця суб'єктів адміністративного права в цілому та окремих їх різновидів у тій чи іншій складовій оновленого адміністративного права. Саме тому, беззаперечним є той факт, що суттєвого значення набувають питання аналізу правового статусу суб'єктів адміністративного права.

Не секрет, що саме юридичні особи є одним із найактивніших учасників адміністративних правовідносин, які беруть у них участь у якості органів публічної адміністрації, підприємств, товариств та організацій, що представляють приватний сектор, закладів освіти та охорони здоров'я, громадських об'єднань тощо. Однак, на жаль, варто констатувати, що лише в окремих наукових роботах у сфері адміністративного права приділяється достатня увага проблематиці, пов'язаній з участю юридичних осіб у тих чи інших адміністративно-правових відносинах, а питання адміністративно-правового статусу юридичних осіб ґрунтовно не вивчалися. Отже, варто констатувати відсутність в адміністративно-правовій доктрині загально визначених або бодай уніфікованих засад визначення адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб як самостійних суб'єктів адміністративного права, їх суб'єктивних прав та обов'язків.

**Мета статті** – на підставі узагальненого аналізу наукових джерел з теорії права та адміністративного права здійснити спробу запропонувати авторське бачення класифікації суб'єктивних прав та обов'язків юридичної особи як складових її адміністративно-правового статусу та окреслити характерні ознаки цих елементів та на підставі вказаних результатів запропонувати визначення суб'єктивних прав та обов'язків юридичної особи як суб'єкта адміністративного права.

Питання суб'єктного складу адміністративного права, у тому числі і юридичних осіб, цікавили В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурку, Д.М. Бахраха, В.М. Гарашука,

В.М. Горшенева, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, І.С. Гриценка, Є.В. Додіна, О.О. Дьоміна, Ю.А. Дорохину, А.І. Єлістратова, О.Ф. Євтихієва, Б.М. Лазарева, Д.М. Лук'янця, О.Є. Луньова, С.В. Ківалова, В.Л. Кобалевського, Л.В. Коваля, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, М.В. Костіва, Т.О. Мацелик, А.В. Пасічника, Н.Г. Саліщеву, В.Ф. Сіренка, І.Й. Слубського, Ю.М. Старилова, М.С. Студенікіну, Ю.О. Тихомирова, О.В. Шоріну, О.М. Якубу, Ц.А. Ямпольську та інших.

У контексті порушеної проблематики варто коротко зупинити свою увагу на дослідженні вказаних питань вченими-теоретиками права. Так, у теорії права останнім часом суб'єктивне право розглядається як гарантована законом вид і міра можливої або дозволеної поведінки особи [1, 490]. Значно раніше вказаних роздумів висловлювався з цього приводу теоретик права М.І. Матузов. Він вказував на те, що суб'єктивне право – це право, що належить особі (суб'єкту), гарантоване законом і всіма соціально-економічними умовами суспільства, що дозволяють його володарю вчиняти в рамках закону певні дії, користуватися певними соціальними благами, вимагати відповідної поведінки від інших (зобов'язаних осіб) і звертатися в разі потреби до органів держави [2, 44-45]. Вбачається, що в сучасних умовах розвитку юридичної науки та системи права в цілому, варто підтримати думку І.С. Окунева щодо змісту суб'єктивного права як елемента правового статусу особи. Так, аналіз сутності суб'єктивного права дав І.С. Окуневу підстави визначити його як індивідуально-конкретну, владну міру дозволеної (можливої) поведінки, що належить уповноваженому суб'єкту з метою задоволення його інтересів [3, 13-14].

У нерозривній єдності з правами особи вчені розглядають юридичні обов'язки. М.І. Матузов зазначає, що суть юридичного обов'язку полягає в необхідності певної поведінки, зміст – у конкретних проявах цієї необхідності (вид, міра, межі, час тощо), а структура – у чотирьохелементному складі змісту [4, 162-163]. На думку О.С. Іоффе та М.Д. Шаргородського визначення обов'язку багато в чому залежить від того, як визначається поняття суб'єктивного права. На їх думку, обов'язок варто визначати через право – обов'язок є забезпечена законом міра належної поведінки, якій слідує зобов'язана особа відповідно до вимог уповноваженого [5, 223-224]. Аналогічну думку висловлювали й Д.М. Чечот та М.Г. Александров [6, 25; 7, 226].

О.Ф. Скакун розглядає юридичний обов'язок як гарантовану законом міру суспільно необхідної (корисної) і державно доцільної поведінки особи, об'єктивно обумовлену потребами існування та розвитку інших осіб, соціальних груп, націй, людства. Обов'язок, на думку вченої, виступає засобом забезпечення прав [8, 183]. Під юридичним обов'язком І.С. Окунев розуміє міру конкретно-визначеної, суспільно-необхідної поведінки, встановлену в нормативно-правовому акті, забезпечену можливістю застосування санкції юридичної норми в її негативному і позитивному розумінні [3, 14].

У свою чергу в адміністративно-правовій науці права та обов'язки особи розглядають у площині адміністративно-правового статусу особи, вважаючи їх поряд з адміністративною правосуб'єктністю ключовими елементами всієї структури адміністративно-правового статусу особи.

На думку В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, суб'єктивні права в сфері державного управління – це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки в правовідносинах, яка забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого учасника правовідносин. Суб'єктивні юридичні обов'язки вчені-адміністративісти називають діалектичною протилежністю суб'єктивних прав у сфері державного управління. Вони нерозривно пов'язані й не можуть існувати один без одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване поза виконанням обов'язку другим суб'єктом. Таким чином, у державному управлінні існування обов'язків поза правами і навпаки – прав поза обов'язками – позбавлено будь-якого сенсу. Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах [9, 73]. Підтримує вказану точку зору і Т.О. Коломоєць [10, 61].

М.А. Бояринцева, яка ґрунтовно дослідила адміністративно-правовий статус громадянина, розглядає права особи в широкому та вузькому розумінні і, що цікаво, пропонує права особи як складові її адміністративно-правового статусу іменувати «адміністративним правом особи». Отже, у широкому розумінні «адміністративне право особи», стверджує М.А. Бояринцева, – це

комплекс прав, свобод та охоронюваних законом інтересів людини і громадянина, які виникають у зв'язку із задоволенням людиною або громадянином своїх потреб та ставить особу в статус суб'єкта адміністративних правовідносин. У вузькому розумінні «адміністративне право особи» – це суб'єктивне право, яке виникає у зв'язку з реалізацією людиною або громадянином свого адміністративно-правового статусу. З урахуванням викладеного, суб'єктивне адміністративне право громадянина, підкреслює вчена, – це закріплена в адміністративних нормах можливість здійснювати у встановлених ними межах конкретні дії, реальність яких гарантується зобов'язаннями суб'єктів, що несуть стосовно громадян певні обов'язки, а також можливість вимагати від зазначених суб'єктів здійснення необхідних дій з метою користування соціальними благами для задоволення особистих або суспільних інтересів [11, 74].

Щодо обов'язків, М.А. Бояринцева зазначає, що «адміністративний обов'язок можна визначити як встановлену державою, органами місцевого самоврядування, а у визначених законодавством випадках іншими суб'єктами, закріплену в адміністративному законодавстві міру необхідної, належної поведінки громадян в інтересах держави, суспільства та особистих інтересів громадян. Поняття адміністративного обов'язку включає також обов'язок особи здійснювати або утримуватись від здійснення певних дій. Юридичні обов'язки громадян у сфері виконавчої влади полягають в дотриманні норм адміністративного та інших галузей права» [11, 94-95]. У цілому запропонований вченою-адміністративістом зміст вказаних категорій варто підтримати, проте з приводу оперування М.А. Бояринцевою такими термінологічними конструкціями, як «адміністративні права» та «адміністративні обов'язки», слід зазначити, що їх використання все ж таки не є виправданим та є дещо штучним і нехарактерним для адміністративно-правової доктрини. Більш вдалим варіантом, на нашу думку, є конструкція «суб'єктивні права та обов'язки у сфері публічного адміністрування», що можна вважати синонімом словосполучення «суб'єктивні права та обов'язки, закріплені нормами адміністративного права».

Крім того, в адміністративно-правовій літературі можна зустріти достатню кількість класифікацій прав та обов'язків, як складових адміністративно-правового статусу особи, за різними критеріями та градаціями. Так, можна зустріти поділ прав та обов'язків на абсолютні та відносні [10, 67; 11, 95; 12]; загальні та спеціальні [10, 68]; загальні, спеціальні та індивідуальні [11, 79-80]; права та обов'язки громадян, що регулюються нормами адміністративного права та права і обов'язки громадян, які регулюються нормами адміністративного та інших галузей права [13]. В адміністративно-правовій науці також прийнято розподілити права та обов'язки громадян на групи: а) соціально-економічні, б) політичні, в) особисті, г) культурні [10, 69; 14; 11, 96-97] тощо.

Поряд із вищенаведеними класифікаціями, окремо існують і класифікації прав осіб, наприклад: права громадян, закріплені в нормах адміністративного права, які розвивають та конкретизують права, закріплені в Конституції і права громадян, передбачені тільки нормами адміністративного права [15]; статутні та адекватні [16, 53]; виходячи із змісту прав громадян у сфері реалізації виконавчої влади ці права поділяють на ті, що виникають: а) у результаті соціально-політичної активності громадян, їхньої участі в державному управлінні; б) внаслідок сприяння держави в реалізації громадянами конституційних прав і свобод у соціально-культурній сфері; в) у результаті реалізації права на захист, зокрема, при поданні адміністративної скарги або позову до суду; використання процесуальних засобів захисту в адміністративно-юрисдикційному провадженні, застосування заходів необхідної оборони [17, 119] тощо.

На підставі узагальнення існуючих класифікацій адміністративних прав та обов'язків вбачається за доцільне запропонувати власний варіант класифікації прав та обов'язків юридичних осіб у сфері публічного адміністрування. Зокрема, права та обов'язки юридичних осіб можна розподілити за такими критеріями:

- 1) залежно від наявності в юридичної особи владних повноважень:
  - права та обов'язки (компетенція та повноваження) органів публічної адміністрації (видавати адміністративні акти, здійснювати контроль за їх виконанням, видавати дозволи та ліцензії, обов'язок діяти в межах Конституції та законів України, обов'язок



дотримуватися прав приватних осіб у публічних відносинах, обов'язок забезпечення нормативно-правового регулювання тощо).

Які, у свою чергу, залежно від самостійності прийняття рішень поділяються на:

- імперативні, чітко визначені повноваження, що не передбачають самостійності органу публічної адміністрації при прийнятті певного рішення (обов'язок анулювати дозвіл суб'єкта господарювання на впровадження нових технологій у випадку виявлення порушень правил пожежної безпеки, що може призвести до виникнення пожежі або створення перешкод у її гасінні та евакуації людей, обов'язок видати припис про усунення допущених правопорушень у разі публічного оголошення керівними органами політичної партії наміру вчинення нею дій, за які законами України передбачена юридична відповідальність тощо);
- дискреційні повноваження, тобто повноваження щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов'язків органу узгоджувати свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом та пов'язані з певною «альтернативністю» норми у визначенні меж можливих дій або бездіяльності органу (наприклад, право встановлювати певні пільги при сплаті податків, право обирати та призначити відповідний вид адміністративного стягнення за наявності альтернативи в санкціях тощо).
- права та обов'язки юридичних осіб, не наділені владними повноваженнями (зокрема, право на одержання адміністративної послуги, право подавати позов через адміністративний суд на дії (бездіяльність) та рішення органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, право на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування тощо).

2) залежно від підстав виникнення:

- легальні – права та обов'язки, які закріплені адміністративним законодавством (обов'язок одержання відповідної ліцензії або дозволу на певний вид господарської діяльності, право на оскарження податкового повідомлення-рішення тощо);
- договірні – права та обов'язки, що закріплені адміністративним договором (зобов'язання щодо виконання робіт, надання послуг, виконання умов адміністративного договору у встановлені ним строки, право на дострокове розірвання договору, його пролонгацію тощо).

3) залежно від обсягу адміністративної правосуб'єктності:

- загальні права та обов'язки, характерні для всіх юридичних осіб, незалежно від форми власності та організаційно-правових форм (право вступу в правовідносини, обов'язок нести адміністративну відповідальність, обов'язок виконання рішення суду, у тому числі адміністративного тощо);
- спеціальні права та обов'язки, ті, що характерні для окремих груп юридичних осіб, різних організаційно-правових форм, форм власності тощо (зокрема, право громадських об'єднань на участь у регуляторній політиці, застосовувати заходи адміністративного примусу, обов'язок одержання ліцензії на певний вид господарської діяльності, обов'язок сплачувати відповідний податок залежно від виду діяльності (наприклад, сплата акцизного збору).

4) за характером правових норм, що їх закріплюють:

- матеріальні права та обов'язки (наприклад, право політичної партії використовувати державні засоби масової інформації, обов'язок виконання приписів органів публічної адміністрації);
- процесуальні права та обов'язки (наприклад, право оскаржувати судові рішення в частині, що стосується їхніх інтересів, обов'язок добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки тощо).

Справедливим буде зазначити, що вказаний перелік критеріїв класифікації прав та обов'язків юридичних осіб не є вичерпним.

З урахуванням проведеного аналізу юридичної, у тому числі і адміністративно-правової літератури, в аспекті дослідження прав та обов'язків особи, аналізу матеріальних та процесуальних норм адміністративного законодавства, вбачається за доцільне окреслити наступні ознаки суб'єктивного права юридичних осіб як структурного елемента їх адміністративно-правового статусу, а саме:

- полягає в можливості реалізації конкретної правової поведінки уповноваженого суб'єкта адміністративних правовідносин;
- є індивідуально-визначеним обсягом дозволеної юридичної поведінки в сфері публічного адміністрування;
- обсяг дозволеної поведінки визначається залежно від адміністративної правосуб'єктності юридичної особи та її виду;
- надання суб'єктивного права одному з учасників адміністративних правовідносин передбачає покладання на іншого учасника відповідних суб'єктивних юридичних обов'язків;
- дозволена правова поведінка юридичної особи як учасника адміністративних правовідносин у передбачених законом випадках може забезпечуватися заходами адміністративного примусу.

Таким чином, суб'єктивне право юридичної особи в сфері публічного адміністрування – це індивідуально-визначений, залежно від адміністративної правосуб'єктності юридичної особи, обсяг її дозволеної правової поведінки в сфері публічного адміністрування, який у передбачених законом випадках може забезпечуватися заходами адміністративного примусу.

У свою чергу, суб'єктивний юридичний обов'язок як елемент адміністративно-правового статусу юридичної особи характеризується такими рисами, що мають прямий кореспондуючий зв'язок із відповідними ознаками суб'єктивного права особи:

- полягає в необхідності реалізації конкретної правової поведінки суб'єкта адміністративних правовідносин;
- є індивідуально-визначеним обсягом суспільно-необхідної юридичної поведінки в сфері публічного адміністрування;
- обсяг суспільно-необхідної поведінки визначається залежно від адміністративної правосуб'єктності юридичної особи та її виду;
- покладання на юридичну особу певних зобов'язань та вимог пов'язане з наданням суб'єктивного права іншому учаснику цих адміністративних правовідносин і полягає в необхідності здійснення певних дій, необхідності утримання від здійснення певних дій, або в необхідності вимоги здійснення або нездійснення певних дій від інших осіб;
- виконання суспільно-необхідної поведінки юридичної особи забезпечується в передбачених законом випадках заходами адміністративного примусу.

Отже, суб'єктивний обов'язок юридичної особи в сфері публічного адміністрування – це обсяг конкретно-визначеної, залежно від адміністративної правосуб'єктності юридичної особи, суспільно-необхідної правової поведінки, встановленої в адміністративному нормативному або індивідуальному правовому акті, виконання якої забезпечується в передбачених законом випадках заходами адміністративного примусу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Теория государства и права: курс лекций / [под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько]. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
2. Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР / Николай Игнатьевич Матузов. – Саратов: Приволжское книжное изд-во, 1966. – 190 с.
3. Окунев І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. спец:12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.С. Окунев. – К., 2009. – 23 с.

4. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права / Николай Игнатьевич Матузов. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972. – 292 с.
5. Иоффе О.С. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М.: Госюриздат, 1961. – 380 с.
6. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты / Дмитрий Михайлович Чечот. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1968. – 71 с.
7. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Николай Григорьевич Александров. – М.: Госюриздат, 1961. – 271 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / Ольга Федорівна Скакун; пер. з рос. – 2-е вид. – Харків: Консум, 2005. – 656 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
10. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Тетяна Олександрівна Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
11. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07 / Бояринцева Марина Анатоліївна. – К., 2005. – 213 с.
12. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Демьян Николаевич Бахрах. – М.: Изд-во Бек, 1996. – 355 с.
13. Манохин В.М. Конституционные основы советского административного права / В.М. Манохин; под ред.: Конин Н.М. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1983. – 216 с.
14. Бояринцева М.А. Права громадян, їх гарантії та реалізація у державному управлінні / М.А. Бояринцева // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С.180–194.
15. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая / Георгий Иванович Петров. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1970. – 304 с.
16. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: конспект лекцій / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х.: Нац. юрид. академ. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
17. Васильев А.С. Административное право Украины / А.С. Васильев. – Х.: Одиссей, 2002. – 288 с.

УДК 34: 378.091 (477)

## **ФУНКЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ ЯК ОБ'ЄКТУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ**

Мартинов М.П., к.ю.н., ст. викладач

*Запорізький національний університет*

У статті автор досліджує функціональний аспект юридичної освіти шляхом визначення функцій останньої та розкриття їхньої сутності.

*Ключові слова:* юридична освіта, функції юридичної освіти, організаційно-правове регулювання.

Мартинов Н.П. ФУНКЦИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ОБЪЕКТА ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье автор исследует функциональный аспект юридического образования путем определения функций последнего и раскрытия их сущности.

*Ключевые слова:* юридическое образование, функции юридического образования, организационно-правовое регулирование.

Martynov N.P. THE FUNCTION OF LEGAL EDUCATION AS OF AN OBJECT OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL REGULATION IN UKRAINE / Zaporozhia national university, Ukraine

The article is devoted to research of the functional aspect of legal education by determination of its functions and by disclosure of their nature.

Legal education is a branch of education, part of a more general legal education, field of higher education, the foundation of the legal profession, guarantee of lawyer's professional competence, environment of fostering of a new generation of lawyers, one of the instruments of realization of the social function of law, the criterion of social stratification, the specific kind of entrepreneurial activity, way of the development of a political career, the way of realization of personal ambitions, etc.

In a narrow sense legal education is legal relations of subjects of educational activities in which one side (usually universities) provides educational services and the other side (the student) consumes these services as perception of knowledge, abilities and skills to apply in practice and improve their legal knowledge and thinking.

The wide understanding of the concept of legal education involves the incorporation to its content a higher legal education as well as legal educating, ie obtaining of legal knowledge, abilities, general skills, and also advanced training of a lawyer and competition of highest scientific professional qualifications.

Thus, legal education is not only a means of professional training of lawyers, of development of law schools and institutions, but also is a necessary condition of the preparation of the nation to implement the state reforms.

The functional aspect of the nature of legal education reveals its processuality, dynamics and permanency. These qualities mean that legal education is an teaching and educational process which lasts for a certain period (for example, during 5 years, necessary for obtaining of complete higher education at the time department), but it is not simultaneously.

Dynamics of legal education is an accumulation during a certain period of necessary (normatively established) volume of legal knowledge, abilities and skills, their understanding and practical application, the maturation of professional legal culture (understanding of the phenomenon of law and forming a honorable attitude to it, to human rights and freedoms, to legal traditions and values and the development of fundamental legal views and willingness to act in accordance with them, etc.) and the emergence of the capacity for self-improvement.

Permanency of legal education is as its functional property means an objective need for constant self-improvement of a lawyer that increases directly proportional to the professional level of him.

The functions of legal education are the role played by the legal education as a social institution to satisfy the public interest in legal professionals.

The main among them is the professionalization, which consists of broadcasting to students legal knowledge, abilities and skills to think, to develop and to apply knowledge in practice including timely and adequately to social changes to develop and adopt new legal norms.

Function of social broadcasting is in the fact that the current state of legal education in Ukraine is a reflection of the processes taking place in our society and are largely objective.

The function of legal socialization of different degrees is perceived by us in such a way, that every person who receives legal knowledge, skill, and / or abilities of their use, improvement, storage becomes full member of society, number of social conflicts is reduced (or at least they are resolved in civilized forms within the law) the efficiency of its activities increases.

Legal education also has the professional orientation, educational, scientific research and general cultural functions.

The cumulative implementation by the legal education of all its functions involves ensuring student mobility – their ability to learn by different training programs in different local and foreign universities. In this case, students must primarily be able to study at different universities of Ukraine. And secondarily is important, especially for international lawyers, education by training programs on specific legal subjects in foreign universities.

*Key words: legal education, legal education's functions, organizational and legal regulation.*

У преамбулі Закону України від 23.05.1991 р. «Про освіту» вказано, що освіта – основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Її метою є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями [1]. За критерієм спеціалізації професійної діяльності юридична освіта є видом освіти взагалі [2, 87].

Виходячи з беззаперечної важливості завдань освіти та юридичної освіти зокрема, які вони виконують у суспільстві, вбачається за необхідне з'ясувати функції останньої.

**Юридичні науки**

Отже, метою даної статті є розкриття функціонального аспекту юридичної освіти, а саме визначення конкретного переліку її функцій, а також розкриття їхньої сутності.

Перш, ніж перейти до безпосереднього дослідження функціонального аспекту, необхідно розкрити значення поняття юридичної освіти. Юридична освіта – це галузь освіти, складова більш загальної правової освіти, галузь вищої освіти, фундамент юридичної професії, запорука професійної компетентності правника, середовище формування нового покоління правників, один з інструментів реалізації соціальної функції права, критерій соціальної стратифікації, специфічний вид підприємницької діяльності, шлях розбудови політичної кар'єри, спосіб реалізації особистих амбіцій тощо [3, 132].

Узагальнюючи доктринальні визначення поняття, що були досліджені, вбачається за необхідне, по-перше, визначати юридичну освіту як правовідносини (з усіма їх елементами і змістом, відповідно до специфіки відносин зі здобуття юридичної освіти) [4], що складаються між здобувачем правових знань і суб'єктами, які забезпечують навчальний процес, а, по-друге, виділяти і в подальшому використовувати поняття «юридична освіта» у вузькому і в широкому значеннях.

У вузькому значенні під юридичною освітою варто розуміти правовідносини суб'єктів освітньої діяльності, у яких одна сторона (як правило, ВНЗ) надає освітні послуги, а інша сторона (студент) споживає ці послуги у вигляді засвоєння знань, вмінь і навичок застосовувати на практиці та вдосконалювати свої правові знання і мислення.

Широке розуміння поняття «юридичної освіти» вимагає включення до його змісту як вищої юридичної освіти, так і юридичної просвіти, тобто отримання правових знань, вмінь, навичок загального характеру (у середньому загальноосвітньому навчальному закладі чи в інших подібних закладах, і/або шляхом самоосвіти), а також підвищення кваліфікації юриста і здобуття наукової професійної кваліфікації найвищих рівнів [5, 135-136].

Отже, юридична освіта є не лише засобом професійної підготовки юристів, розвитку правових шкіл й інституцій, але й необхідною умовою підготовки нації до здійснення державних реформ.

Функціональний аспект сутності юридичної освіти розкриває її процесуальність, динаміку і перманентність. Такі якості означають, що юридична освіта являє собою навчально-виховний процес, який триває протягом певного строку (наприклад, протягом 5 років, необхідних для здобуття повної вищої освіти на денному відділенні), а не є одномоментним.

Динаміка юридичної освіти виявляється у накопиченні протягом певного строку необхідного (нормативно встановленого) обсягу правових знань, вмінь і навичок, їх осмислення і практичного застосування, визрівання професійної правової культури (розуміння феномену права і формування високої поваги до нього, прав і свобод людини, правових традицій і цінностей; розвиток ґрунтовних правових переконань і готовності діяти відповідно до них тощо) і поява здатності до самовдосконалення.

Перманентність юридичної освіти як її функціональна і іманентна властивість означає об'єктивну необхідність постійного самовдосконалення юриста, яка зростає прямо пропорційно професійному рівню останнього. Практичний вияв цієї характеристики ми можемо простежити у наступництві і збагаченні юридичної просвіти, здобутої у середньому навчальному закладі, юридичною освітою у професійно-технічних (професійних коледжах, згідно з термінологією законопроекту № 9655) і ВНЗ, у різних наукових і науково-дослідних юридичних установах, післядипломною освітою (шляхом перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації, стажування) і здобуттям наукових ступенів, а також шліфуванням і збагаченням професійної майстерності на наукових, науково-практичних семінарах, конференціях та їм подібних заходах (наприклад, судьями, адвокатами, прокурорами [6, 332], працівниками органів внутрішніх справ). Важливим способом підвищення кваліфікації юристів різних спеціальностей може стати їх навчання від 1-го тижня до 2-х місяців у літніх школах з актуальних проблем права, які проводити на базі тих ВНЗ, що готують юристів, із залученням висококваліфікованих науково-педагогічних працівників таких ВНЗ та юристів-практиків.

Функції юридичної освіти – це роль, яку виконує юридична освіта як соціальний інститут в напрямку задоволення інтересів суспільства у фахівцях-юристах. Серед них головна – професіоналізації, яка полягає у трансляції до учнів правових знань, вмінь і навичок мислити,

вдосконалювати і застосовувати знання на практиці, у т.ч. своєчасно і адекватно соціальним змінам розробляти та ухвалювати нові правові норми.

Будучи однією з основних у системі освіти, юридична освіта забезпечує підготовку кваліфікованих кадрів для юридичної сфери суспільного життя, що зумовлює професійну спрямованість студентів і передбачає встановлення низки етапів системи сучасної юридичної освіти. Нинішні особливості потреб українського суспільства вимагають підготовки висококваліфікованих юристів, що можливо зробити лише у спеціалізованих юридичних ВНЗ або на юридичних факультетах університетів.

Для виконання такого завдання і кращого розуміння функції професіоналізації, в ній доцільно виокремити функцію соціальної трансляції, яка виявляється у тому, що нинішній стан юридичної освіти в Україні є відображенням процесів, які відбуваються в нашому суспільстві і значною мірою мають об'єктивний характер (наприклад, зростання дипломованих фахівців-юристів і середньо невисока якість їх підготовки). Утім це питання швидше відноситься до компетенції теоретиків права і педагогіки. Хоча в межах нашої роботи корисними будуть результати дії цієї функції у розрізі підвищення адміністративно-правовими засобами якості юридичної освіти через активніше залучення різних організацій, де студенти можуть отримати ґрунтовну юридичну практику. Посилити практичну складову підготовки студентів-юристів та їх викладачів, забезпечивши їй відповідність їх теоретичним знанням, рекомендує Комітет Міністрів Ради Європи [6, 333].

Функція правової соціалізації різних ступенів вбачається нами у тому, що кожна людина, яка отримує юридичні знання, вміння і/або навички їх застосування, вдосконалення, накопичення, стає повноцінним членом суспільства, знижується кількість соціальних конфліктів (чи хоча б вони розв'язуються у цивілізованих формах в рамках права) зростає ефективність його діяльності. Юридична освіта сприяє становленню культури злагоди і миру в суспільстві.

Юридична освіта виконує також профорієнтаційну функцію. Занурюючись у її систему, достатньо розвинені учні підготовчого відділення та студенти, особливо першого курсу (у т.ч. ті, які почали здобувати юридичний фах поза своєю волею, а, наприклад, з волі батьків чи інших несуттєвих мотивів у такому важливому виборі), відчують і розуміють свої здібності до юридичної професії, свій талант і користь, яку вони можуть принести займаючись в подальшому юридичною діяльністю. За інших рівних умов, ця функція допомагає правильно витратити свій час, кошти та інші ресурси. Крім цього, ця функція передбачає вибір напрямку спеціалізації правника в межах широкої юридичної професії.

Окрім проаналізованих вище, виокремлюємо також виховну, науково-дослідну і загальнокультурну функції юридичної освіти.

Дія виховної функції юридичної освіти полягає у формуванні за допомогою цілеспрямованої діяльності таких соціальних рис світогляду у юристів як: глибоке розуміння і гостре відчуття сутності та змісту правових явищ, загальнолюдських цінностей і культури українського народу, справедливості, свободи, рівності, відповідальності. Такий вплив відображається на соціальній активності та правомірній поведінці юристів, якісному виконанні ними своїх професійних обов'язків. Інший аспект цієї функції виявляється у збереженні соціального контролю над студентами з боку викладачів (інших вихователів) під час їхньої спільної роботи над засвоєнням знань та іншим особистісним розвитком. Будучи залученим протягом тривалого часу протягом 5 років до такої соціально корисної праці майбутні юристи-фахівці автоматично уникають небажаних соціальних ризиків (у т.ч. потрапляння у соціально несприятливе середовище тощо) і виховуються в дусі високої правової, моральної, естетичної та інших видів культури. Наслідком дії цієї функції стає також національно-патріотичне виховання як чільний компонент формування громадянської позиції, відповідальності за Батьківщину, майбутнє українського народу.

Функція загальнокультурної підготовки юридичної освіти тісно пов'язана з виховною функцією, але її особливим впливом вважаємо формування у юристів широкого кругозору і фундаментальних уявлень про юридичні знання та юридичну діяльність, за рахунок пізнання загальнокультурного контексту, визначення в ньому місця і призначення юристів, засвоєння ширшого кола спеціально-юридичних знань, необхідних для ефективнішої професійної адаптації, юридичної роботи і можливої в подальшому перекваліфікації.

Науково-дослідна функція юридичної освіти полягає у створенні нових знань в процесі навчання як викладачами, так і студентами. Взаємний регулярний обмін думками цих суб'єктів, які невинно прагнуть пізнавати нове у юриспруденції і самовдосконалитись, створює унікально сприятливі умови в навчальній аудиторії для глибшого осмислення існуючих і про друкуння нових думок, їх взаємообмін, збагачення і якісне зростання. Пам'ятаємо, що Сократ, Платон та велика кількість інших мислителів стародавніх часів створювали нові знання під час дискутування з приводу різноманітних філософських питань.

Підсумовуючи все вищевикладене, зазначимо, що сукупне виконання юридичною освітою усіх її функцій, передбачає гарантування мобільності студентів – їх можливості навчатися з різних навчальних програм в різних вітчизняних і зарубіжних університетах. При цьому студенти повинні мати можливість передусім навчатися в різних університетах саме України, оскільки тільки специфіка юридичної професії полягає у досконалому знання сутності і змісту вітчизняного законодавства, права, правотворення і правозастосування з урахуванням специфіки правових шкіл (наприклад, Запорізької, Київської, Харківської, Львівської, Одеської) та світогляду українських громадян в різних регіонах України. І вже в другу чергу важливим стає, особливо для юристів-міжнародників [7], навчання за програмами з окремих юридичних предметів в зарубіжних університетах.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. № 1060 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1060-12>
2. Коротков Э.М. Управление качеством образования: [учеб. пособие для вузов] / Эдуард Михайлович Коротков. – М.: Академический Проект Мир, 2006. – 320 с.
3. Бігун В. Юридична освіта в Україні та США / В'ячеслав Бігун // Юридичний журнал. – 2003. – № 4. – С. 132-136.
4. Козлов Ю.М. Административные правоотношения: [монография] / Юрий Маркович Козлов. – М.: Юрид. лит., 1976. – 184 с.
5. Мартинов М.П. Ключова категорія визначення предмета адміністративно-правового регулювання в сфері юридичної освіти / М.П. Мартинов // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – 2011. – № 3. – С. 131-136.
6. Рекомендація REC (2004) 4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про роль Європейської конвенції з прав людини в університетській освіті та професійній підготовці», ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 12.05.2004 р. на 114-й сесії // Право України. – 2011. – № 11-12. С. 329-333.
7. Тарасюк Б. Юрист на дипломатической службе / Борис Иванович Тарасюк // Юридическая практика. – 29 декабря 2009. – № 52. – С. 19.

УДК 342.924:321 (477)

## НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Пирожкова Ю.В., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

Вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин “центр-регіони” залежить, насамперед, від інституційного та правового поля для розробки й реалізації державної регіональної політики, що в свою чергу призведе до чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері

територіального розвитку, адже несистемність державної політики та діяльності в цій сфері стала однією з важливих причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, ускладнення умов для зміцнення позицій України у міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення та загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем. В статті охарактеризовані цілі, пріоритетні завдання державної регіональної політики, окреслені недоліки її правового забезпечення та шляхи їх усунення.

*Ключові слова: державна регіональна політика, цілі регіональної політики, принципи регіонального розвитку, завдання державної регіональної політики.*

Пирожкова Ю.В. НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ: СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ, ПЕРСПЕКТИВЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

Решение проблем регионального развития, становление местного самоуправления и усовершенствование отношений «центр-регионы» зависит, прежде всего, от институционального и правового обеспечения, которые станут базой для разработки государственной региональной политики, что в свою очередь обусловит четкое распределение функций и координацию деятельности государственных органов управления в сфере территориального развития разного уровня, так как отсутствие системы в вопросе формирования региональной государственной политики является одной из причин сдерживания комплексного социально-экономического развития и стабильности в государстве. В статье охарактеризованы цели, приоритетные задачи государственной региональной политики, очерчены недостатки правового регулирования и предложены пути их устранения.

*Ключевые слова: государственная региональная политика, цели региональной политики, принципы регионального развития, задачи региональной политики.*

Pirozhkova Yu.V. POLITICS EFFECTIVE REGIONAL DEVELOPMENT AS A BALANCE OF NATIONAL AND LOCAL INTERESTS: THE PROSPECTS OF IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION / Zaporizhzhia national university, Ukraine

The actual direction of institutional changes in the political system of Ukraine is the reform of public authorities at regional, sub-regional and local levels. The current system of government is too centralized and does not correspond to the objective needs of the country as well as international obligations, in particular in the field of local government. Go to practical steps in the reform of the territorial organization of power hindered defects administrative-territorial structure that was inherited from the Soviet era.

Addressing regional development, establishment and improvement of local self-government relations "center-regions" depends primarily on the institutional and legal framework for the development and implementation of regional policy, which in turn will lead to a clear division of roles and coordination of state administration at various levels in the field of territorial development, as nesystemnist policy and activity in this area has become one of the important reasons of deterrence complex socio-economic development and stability in the country, complications of conditions for strengthening the position of Ukraine in international economic cooperation, the slow implementation of market reforms in the areas of origin and exacerbation of many social, economic, environmental and other problems.

State regional policy is a set of measures to ensure, on the one hand, the integrity of the Ukrainian state as a political, social, economic and legal space on the other - you need to decentralization and deconcentration of management, alignment of economic and social conditions of different regions. The purpose of this policy should be to improve the quality of social and administrative services provided to citizens through decentralization of governance, socio-economic development.

The development of regional policy fundamental importance is the issue of its territorial levels, the resolution of which, in turn, allows to define the range of objects such policies.

However, given the very wide range of laws in the field of analysis, the system of legislative support development and implementation of regional policy in accordance with best European and international experience and has not been created. Existing laws were adopted today at different times, based on different concepts and solve local problems, so it is complementary and harmonized.

Yevointehraiyni processes require the Ukraine in reforming local government to consider the experience of European countries, most of which have formed its own model of regional policy and its system of legislative support.

The article described objectives, priorities of regional policy, outlined the shortcomings of legal support and ways to address them.

*Key words: State regional policy, regional policy objectives, principles regionalnogo development objectives of the regional policy.*

Актуальним напрямом інституційних змін у політичній системі України є реформа органів публічної влади на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях. Нинішня система державного управління є занадто централізованою і вже не відповідає як об'єктивним потребам країни, так і міжнародним зобов'язанням, зокрема у сфері розвитку місцевого самоврядування. Перехід до практичних кроків у сфері реформування територіальної організації влади



гальмується вадами адміністративно-територіального устрою, що був успадкований від радянських часів.

Вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин “центр-регіони” залежить, насамперед, від інституційного та правового поля для розробки й реалізації державної регіональної політики, що в свою чергу призведе до чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку, адже несистемність державної політики та діяльності в цій сфері стала однією з важливих причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, ускладнення умов для зміцнення позицій України у міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення та загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем.

Необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, демократизацією всіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики [1].

Нормативно-правове регулювання засад державної регіональної політики, як і будь-яка інша діяльність держави потребує належного законодавчого забезпечення. Встановлення правових норм є необхідною умовою та невід’ємною складовою ефективного державного регулювання розвитку територій, оскільки саме в законодавчому полі формуються його основи, визначаються найважливіші параметри й чинники, здійснюється нормативно-правова регламентація. За роки незалежності в Україні активно формується правове поле регулювання розвитку регіонів. Зокрема, розроблено Концепцію державної регіональної політики, Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року, прийнято Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», які покликані урегульовувати суспільні процеси на регіональному рівні. Проведені дослідження дозволяють констатувати, що на сучасному етапі державотворення, на жаль, залишається недосконалим правове забезпечення державної регіональної політики, відсутній її чіткий алгоритм.

Україна сьогодні знаходиться в процесі обговорення можливої зміни конституційної структури регіонального самоврядування, рушійною силою якого повинні стати децентралізація та регіоналізація. На сучасному етапі розвитку держави стоїть задача створення інституційної структури, що відповідала б принципам, викладеним у “Хартії про місцеве самоврядування” Ради Європи і була б здійсненою у наших умовах. В той же час, така політика повинна проводитись із врахуванням європейських стандартів, аби в довгостроковій перспективі українські регіони мали достатньо економічних та соціальних перспектив для конкуренції з регіонами країн-членів Європейського Союзу.

Отже, зважаючи на вищезазначене, необхідно погодитись із думкою В. Керецмана, що сьогоdnішній етап державотворення дозволяє і вимагає законодавчого закріплення нової ідеології регіональної політики і формування нової архітектури регіонального управління [2].

Метою статті є дослідження цілей, пріоритетних завдань державної регіональної політики, окреслення недоліків її правового забезпечення та шляхів їх усунення.

Вагомий внесок у дослідження державної регіональної політики вклали такі відомі науковці як: В. Білоус, О. Валевський, З. Варналій, С. Галуза, Н. Нижник, Н. Ларіна, О. Коврига, А. Керницький, В. Керецман, В. Кравців, В. Павлов, В. Петренко, С. Романюк, В. Симоненко, В. Тертичка, О. Хорунженко, М. Чумаченко та ін.

Державна регіональна політика являє собою комплекс заходів, що мають забезпечити, з одного боку, цілісність української держави як єдиного політичного, соціально-економічного та правового простору, з іншого – потрібну децентралізацію та деконцентрацію управління, вирівнювання економічних та соціальних умов розвитку різних регіонів. Метою такої політики має стати покращання якості соціальних та управлінських послуг, що надаються громадянам, через децентралізацію управління, забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.

При цьому конкретними цілями регіональної політики мають бути:

- забезпечення цілісності української держави, її територіальної єдності;

- забезпечення ефективності управління регіонами та місцевого самоврядування з точки зору пошуку оптимальної територіальної основи для регіонального самоуправління та місцевого самоврядування;
- розвиток місцевої демократії, забезпечення участі жителів регіону, територіальних громад в ухваленні рішень загальнодержавного значення;
- створення гнучких та ефективних управлінських систем на регіональному та місцевому рівнях;
- економічний і соціальний розвиток території, пошук та залучення нових джерел розвитку;
- організація міжрегіонального співробітництва, в тому числі і з регіонами інших держав [3].

При розробці державної регіональної політики принципового значення набуває питання щодо її територіальних рівнів, вирішення якого, в свою чергу, дозволяє чітко визначити коло об'єктів такої політики.

Під час вирішення питання щодо рівнів державної регіональної політики доцільно використовувати стандарти Європейської регіональної політики, основним рівнем якої є рівень адміністративного управління, що перебуває нижче загальнодержавного. При цьому в ЄС територіальні одиниці визначають відповідно до територіальної класифікації *Nomenclature des unitee territoriales statistiques* (надалі – NUTS) [4].

25 травня 2001 р. Указом Президента України було затверджено Концепцію державної регіональної політики, в якій зазначалося, що безсистемність державної політики у сфері регіонального розвитку стала однією з головних причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку, ускладнення умов для зміцнення позицій України у міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення та загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем.

Головна мета державної регіональної політики в Україні, що її визначено в Концепції державної регіональної політики, полягає у «створенні умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [1].

До пріоритетних завдань державної регіональної політики, вирішення яких допоможе досягти поставленої мети, правомірно віднесено:

- запровадження моніторингу та оцінки ресурсного потенціалу регіонів та вироблення механізмів його ефективного використання;
- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів;
- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку та соціального забезпечення громадян;
- широкий розвиток підприємництва в регіонах;
- зміцнення економічної інтеграції регіонів;
- підвищення ролі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань регіонального розвитку;
- удосконалення міжбюджетних відносин;
- досягнення продуктивної зайнятості населення;

- вирішення екологічних проблем регіонів;
- наближення законодавства з питань регіональної політики до норм і стандартів Європейського Союзу, розвиток транскордонного співробітництва.

Таким чином, регіональна політика є складовою внутрішньої політики держави і цілому, яка значною мірою визначає спосіб співпраці центральної влади з місцевими органами влади, та в якому напрямі вона спрямовує розвиток територій. Її зміст має відбивати систему заходів щодо управління політичним, економічним, соціальним, етнокультурним розвитком регіону. Тому ключовою проблемою є забезпечення узгодженості державних пріоритетів і місцевих програм соціально-економічного розвитку, стратегій регіонального розвитку [5].

Концепція дала поштовх формуванню нормативно-правового забезпечення державної регіональної політики.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437-р «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» було затверджено план заходів з реалізації Концепції, який передбачав здійснити цілу низку організаційних заходів та підготувати необхідні проекти законів.

Відтак в Україні у сфері регіонального розвитку діють такі Закони України, які в тій чи іншій мірі регулюють питання формування та реалізації державної регіональної політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»; Закон України від 08.09.2005 р. № 2856-IV «Про стимулювання розвитку регіонів»; Закон України від 18.03.2004 р. №1621-IV «Про державні цільові програми»; Закон України від 23.03.2000 р. №1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України»; Закон України від 20.04.2000 р. № 1699-III «Про планування і забудову територій»; Закон України від 07.02.2002 р. №3059-III «Про Генеральну схему планування території України».

Проте, не зважаючи на досить широкий перелік законів у сфері аналізу, система законодавчого забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики відповідно до кращого європейського та світового досвіду так і не створена. Чинні на сьогодні закони ухвалювались в різних час, на основі різних концепцій та вирішення локальних завдань, тому не є взаємодоповнюючими та гармонізованими.

Євроінтеграційні процеси вимагають від України при реформуванні місцевого самоврядування зважати на досвід європейських країн, які в своїй більшості мають сформовану власну модель регіональної політики та систему її законодавчого забезпечення.

Про підходи до правового регулювання формування та реалізації політики регіонального розвитку у державах-нових членах ЄС можна зрозуміти із національних законів цих держав, що є в українському перекладі: Польща – Закон «Про принципи підтримки регіонального розвитку», Румунія – Закон «Про регіональний розвиток в Румунії», Словенія – Закон «Про збалансований регіональний розвиток», Угорщина – «Про регіональний розвиток та планування землекористування»

Важливою, з точки зору розуміння європейських підходів до фінансування регіонального розвитку є Постанова (ЄС) № 1080/2006 від 5 липня 2006 р. „Про Європейський фонд регіонального розвитку та скасування Постанови (ЄС) № 1783/1999”

Фактично в кожному із цих законів визначаються: цілі регіональної політики держави, встановлюється ієрархічна система планувальних документів, визначаються території підтримки, регулюються повноваження органів, що відповідальні за розробку та реалізацію планувальних документів розвитку, визначаються інституції відповідальні за здійснення проектів та програм регіонального розвитку, встановлюються джерела та порядок фінансування проектів розвитку, визначаються загальні вимоги щодо створення системи моніторингу регіонального розвитку. Обов'язковим елементом цих законів є також забезпечення участі в процесі розробки планувальних документів усіх зацікавлених суб'єктів – від виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, громадських організацій та підприємців [7].

Таким чином, перебування України вже тривалий час на узбіччі європейських інтеграційних процесів не лише не дозволяє залучати значних європейських коштів, а й призводить до

неефективного використання українських бюджетних ресурсів, оскільки інструменти регіональної політики, що застосовуються в Україні, далекі від тих, що позитивно зарекомендували себе не тільки в європейських державах-членах ЄС, а й у державах-кандидатах [8, 45].

Необхідно відзначити, що проектна робота з даного питання тривалий час ведеться досить активно. Так, 17 липня 2010 року був підготовлений Міністерством регіонального розвитку та будівництва України Проект Закону України «Про основи державної регіональної політики». На сучасному етапі в Верховній Раді України зареєстрований проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр. № 6462-д від 25.06.2012 р.) [9], який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової внутрішньої політики України та має створити ефективну правову базу для активізації регіонального розвитку держави у контексті цілісної розбудови суспільства, системної модернізації національного господарства України, а також для розроблення на основі цього Закону інших необхідних законів та нормативно-правових актів Уряду у сфері регіонального розвитку.

Вивчення даного законопроекту дозволяє виділити його основні недоліки:

- визначення мети державної регіональної політики, де в основі не людина, а абстрактне «створення умов для розвитку регіонів»;
- концептуально змішане розуміння термінів «регіональний» та «місцевий» розвиток, що не відповідає кращій світовій практиці. Невиправдано до об'єктів державної регіональної політики віднесено райони, міста, селища та села;
- відсутні механізми узгодження загальнодержавних та регіональних інтересів, а статус національного координаційного органу не відповідає меті його створення;
- відсутні механізми вироблення, координації, та реалізації політики на рівні регіонів (координаційні ради, агенції регіонального розвитку);
- не виписаний правовий механізм управління коштами державного фонду регіонального розвитку та вимоги до проектів регіонального розвитку, які мають фінансуватись з цього фонду;
- відсутні належні антикорупційні запобіжники та чітка система моніторингу.

Детальне вивчення проекту Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр. № 6462-д від 25.06.2012 р.), дозволяє лише частково підтримати положення-зауваження, що викладені до нього у висновку Головного науково-експертного управління з огляду на наступні зауваження та міркування: у пояснювальній записці до проекту не наведено достатніх аргументів, які засвідчували б необхідність саме прийняття окремого первинного законодавчого акту, а не внесення змін до діючих законів, але не погодитися із частиною висновку щодо необґрунтованості появи у вітчизняному законодавстві ще одного, причому «первинного», законодавчого акту запропонованого змісту [10], адже на нашу думку, ґрунтуючись на попередньо викладеному аналізі законодавства у сфері регіонального розвитку, що склалось в Україні та кращій європейській практиці, можна зробити висновок, що, зважаючи на викладені зауваження, в Україні розробка базового закону є виправданою та необхідною.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
2. Керецман В. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні [Електронний ресурс] / Василь Керецман. – Режим доступу: [http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_uprav1/2011\\_3/57.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_uprav1/2011_3/57.pdf)
3. Хоруженко О. Досвід країн Вишеградської групи: політика ефективного регіонального розвитку [Електронний ресурс] / О. Хоруженко. – Режим доступу:

<http://crps.sumynews.com/publications/item/85-dosvid-krayin-vyshegradskoyi-grupy-vprovadzhennya-polityky-efektyvno-go-regionalnogo-rozvytku.html>

4. Nomenclature des unites territoriales statistiques // Pycroft, Christopher. "The Organization of Local Authorities' European Activities", Public Policy and Administration. – 1995. – Vol. 10. – № 4.
5. Коврига О.С. Особливості інституційних процесів в Україні на регіональному рівні [Електронний ресурс] / О.С. Коврига. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/22.pdf>
6. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / Дацишин М., Керецман В. – К.: В-во «К.І.С.», 2007. – 102 с.
7. Аналітична записка Про проект Закону України «Про основи державної регіональної політики», підготовлений Міністерством регіонального розвитку та будівництва України від 17 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=1336>
8. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець-Ковачич; заг.ред. Р. Ткачука. – К.: Леста, 2010. – 224 с.
9. Про засади державної регіональної політики: Проект Закону України (до реєстр. №6462-д від 25.06.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
10. Про засади державної регіональної політики: Висновок на проект Закону України (до реєстр. №6462-д від 25.06.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

УДК 342.922

## НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЖЕРЕЛ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Саєнко С.І., к.ю.н., доцент

*Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*

У статті вказується на необхідність виваженого підходу до вдосконалення системи джерел норм адміністративного права України; наводиться характеристика факторів, що впливають на розвиток даної системи; визначається перелік функцій, які має виконувати сучасна система джерел норм адміністративного права України.

*Ключові слова:* адміністративне право, норми, джерела норм адміністративного права, система, фактори, функції.

Саєнко С.И. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ИСТОЧНИКОВ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАИНЫ / Луганский государственный университет внутренних дел имени Э.А. Дидоренко, Украина

Аннотация: в статье указывается на необходимость взвешенного подхода к усовершенствованию системы источников норм административного права Украины; приводится характеристика факторов, которые влияют на развитие данной системы; определяется перечень функций, которые должна выполнять современная система источников норм административного права Украины.

*Ключевые слова:* административное право, нормы, источники норм административного права, система, факторы, функции.

Sayenko S.I. DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF SOURCES OF NORMS OF ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE / Luhansk state university of internal affairs named after E.O. Didorenko, Ukraine

Annotation: In the article attention applies on the necessity of the self-weighted going near the improvement of the modern system of sources of norms of administrative law of Ukraine. An author specifies that it a task is difficult, but it is executable. And although the domestic member of parliament tries to decide it from the

moment of acquisition of independence Ukraine. Certain positive results in this direction are already attained. But great deal yet coming to do.

Importance of permission of the followings questions is marked:

- 1) what must be select new or old directions of development of the system of sources of norms of administrative law of Ukraine are stored?
- 2) what functional loading must this system execute in the modern terms of development of society and state?

The first direction of development of the Ukrainian system of sources of norms of administrative law is name the high-quality debugging of deference to rank and co-ordinating connections between the present and dominant types of national sources of norms of administrative law. The second direction is a reasonable estimation of requirement in the increase of variety of sources of norms of administrative law of Ukraine.

The author of the article supposes that advantages of the administrative legal adjusting of public relations need to be continued to use farther. Normative legal acts can be relatively quickly published, in any volume changed and anniented. They also come from a single source – organs of the state, that enables an administrative law to function as to the single and whole system within the limits of entire country. These acts allow exactly to fix maintenance of norms of administrative law.

Opinion speaks out, that a question about confession of court decisions and administrative agreements as sources of norms of administrative law is debatable. Factors which determine the variety of sources of norms of administrative law are analysed, and also a list over of functions of the system of the indicated sources is brought.

*Key words: administrative law, norms, sources of norms of administrative law, system, factors, functions.*

Для того, щоб адміністративне право стало ефективним соціальним регулятором, відбулися серйозні позитивні зрушення як в адміністративній правотворчості, так і в адміністративно-нормативній реалізації, потрібно вдосконалити, насамперед, систему джерел норм адміністративного права України. І це завдання, звичайно, складне, але його можна розв'язати за наявності доброї волі та розумного правотворчого підходу. Поки що вітчизняним парламентарям не вдається це зробити. Тому, можливо, вже настав той час, коли потрібно скористатися цінними порадами представників адміністративно-правової науки та спробувати вирішити вказане завдання з урахуванням науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій.

Якщо законодавець скористається конструктивними порадами вчених-адміністративістів і спробує відповідально підійти до вдосконалення системи джерел норм адміністративного права України, то перед ним постане необхідність вирішення наступних питань:

- 1) які мають бути обрані нові чи збережені старі напрями розвитку зазначеної системи?
- 2) яке функціональне навантаження повинна виконувати ця система в сучасних умовах розвитку українського суспільства?

Який шлях обере законодавець, щоб знайти відповіді на поставлені питання, – можна лише здогадуватися. Однак хотілося б у тезовому варіанті описати власне бачення щодо визначення перспективних напрямів удосконалення системи джерел норм адміністративного права України та її функціональної специфіки. Сподіваємося, що висловлені на сторінках цієї статті авторські міркування привернуть увагу як науковців, так і представників українського законодавчого органу, через що означена проблема отримає більш змістовне висвітлення на сторінках юридичної літератури та, можливо, у найближчій перспективі достатньо повне законодавче врегулювання.

Презентуючи власний погляд на можливість здійснення відповідних законодавчих кроків в напрямі розв'язання вказаних питань, відзначимо, що сьогодні розвиток української системи джерел норм адміністративного права нам бачиться за двома головними напрямками. Перший напрям – це якісне корегування субординаційних і координаційних зв'язків між наявними та домінуючими видами національних джерел норм адміністративного права (законами, а також підзаконними нормативно-правовими актами, що видані органами державної виконавчої влади). Другий напрям – це розумна оцінка того, чи потребує збільшення наявне різноманіття джерел норм адміністративного права України.

Розвиток сучасної системи джерел норм адміністративного права України за першим напрямом повинен привести, зокрема, до більш якісного впорядкування її внутрішніх субординаційних зв'язків, що, у свою чергу, позитивно віддзеркалиться як на нормореалізації, так і на ефективності забезпечення прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. Приємно спостерігати, що відповідна тенденція вже почала набирати оберти. Так, Конституція України, яка з 1996 року заклала нові принципи правового регулювання, створила передумови для

проведення в нашій країні досить об'ємної реконструкції зв'язків підпорядкування між джерелами норм права, у тому числі й адміністративного. Ця реконструкція охопила найбільш численну їх групу – нормативно-правові акти. Після чого останні почали займати в українській системі джерел норм адміністративного права домінуюче положення.

Переваги адміністративно-правового нормативного регулювання суспільних відносин потрібно продовжувати використовувати й надалі, оскільки вони дозволяють досягати позитивних результатів в житті українського соціуму. Пов'язано це з тим, що: по-перше, нормативно-правові акти, які містять норми адміністративного права, можуть бути достатньо швидко видані, а також у будь-якому об'ємі змінені чи скасовані. Це дозволяє найбільш оперативно й ефективно реагувати на зміни у запитах суспільного розвитку, забезпечуючи, таким чином, динамізм адміністративного права, його позитивний вплив на соціальну практику. По-друге, такі нормативно-правові акти виходять, як правило, з єдиного джерела – нормотворчих органів держави. Це, у свою чергу, дає можливість адміністративному праву в межах усієї країни функціонувати в якості ефективної та цілісної системи, забезпечуючи при цьому з максимальною повнотою системність адміністративно-правового впливу на поведінку учасників суспільних відносин. По-третє, зазначені нормативно-правові акти дозволяють найбільш точно фіксувати зміст норм адміністративного права, що створює передумови для наступної їх ефективної реалізації та недопущення помилок при тлумаченні таких норм.

Що стосується іншого напрямку розвитку української системи джерел норм адміністративного права, а саме – оцінки потреби у збільшенні, збереженні чи зменшенні внутрішнього видового різноманіття такої системи, – то тут відзначимо наступне.

З нашої точки зору, як парламентарі, учені, так і представники від громадськості могли б досягти певного консенсусу з вказаного питання під час дискусії, організованої та проведеної за ініціативи перших осіб держави. Це надало б можливість усім зацікавленим сторонам висловитися з приводу того:

- 1) чи дійсно вже назріла необхідність у корегуванні внутрішнього видового різноманіття сучасної системи джерел норм адміністративного права України?
- 2) які чинники підштовхують до здійснення такої трансформації?
- 3) фактори якого характеру визначатимуть різноманітність джерел норм адміністративного права та складність їх структурно-системного вираження?

Окремі адміністративісти вже заявили про те, що до сучасної системи джерел норм адміністративного права України входять як офіційно визнані в законодавчому порядку джерела норм права, так і ті, що не отримали такого визнання, але такими можуть уважатися по праву [1]. Ми припускаємо, що подібні твердження дослідників опосередковані їх спостереженням за збільшенням обсягу адміністративно-правового нормативного регулювання, ускладненням суспільних відносин, а також підвищенням ролі адміністративного права в суспільстві, в якому воно стає усе більш авторитетним і затребуваним соціальним регулятором.

Проте, чи варто так беззастережно заявляти про те, що, наприклад, судові рішення та адміністративні договори є джерелами норм сучасного адміністративного права України [1, 68-79]? На нашу думку, це питання є багато в чому ще дискусійним і потребує більш ґрунтовного вивчення.

Вважаємо, що оскільки судові рішення в Україні ще не визнані в якості офіційних джерел норм жодної з галузей права, то й питання про включення їх в систему джерел норм адміністративного права є лише однією з наукових позицій. Безперечно науковці праві, коли відзначають, що ряд властивостей окремих актів судової практики дуже зближує їх з офіційно-визнаними джерелами норм адміністративного права. Але не більше того. Тому питання про те, визнавати або не визнавати акти судової влади джерелами норм адміністративного права, сьогодні для більшості адміністративістів залежить від їх наукових вподобань. Однак усі ж мають розуміти, що ніяка пропорція прибічників і супротивників визнання актів судової практики джерелами норм адміністративного права не вирішить питання остаточно.

Важливо, і це головне, щоб акти судової влади були (або не були) офіційно визнані в Україні джерелами норм права, у тому числі й адміністративного. До тих пір, поки таке офіційне визнання, яке дозволить керуватися рішеннями судів, як джерелами норм адміністративного

права, буде відсутнє – не буде й однозначної відповіді на питання, чи можливо судову практику, судові прецеденти або ж окремо взяті судові рішення розцінювати в якості джерел норм адміністративного права.

Звичайно, це не означає, що наукові розробки в цьому напрямі безплідні та безперспективні. Навпаки, саме солідна наукова база може створити необхідні умови для розширення кола офіційно-визнаних джерел норм адміністративного права за рахунок актів судової практики. І на цьому шляху вже багато зроблено. У той же час, можна було б вже дещо і змінити вектор науково-теоретичних досліджень у цій сфері та від вирішення дилеми «визнавати – не визнавати» перейти до наукової розробки наступних питань: чи потребує Україна визнання в якості офіційних джерел норм адміністративного права актів судової практики та яких саме з них; які будуть наслідки такого визнання не лише з точки зору постулатів розподілу влади, але й з точки зору ефективності адміністративно-правового регулювання; в якій формі та в якому порядку може бути здійснене таке визнання; за якими суб'єктами судової влади мають бути закріплені адміністративно-нормотворчі повноваження; яке місце в системі джерел норм адміністративного права можуть зайняти судові рішення тощо.

Доцільно тепер сказати декілька слів про фактори, що обумовлюють різноманітність джерел норм адміністративного права та складність їх структурно-системного вираження. І тут серед першого згадаємо про те, що система джерел норм адміністративного права України – це результат тривалого розвитку української держави та українського суспільства, який увібрав у себе національно-етнічні, політичні та правові особливості такої еволюції. Варто очікувати, що зазначені особливості й надалі позначатимуться на прояві внутрішнього видового різноманіття системи джерел норм адміністративного права України та її структурному вираженні.

Як і будь-яке інше системне утворення, система джерел норм адміністративного права України є динамічною, що також потрібно враховувати. Залежно від змін зовнішнього середовища (наприклад, корінних соціально-політичних реформ) може виникнути необхідність в офіційному визнанні нових (актів судової практики, адміністративних договорів тощо) або поширенні використання вже існуючих офіційно визнаних джерел норм адміністративного права.

На структуру системи джерел норм адміністративного права України продовжуватимуть впливати й такі важливі чинники, як характер урегульованих нормами суспільних відносин і найбільш прийнятний метод адміністративно-правового регулювання, обраний для розвитку певного виду соціальних зв'язків.

Система джерел норм адміністративного права України, залишаючись по елементному складу колишньою, може докорінно змінити свої системні якості так само й за рахунок внутрішньої перебудови координаційних і субординаційних зв'язків між окремими видами джерел норм адміністративного права. І статися це може тоді, коли наявні джерела норм адміністративного права змінять своє правове значення, набудуть нових функцій або втратять старі.

Стосовно характеристики останнього фактору, додатково хотілося б наголосити на тому, що законодавець має слідкувати за тим, щоб система джерел норм адміністративного права України в сучасних умовах розвитку суспільства та держави й далі продовжувала виконувати своє головне функціональне навантаження, а саме:

- 1) фіксувати лише такі норми адміністративного права, реалізація яких гарантована державою;
- 2) забезпечувати легітимність адміністративно-правових норм, зафіксованих в певних джерелах, на основі особливого порядку прийняття та вступу в силу таких джерел;
- 3) дозволяти вирішувати правові колізії у нормореалізаційній практиці шляхом фіксації об'єктних та суб'єктних, просторових і часових параметрів дії норм адміністративного права, що містяться в різних джерелах;
- 4) справляти інформаційно-орієнтуючий вплив на поведінку суб'єктів адміністративного права;
- 5) забезпечувати структурно-системну організацію норм адміністративного права для подальшої їх ефективної реалізації тощо.

Резюмуючи наведене, автор статті відає собі звіт у тому, що розглянуті в цій роботі питання ще потребують свого подальшого наукового аналізу. І те, що такий аналіз необхідний – не



викликає сумнівів, оскільки сучасні тенденції правового розвитку українського соціуму вимагають від учених-адміністративістів більш ґрунтовних напрацювань з проблем удосконалення системи джерел норм адміністративного права. Тому ми припускаємо, що в результаті цього цілком може виникнути необхідність у корегуванні висловлених автором думок, бо, як відомо, істина може народитися лише в дискусії.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: монографія / О.В. Константи́й. – К.: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.

УДК 32.019.51.001.42

### ІДЕОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ВИДИ ТА ЗМІСТ

Сквірський І.О., к.ю.н., доцент

*Запорізького національного університету*

У статті зроблено спробу виділити та проаналізувати ідеологічні передумови громадського контролю у публічному управлінні. Через призму Конституції України, сучасних наукових концепцій автором доводиться, що основними ідеологічними передумовами виникнення та функціонування громадського контролю є концепція «людини та її прав і свобод як найвищої соціальної цінності», концепція «народу як єдиного джерела влади» та концепція «громадянського суспільства». З'ясовується зміст названих концепцій та їх взаємозв'язок з інститутом громадського контролю.

*Ключові слова:* контроль, громадський контроль, публічне управління, права людини, громадянське суспільство.

Сквирский И.О. ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ: ВИДЫ И СОДЕРЖАНИЕ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье сделана попытка выделить и проанализировать идеологические предпосылки общественного контроля в публичном управлении. Через призму Конституции Украины, современных научных концепций автором доказывается, что основными идеологическими предпосылками возникновения и функционирования общественного контроля является концепция «человек и его права и свободы как наивысшая социальная ценность», концепция «народа как единственного источника власти» и концепция «гражданского общества». Исследуется содержание названных концепций и их взаимосвязь с институтом общественного контроля.

*Ключевые слова:* контроль, общественный контроль, публичное управление, права человека, гражданское общество.

Skvirskiy I.O. IDEOLOGICAL PRECONDITIONS OF PUBLIC CONTROL WITHIN PUBLIC ADMINISTRATION: TYPES AND CONTENT / Zaporizhzhyy national university, Ukraine

An attempt to isolate and analyze the ideological preconditions of public control within public administration is made in the article. Through the prism of the Constitution of Ukraine, modern scientific concepts the author proved that the basic ideological preconditions of social control's origin and functioning is the concept «A man and his rights and freedoms as the highest social value», the concept «The people as the only source of power» and the concept «Civil society». The content of the stated concepts and their relationship with the institution of public control is researched.

Social control, is the mechanism of self-regulation in social systems (groups, teams, organizations, and society in general), implemented by regulation (moral, legal, administrative, etc.) control the behavior of people is essential for the functioning of society as it is an effective guarantee of social security and stability.

Giving individuals a number of rights, including in relation to the state, must be accompanied by the development of mechanisms to guarantee, as one of them, in our opinion, is the public control. Thus, we can conclude that social control as a phenomenon can only exist in that state, where priority is recognized rights and rights to public power entities. But on the other hand, you must also take into account the fact that public control is the means by which individuals can achieve practical implementation of the provisions laid down in Art. 3 of the Constitution of Ukraine.

Both the state and civil society possesses some impact on their counterparties. It is clear that the state has a greater ability in this area, while, in fact, only public control over the actions and decisions of public authorities is achievable for civil society.

Thus, social control can develop and operate only within civil society, which therefore should be considered as a prerequisite for its existence. At the same time, in this area can be traced bond and a different order. In this case that public control, being formed within civil society, becoming unmistakably means by which civil society performs it's task.

So, given the above, we note that as the main ideological preconditions and operation of public control should be considered the concept of "man and his rights and freedoms as the highest social value, "the concept of "people as the sole source of power" and the concept of "civil society".

*Key words: control, public control, public administration, human rights, civil society.*

Аналіз наукової літератури дозволяє дійти висновку, що проблематика громадського контролю усе частіше і частіше стає предметом обговорення на сторінках відповідних видань. Зазначеним питанням цікавляться представники різних галузей науки. Не стали у цьому плані виключенням і вчені-правознавці, які концентрують свою увагу навколо вивчення особливостей здійснення громадського контролю за окремими напрямками (сферами) функціонування органів публічної влади. У цьому плані можна назвати насамперед праці С.Ф. Денисюка, О.В. Джафарової, О.М. Музичука, В.С. Шестака та ін. Разом з цим, ознайомлення з доробками названих вчених показує, що останні не надто багато уваги приділяють вивченню засадних положень інституту громадського контролю, концентруючи свою увагу, як наслідок, на з'ясуванні спеціальних питань.

З огляду на викладене, актуальним та практично корисним виглядає питання про з'ясування ідеологічних передумов становлення та розвитку громадського контролю в Україні. Принагідно зазначимо, що даній темі властивий високий рівень наукової новизни, оскільки до сьогоденішнього дня вона не була предметом наукового аналізу.

Пристаючи до вирішення завдання даного дослідження, зазначимо, що громадський контроль, тобто механізм саморегуляції у соціальних системах (групах, колективах, організаціях, суспільстві у цілому), що здійснюється за допомогою нормативного (морального, правового, адміністративного тощо) регулювання поведінки людей, є необхідною умовою функціонування суспільства, оскільки він є ефективною гарантією соціальної безпеки та стабільності. Історія свідчить про те, що державно-владні інститути будь-якої з форм державного устрою чи правління за відсутності над ними контролю схильні відроджуватися та деградувати. Такі умови є сприятливою сферою для розвитку тоталітарних методів управління, що неминуче призводить до обмеження прав і свобод людини. Крім того, такий контроль надає реальну можливість населенню впливати на політичні процеси в суспільстві, бути активним учасником державного життя [1].

Розуміючи, таким чином, необхідність існування громадського контролю як явища, держава має вживати рішучих кроків у напрямку забезпечення його належного та ефективного функціонування. Зазначена діяльність, на наш погляд, має здійснюватися, так би мовити, на двох рівнях. У даному випадку мова йде про те, що спочатку необхідно закласти необхідні ідеологічні та правові передумови для становлення громадського контролю (перший рівень), а потім розробити механізми (процедури) його реалізації (другий рівень). Зазначені завдання мають виконуватися спільно та послідовно. У протилежному випадку інститут громадського контролю перетвориться у правову фікцію.

Розпочинаючи розмову про ідеологічні передумови громадського контролю наголосимо на тому, що, на наш погляд, зазначений феномен міг виникнути лише на теренах тієї держави, яка визнає людину в якості найвищої соціальної цінності, та зобов'язується не порушувати її права, свободи та законні інтереси. Зазначене положення, як відомо, закріплено у ст. 3 Конституції України [2], в якій зазначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а держава, у свою чергу, відповідає перед людиною за свою діяльність.

В основу наведеної конституційної формули покладено природно-правову концепцію прав людини, яка полягає в обґрунтуванні їх поза державного походження. Згідно з нею права людини є невід'ємними властивостями кожної людини і суттєвою ознакою її буття; без них вона не може бути «членом суспільного союзу». Людину не можна позбавити її природних прав, оскільки таким позбавленням знищується сама природа людської істоти. Природно-правова концепція прав людини, таким чином, акцентує увагу на автономності особистості,

невтручанні держави у сферу її свободи, окреслену правом, на необхідності гарантій державного захисту у випадках порушення прав людини [3, 12].

Наділення приватних осіб низкою прав, у тому числі і по відношенню до держави, має супроводжуватися розробкою механізмів їх гарантування, в якості одного з яких, на наш погляд, виступає громадський контроль. Таким чином, можна зробити висновок, що громадський контроль як явище може існувати лише у тій державі, де визнається пріоритет людини та її прав перед суб'єктами публічної влади. Проте, з іншого боку, необхідно враховувати також і той факт, що громадський контроль є засобом за допомогою якого приватні особи можуть домагатися практичної реалізації положень, закріплених у ст. 3 Конституції України.

Концепція людини, як найвищої соціальної цінності, знайшла свій подальший розвиток також і на науковому рівні, зокрема у працях вчених-адміністративістів, які абсолютно справедливо стверджують, що остання викликала надзвичайно глибокі перетворення у межах адміністративно-правової доктрини. У даному випадку мова йде про зміну поглядів на призначення адміністративного права у демократичній, соціальній та правовій державі, яке має спрямовуватися на утвердження пріоритету прав і свобод людини в усіх сферах її взаємодії з публічною адміністрацією, її органами і посадовими особами. Практично це означає, що адміністративно-правовий режим взаємовідносин органів виконавчої влади і людини повинен виходити із становища особи як такого суб'єкта, перед яким публічна адміністрація відповідальна за свою діяльність, і має ґрунтуватися на беззаперечному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів, правомірності її вимог і очікувань від діяльності державних органів, їх посадових осіб. Забезпеченню зазначеної спрямованості адміністративного права, як зазначається у літературі, мають сприяти всі здійснювані в Україні заходи щодо покращення стану чинного законодавства і в цілому практики адміністративно-правового регулювання. Зокрема, у змісті адміністративно-правового статусу громадянина перевага має надаватися визначенню не тільки його обов'язків перед державою, а, насамперед, його прав [3, 149]. Одним з таких прав, на наш погляд, має стати право громадян на участь у здійсненні громадського контролю, яке необхідно було б передбачити на конституційному рівні, з послідуочим закріпленням у спеціальному законодавчому акті, з віднесенням останнього до кола найважливіших джерел адміністративного права.

В якості продовження ідеї визнання людини найвищою соціальною цінністю можна назвати закріплене на конституційному рівні положення про те, що уся влада у країні походить від народу (ч.1 ст.5 Конституції України). Надаючи тлумачення названому конституційному положенню, Конституційний Суд України зазначив наступне: положення частини другої ст.5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України [4]. Таким чином, реалізація влади народом може бути здійсненна або безпосередньо, або через органи публічної влади. Аналізуючи через призму наведених положень інститут громадського контролю, можна дійти висновку, що останній необхідно розглядати в якості одного із способів безпосередньої реалізації влади народом. Такий висновок базується на двох аспектах: по-перше, громадський контроль є способом впливу громадськості на суб'єктів публічної влади. Разом з цим нагадаємо, що можливість впливу одного суб'єкта на іншого є характерним проявом ( рисою) влади [5, 116], що, власне, і дозволяє науковцям називати контроль контрольною владою [7, 375]; по-друге, як впливає з наведеного вище Рішення Конституційного Суду України, перелік форм безпосередньої демократії не є вичерпним, а раз так, то громадський контроль у повній мірі може бути визнаним однією з них.

Разом з цим, не можна забувати і про те, що наявність у народу права утворення органів державної влади та органів місцевого самоврядування має, поміж іншим, супроводжуватися і правом контролювати діяльність останніх, оскільки, у разі якщо публічна влада буде реалізовуватися у безконтрольному режимі, це може призвести до узурпації влади, пов'язаної із її зосередженням у руках представників держави. З огляду на викладене, можна підтримати

позицію тих науковців, які вважають, що у демократичних суспільствах народ в обов'язковому порядку повинен мати можливість контролювати владу [6, 375].

Ведучи мову про ідеологічні передумови формування громадського контролю, поряд з викладеним, необхідно наголосити також і на тому, що останній може існувати лише у межах громадянського суспільства. Зупинимося на даному аспекті детальніше.

Проблематика громадянського суспільства почала вивчатися вітчизняними вченими лише після набуття Україною незалежності та проголошення її демократичною, соціальною та правовою державою, в якій визнаються (утверджуються) та забезпечуються права, свободи та законні інтереси людини і громадянина. З огляду на це, можна погодитися з думкою П. Рабіновича, який вважає, що інтерпретація громадянського суспільства має здійснюватися крізь призму прав людини. Такий підхід автор пояснює тим, що: по-перше, саме суспільство (а точніше – нагромаджені ним матеріальні, соціальні, духовні та інші ресурси) є основним джерелом задоволення життєво необхідних потреб людини, «резервуаром» формування і здійснення тих можливостей людини, які, власне, складають право; по-друге, реальні індивідуальні шанси доступу людини до цих ресурсів, користування нагромадженими суспільством благами залежать від того, до якого соціального угруповання належить та чи інша людина, яке становище посідає таке угруповання в суспільстві, якими є взаємовідносини різних угруповань між собою, а також між ними і державою; по-третє, права людини, їх здійсненність безпосередньо зумовлюються тим, якою мірою, в якій спосіб вони схвалені й «розподілені» носіями суспільної («публічної») влади – насамперед державою: в інтересах усіх і кожного чи передусім в інтересах певної частини суспільства [7].

Принагідно зазначимо, що доволі наочно зроблені висновки підтверджуються вітчизняним історичним досвідом, який показує, що за радянських часів, які характеризувалися нехтуванням правами і свободами громадян, громадянського суспільства не існувало. Це було пов'язано, головним чином з тим, що громадяни СРСР не наділялися насамперед суб'єктивними публічними правами, тобто вони не мали можливості вимагати від держави належної поведінки, а також створення можливостей для реалізації наданих їм на нормативному рівні прав та свобод. Зазначене завдання у демократичних, соціальних та правових державах виконується за рахунок норм адміністративного права, покликаного, як відомо, захищати приватних осіб від свавілля державної влади, гарантувати та забезпечувати реалізацію належних їм суб'єктивних публічних прав [8, 129]. З огляду на це, можна зробити висновок, що громадянське суспільство може формуватися та розвиватися за наявності двох основних передумов: по-перше, визнання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб та, по-друге, існування демократично орієнтованого адміністративного права, покликаного створювати приватним особам необхідні можливості для реалізації наданих їм правомочностей і, перш за все, у взаємовідносинах останніх з державою. Отже, у певній мірі громадянське суспільство можна визначити соціальним утворенням протилежним державі, яке спонукає останню до створення умов, необхідних для всебічного розвитку та існування членів такого суспільства. Інакше кажучи, громадянське суспільство виступає своерідною протиположністю державі, яке однак орієнтується на взаємовигідне та безконфліктне існування з нею. Проте, сформульована думка не означає, що громадянське суспільство існує лише для того, щоб щось вимагати від держави. Навпаки, воно орієнтується поміж іншим також і на співпрацю з інститутами публічної влади, на наданням їм необхідної допомоги та сприяння у реалізації, покладених на них завдань.

Зазначена форма взаємостосунків громадянського суспільства та держави у свою чергу вимагає формування інституту їх кореспондуючих прав та обов'язків, оскільки у протилежному випадку члени громадянського суспільства будуть розглядатися в якості підпорядкованих державі суб'єктів, а не повноправних учасників відповідних відносин. Відзначимо, що нині на конституційному рівні закладено необхідні підґрунтя для формування названого інституту, що знайшло прояв, зокрема, у ст.3 Основного закону, де зазначено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а також у ст.56, яка гарантує приватним особам відшкодування шкоди, завданої незаконними діями або рішеннями посадових (службових) осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Однак, разом з цим, на цьому зупинятися не можна, оскільки без запровадження реальних інститутів відповідальності держави перед громадянським суспільством та його членами названі положення швидко перетворяться у правову фікцію. У зв'язку з цим, на наш погляд, вкрай необхідним виглядає

розробка та прийняття Закону України «Про відповідальність держави за шкоду, заподіяну її посадовими особами під час виконання службових обов'язків». Відсутність названого законодавчого акту, на жаль, дозволяє констатувати, що у нашій державі принцип взаємної відповідальності держави та приватної особи все ще не набув реального втілення у житті, що, зрозуміло, негативно позначається і на стані формування в Україні громадянського суспільства.

Становлення громадянського суспільства, а також намагання політичних та державних діячів сприяти цьому процесу, передбачає з'ясування його найбільш визначальних рис, навколо яких, власне, і має здійснюватися назване «будівництво». Нині у літературі висловлено певну кількість думок з цього приводу. Так, П. Рабінович, вважає, що такими ознаками є наступні:

- 1) визнання людини з її потребами та інтересами, правами й свободами центральним суб'єктом суспільства. На думку вченого, це практично означає, що при вирішенні будь-яких соціальних проблем, справ, питань саме людині, її існуванню й розвитку надається абсолютний, беззаперечний пріоритет. Права людини визнаються тією універсальною межею, переступати яку не дозволено нікому: ні іншим людям, ні їх громадським об'єднанням, організаціям, ні тим більше державі;
- 2) перетворення людей у власників. «Людина, позбавлена реальної, «персоніфікованої» власності на засоби виробництва, перетворюється на особу, «прив'язану» економічною (пролетарій), а колись – і позаекономічною (раб, кріпосний) залежністю до іншої людини – власника. Чим меншою є частка таких залежних людей у складі населення – тим, отже, ширшим є коло осіб вільних, які виключно за своєю волею (а не внаслідок державного тиску, адміністративного або корпоративного примусу) обирають стратегію, спосіб і стиль свого життя»;
- 3) існування ринкової, соціально орієнтованої економіки. Завдяки цьому забезпечуються найсприятливіші умови для здійснення економічних та соціальних прав людини, а також створюються та нагромаджуються матеріальні ресурси, необхідні, насамперед, для забезпечення існування соціально найбільш незахищених верств населення;
- 4) наявність плюралістичного саморегулюючого суспільства політично активних громадян. Рівень складності соціальної структури, ступінь її плюралістичності є одним із показників розвинутості суспільства [7].

Дещо по-іншому характерні риси громадянського суспільства визначає Д.А. Керимов, який наголошує на тому, що останнє:

- утворюється із сукупності осіб, різних націй та національностей, об'єднаних в єдину спільноту у межах відповідної території;
- складається з сукупності добровільних громадських організацій та рухів, які слугують індивідуальному та загальному благу;
- організує реалізацію інтересів усіх заради нормального функціонування та прогресивного суспільного розвитку;
- забезпечує свободу, незалежність та рівноправність усіх своїх членів на підставі широкої демократії [9].

Свій варіант ознак громадянського суспільства пропонує В.П. Горбатенко, зазначаючи, що останнє має місце у випадку:

- пріоритету приватної власності й пов'язаних з нею інтересів власників;
- наявності високорозвиненого «середнього класу», який цементує собою державно-суспільне життя;
- високого рівня життєвих і творчих можливостей самореалізації особистості в усіх сферах суспільного життя;
- функціонування значної кількості суспільно-політичних організацій, які відображають інтереси різних суспільних груп;

- постійного розвитку і утвердження громадськості через обмін взаємодоповнюючими якостями за принципом «політичність громадського суспільства і громадянськість політичного» [10].

З огляду на викладене, виникає питання щодо того, а яка ж з названих концепцій основних рис громадянського суспільства є більш вираженою та максимально наближеною до потреб сьогодення? Відповідаючи на поставлене запитання, зазначимо, що перелік ознак громадянського суспільства не може бути застиглим, оскільки у межах останнього відбуваються постійні трансформаційні перетворення, які, відповідно, вимагають і перегляду його визначальних рис. Крім цього стан та перспективи розвитку громадянського суспільства є залежними також і від історичних, культурних та інших особливостей певної нації. Тому, природним є той факт, що одні ознаки громадянського суспільства можуть з часом замінюватися на інші. Але усіх їх, на наш погляд, буде об'єднувати головна мета існування громадянського суспільства – створення умов для всебічного та повноцінного розвитку особистості у межах демократичної, соціальної та правової держави.

Громадянське суспільство це теоретична конструкція, певний ідеал, який передбачає наявність певної сукупності відносин соціального, економічного, політичного та правового характеру, спрямованих на утвердження і забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, які проживають на території певної держави. На наш погляд, неодмінним елементом громадянського суспільства виступає правова держава, яка, з одного боку, забезпечує досягні виключно їй передумови для становлення і розвитку громадянського суспільства (юридичними засобами забезпечує визнання, охорону та захист прав людини), а з іншого боку, – виступає певним антиподом до громадянського суспільства, наявність якого однак є обов'язковою, оскільки без нього таке суспільство може перетворитися у деспотію певних соціальних груп або окремих осіб. Фактично, громадянське суспільство та правова держава є системою стримувань та противаг, які перешкоджають їх виродженню та занепаду, сприяючи, як наслідок, конструктивному взаємоіснуванню останніх.

Викладене, власне, і пояснює наявність як у держави, так і у громадянського суспільства певних інструментів впливу на своїх контрагентів. Зрозуміло, що держава володіє більшими можливостями у цій сфері, тоді як громадянському суспільству досяжним є, фактично, лише громадський контроль за діями та рішеннями публічної влади.

Таким чином, громадський контроль може розвиватися та функціонувати лише у межах громадянського суспільства, яке, відповідно, варто розглядати в якості необхідної передумови його існування. Разом з цим, у даній сфері просліджується зв'язок і іншого порядку. У даному випадку мова йде про те, що громадський контроль, будучи сформованим у межах громадянського суспільства, набуває ознак засобу за допомогою якого громадянське суспільство виконує покладені на нього завдання.

Отже, з огляду на викладене вище, зазначимо, що в якості основних ідеологічних передумов виникнення та функціонування громадського контролю необхідно розглядати концепцію «людини та її прав і свобод як найвищої соціальної цінності», концепцію «народу як єдиного джерела влади» та концепцію «громадянського суспільства».

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Барабаш Ю. Сутність громадського контролю в Україні / Ю. Барабаш, К. Павшук // Правничий часопис Донецького університету. – 2010. – № 1. – С. 168-175.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [В.Б. Авер'янов, М.А. Бояринцева, І.А. Кресіна та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Наук. думка, 2007. – 588 с.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої,

четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.

5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво Юридична думка», 2007. – 992 с.
6. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: [монографія] / О.І. Сушинський. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
7. Рабінович П. Громадянське суспільство і правова держава (загальнотеоретичні міркування) / П. Рабінович // Українське право. – 1996. – № 3. – С. 22-34.
8. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – 2-е изд. – М.: Изд. Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. – 294 с.
9. Керимов Д.А. Гражданское общество и правовое государство / Д.А. Керимов // Право и образование. – 2004. – № 1. – С. 5-16.
10. Горбатенко В.П. Стратегічні орієнтири взаємодії держави і громадянського суспільства / В.П. Горбатенко // Вісник державної академії керівних кадрів культури і мистецтв. – 2002. – № 3. – С. 127-134.

УДК 342.9:5.08

## **ШТРАФ ЯК ОСНОВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ**

Шурупова К.В., к.ю.н., доцент

*Криворізький національний університет*

У дослідженні автор аналізує проблеми застосування такого виду адміністративних стягнень як штраф у якості основи адміністративної відповідальності за порушення законодавства про доступ до інформації. Автором приділяється увага досвіду використання штрафних санкцій за аналогічні правопорушення у країнах СНД. В дослідженні розглянуті питання про розмір і міру адміністративної відповідальності за порушення у сфері доступу до інформації. Автором зроблені пропозиції щодо удосконалення і модернізації норм адміністративного законодавства.

*Ключові слова:* адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення, штраф, межі відповідальності, доступ до інформації.

Шурупова Е.В. ШТРАФ КАК ОСНОВА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ / Криворожский национальный университет, Украина

В исследовании автор анализирует проблемы применения такого вида административных взысканий как штраф в качестве основы административной ответственности за нарушение законодательства о доступе к информации. Автором уделяется внимание исследованию опыта использования штрафных санкций за аналогичные правонарушения в странах СНГ. В исследовании рассмотрены вопросы о размере и мере административной ответственности за нарушение в сфере доступа к информации. Автором сделаны предложения относительно усовершенствования и модернизации норм административного законодательства.

*Ключевые слова:* административная ответственность, административные взыскания, штраф, пределы ответственности, доступ к информации.

Shurupova K.V. PENALTY APPROVALS AS BASIS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF LEGISLATION IN THE FIELD OF ACCESS TO INFORMATION / Krivorizion national university,

Research is built on the basis of opening of maintenance and essence of fine as basis of administrative responsibility of public servants for violation in the field of access to information. In the process of decision of scientific problem we set the scopes of the legal adjusting of application of administrative penalties as a fine in the countries of the CIS, light up not only the existent sizes of fines in the field of violation of access to information but also offer the ways of improvement of administrative legislation.

In administratively-jurisdiction practice fine – dominant type of penalty. First of all it is explained by that he is envisaged as an only or alternative measure for most administrative crimes.

For the analysis of application of administrative penalties as a fine in the countries of the NIS, we distinguished the normatively-legal acts (Codes are about administrative crimes) of such states as Russian Federation, Republic of Belarus, Republic of Moldova, Republic of Kazakhstan.

As administrative responsibility for the indicated violation in code legislative acts an administrative penalty is set as a fine. Other types of penalty for this type of offence in the investigated countries are not used.

A size of fine as well as system of his calculation is various. Century 5.39 Code Act of Russian Federation sets the fixed sums of the most subzero and the greatest limit of penalty approvals as a penalty from one thousand to three thousand roubles.

In Republic of Belarus the size of fine is set in base sizes, that analogical to the home concept "minimum profits of citizens". The administrative legislation of Republic of Moldova is marked establishment in quality of subject of imposition of administrative fine of not only physical but also legal persons. A penalty as a fine there calculates at conditional units to ст.34 Code about offence certainly, that one conditional unit equals twenty leys.

In Republic of Kazakhstan imposition of penalties as fines is base on system of monthly calculation figures. What touches a disciplinary measure, then in Republic of Kazakhstan the conducted differentiation of disciplinary measure depending on to the subject of offences.

In Ukraine in the system of administrative penalties for administrative crimes in the field of access to information it is not yet formed only going near establishment of optimal sizes of administratively-penalty approvals. Suggest to co-ordinate the system of administrative penalties in relation to violations in the field of information and to define the only least size of penalty approvals. In our view, expedient will be establishment of him at the level of twenty five untaxed minimums of profits of citizens.

*Key words: administrative responsibility, administrative penalties, fine, limits of responsibility, access to information.*

Різновидом ретроспективної юридичної відповідальності є адміністративна відповідальність, під якою розуміють покладення на порушників загальнообов'язкових правил, що діють в управлінні та в інших сферах, адміністративних стягнень, які тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового чи морального характеру [2, 184]. Подібне визначення наводить Ю.П. Битяк [4, 162], який, крім того, зазначає, що адміністративній відповідальності притаманні всі ознаки юридичної відповідальності. Проте він зазначає, що адміністративна відповідальність є складовою адміністративного примусу та наділена всіма його ознаками. Водночас Т.О. Коломєць зазначає, що їх не можна ототожнювати, адже «адміністративна відповідальність та адміністративний примус – різні правові явища» [5, 121].

С.Т. Гончарук характеризує зміст адміністративної відповідальності як специфічної форми реагування держави в особі її компетентних органів на вчинення адміністративних проступків, згідно з якою особи, що скоїли ці проступки, повинні відповісти перед уповноваженими державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку [7, 121].

Ми підтримуємо позицію С.Т. Гончарука і під адміністративною відповідальністю розуміємо різновид юридичної відповідальності, специфічну форму реагування держави на вчинення адміністративних проступків, згідно з якою особи, що скоїли ці проступки, несуть відповідальність перед уповноваженими державними органами за свої неправомірні дії у вигляді застосування до них адміністративних стягнень в установлених законом формах і порядку [7, 121].

Важливою складовою адміністративної відповідальності є система адміністративних стягнень. Видом адміністративного стягнення, який застосовується при порушення законодавства про доступ до інформації, є штраф. Оскільки використання штрафних санкцій є дуже розповсюдженим явищем в українському правовому полі, то дослідження сутності штрафу як основи адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення законодавства про доступ до інформації має високий ступінь актуальності. Необхідність дослідження підкріплюється також потребою в удосконаленні адміністративного законодавства з приводу визначення оптимальних розмірів і меж застосування цього виду адміністративних стягнень у сфері доступу до інформації.

Питанню визначення штрафу як основного виду адміністративного стягнення присвячено дослідження багатьох вчених, таких як Д.М. Бахрах, С.М. Братусь, Є.В. Додін, А.І. Галаган,



С.Т. Гончарук, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, Д.М. Лук'янець, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, Ю.С. Шемшученко та ін.

При цьому слід звернути увагу, що питання визначення оптимального розміру штрафу за правопорушення у сфері доступу до інформації, залишилися поза увагою дослідників.

**Мета публікації** полягає у розкритті змісту і сутності штрафу як основи адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення у сфері доступу до інформації. При дослідженні заявленої тематики ми визначимо рамки правового регулювання застосування адміністративних стягнень у вигляді штрафу в країнах СНД, висвітливо не лише існуючі розміри штрафів у сфері порушення доступу до інформації, а й запропонуємо шляхи удосконалення адміністративного законодавства.

Слово «штраф» має давнє походження і в перекладі з німецької «Strafe» означає пеню, кару, грошове стягнення «за вину чи проступок». Виникнувши ще за часів римського права, адміністративний штраф (роена ресупіагіа) розглядався, як, до речі, й тепер, як різновид грошового стягнення, що накладалося уповноваженою особою і потрапляло в дохід держави. У 20-30-х роках ХХ ст. в законодавстві УРСР адміністративна відповідальність взагалі ототожнювалася із застосуванням за протиправні діяння штрафів в адміністративному порядку. Адміністративний штраф зберіг свої домінуючі позиції серед адміністративних стягнень і до сьогодні.

С.М. Алфьоров розглядає штраф – як найбільш поширений вид адміністративного стягнення майнового характеру. Дослідник зазначає, що він накладається на правопорушників в адміністративному або судовому порядку у випадках і межах, передбачених актами вищих органів державної влади і управління., розмір штрафу визначається переважно щодо офіційно встановленого розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян [6, 81].

А.Г. Баришніков встановлює поняття про штраф як вид майнового стягнення, що має найбільше виховне, превентивне та стримуюче значення, однак у кожному конкретному випадку його застосування особливого значення набуває його розмір, який у кінцевому результаті виражає принцип ефективності санкції як засобу забезпечення законності.

Добрянська Н.В. визначає, що штрафні санкції виконують, швидше за все, карну функцію, аніж відновлювальну. На її думку штрафи застосовувалися, коли правопорушення не призвело до збитків у потерпілої сторони [5, 84-85].

Проте сутність штрафу як виду адміністративного стягнення ширша й не полягає тільки в ущемленні майнових інтересів винної особи. У адміністративно-юрисдикційній практиці штраф – домінуючий вид стягнення. Насамперед це пояснюється тим, що він передбачений як єдиний або альтернативний захід за більшість адміністративних правопорушень.

Проаналізуємо законодавство країн-учасниць СНД на предмет виду і міри встановлення адміністративних стягнень за правопорушення у сфері доступу до інформації.

Для аналізу ми виділили нормативно-правові акти (Кодекси про адміністративні правопорушення) таких держав як Російська Федерація, Республіка Білорусь, Республіка Молдова, Республіка Казахстан.

Аналізуючи правопорушення, передбачене ст.212-3 КУпАП щодо неправомірної відмови в наданні інформації, несвоєчасному або неповному наданні інформації, наданні інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень» та «Про засади запобігання і протидії корупції», або на адвокатський запит, запит кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, її палати або члена відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» і тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, ми з'ясували, що відповідний склад правопорушення встановлений у всіх кодексах аналізованих держав (ст.5.39 КпАП РФ, ст.9.6 КпАП Республіки Білорусь, ст.71 КпП Республіки Молдова, ст.84 КпАП Республіки Казахстан).

У вигляді адміністративної відповідальності за вказане порушення у кодифікованих законодавчих актах встановлено адміністративне стягнення у вигляді штрафу. Інші види стягнення за цей вид правопорушення у досліджуваних країнах не застосовуються.

Розмір штрафу як і система його обчислення є різноманітними. Ст.5.39 КпАП РФ встановлює фіксовані суми найнижчої і найвищої межі штрафних санкцій у вигляді стягнення від однієї тисячі до трьох тисяч рублів.

У Республіці Білорусь розмір штрафу встановлений у базових величинах, що аналогічні вітчизняному поняттю «мінімум доходів громадян». Базові величини встановлюються урядом республіки і залежать від прожиткового мінімуму. Штраф за вказане правопорушення встановлений у розмірі від десяти до тридцяти базових величин.

Адміністративне законодавство Республіки Молдови відмічено встановлення у якості суб'єкта накладення адміністративного штрафу не лише фізичних, але і юридичних осіб. Стягнення у вигляді штрафу там обчислюється у умовних одиницях і ст.34 Кодексу про правопорушення визначено, що одна умовна одиниця дорівнює двадцяти леям. Що стосується безпосередньо накладення штрафу, то за порушення посадовою особою положень законодавства про доступ до інформації і про подання петицій передбачено накладення штрафу в розмірі від 40 до 50 умовних одиниць, а за подання на підставі запиту відповіді, що містить явно невірні відомості – накладення штрафу на посадову особу в розмірі від 45 до 55 умовних одиниць.

В Республіці Казахстан накладення стягнень у вигляді штрафів ґрунтується на системі місячних розрахункових показників. Що стосується міри стягнення, то в Республіці Казахстан проведено розмежування міри стягнення в залежності від суб'єкту правопорушення. Так, наприклад, «Незаконне обмеження права на доступ до інформаційних ресурсів – тягне штраф на фізичних осіб в розмірі від п'яти до десяти, на посадових осіб, індивідуальних підприємців, юридичних осіб, що є суб'єктами малого або середнього підприємництва, – в розмірі від десяти до п'ятдесяти, на юридичних осіб, що є суб'єктами великого підприємництва, – в розмірі від двадцяти до ста місячних розрахункових показників».(ст.84 п.2 КпАП Республіки Казахстан).

Якщо порівнювати нормативне врегулювання правопорушення, передбаченого ст.53-2 КУпАП щодо перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду, які тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'яти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, то приходимо до висновку, що такий склад правопорушення визначений не в усіх порівнюваних державах серед адміністративного законодавства.

КпАП Російської Федерації повністю і навіть ширше, ніж в Україні, врегульовує зазначені відносини. Стаття 14.35 КпАП РФ визначає порушення законодавства про державний кадастровий облік нерухомого майна і кадастрової діяльності і передбачає три підстави накладення адміністративних стягнень:

«1. Несвоєчасне або неточне внесення відомостей про нерухоме майно в державний кадастр нерухомості посадовцями органу, що здійснює державний кадастровий облік нерухомого майна і ведення державного кадастру нерухомості, або підвідомчих цьому органу державних установ – тягне накладення адміністративного штрафу на посадових осіб в розмірі від однієї тисячі до двох тисяч рублів.

2. Незаконна відмова в наданні або несвоєчасне надання вказаними в частині 1 цієї статті посадовцями внесених в державний кадастр нерухомості відомостей – тягне накладення адміністративного штрафу на посадових осіб в розмірі від однієї тисячі до двох тисяч рублів.

3. Порушення встановленого законом порядку інформаційної взаємодії при веденні державного кадастру нерухомості посадовими особами, відповідальними за подання у вказаному порядку відповідного документу, а також подання у вказаному порядку документу, що містить недостовірні відомості, – тягне попередження або накладення адміністративного штрафу на посадовців в розмірі від трьох тисяч до п'яти тисяч рублів».

Кодексом про адміністративні правопорушення Республіки Казахстан визначено схожий склад правопорушення, який стосується реєстрації незаконних угод по природокористуванню, в тому

числі і спотворення даних державного обліку і державних кадастрів природних ресурсів і передбачено адміністративні стягнення за правопорушення не тільки вигляді штрафу, але і адміністративний арешту до сорока п'яти діб.

Розміри штрафу встановлені у межах від трьохсот до п'ятисот місячних розрахункових показників, що є суттєвою сумою і свідчить про визнання законодавцем Республіки Казахстан високого рівня небезпечності такого виду правопорушень.

Кодекс про правопорушення Республіки Молдова не містить статті щодо приховування даних державного земельного кадастру, але стаття 145 КпП РМ визначає правопорушенням недопущення інспекції об'єктів або ненадання відомостей про стан довкілля. Таким чином, «перешкоджання доступу державних інспекторів по екології для інспекції об'єктів і відмова від надання відомостей, а також надання недостовірних відомостей про стан довкілля тягнуть накладення штрафу на фізичних осіб в розмірі від 10 до 20 умовних одиниць і на юридичних осіб в розмірі від 300 до 400 умовних одиниць з позбавленням або без позбавлення в обох випадках права здійснювати певну діяльність на термін від 3 місяців до 1 року». Слід звернути увагу на те, що законодавець Республіки Молдови також, як і законодавець Республіки Казахстану, встановив додатковий вид стягнення – позбавлення здійснювати певну діяльність на визначений термін.

Що стосується визначеного складу правопорушення в Республіці Білорусь, то стаття 86 Кодексу про землю Республіки Білорусь визначає відомості державного земельного кадастру. Відповідно до цього нормативного акту визначено, що відомості державного земельного кадастру носять відкритий характер, за винятком відомостей, віднесених законодавством до державних секретів і інформації, поширення якої обмежене в цілях захисту прав і інтересів громадян, що захищаються законом. Вичерпні переліки документів, необхідних для отримання громадянами відомостей державного земельного кадастру, визначаються законами, нормативними правовими актами Президента Республіки Білорусь і Ради Міністрів Республіки Білорусь, якщо інше не встановлене Президентом Республіки Білорусь. Переліки документів, необхідних для отримання юридичними особами, індивідуальними підприємцями відомостей державного земельного кадастру, визначаються Радою Міністрів Республіки Білорусь.

Таким чином, аналіз законодавства щодо порядку накладення адміністративних стягнень у країнах-учасниках СНД свідчить про те, що штраф як вид адміністративного стягнення за порушення у сфері доступу до інформації є основним серед тих, що використовуються.

Український законодавець повинен узяти на озброєння із нормативної практики сусідів такі факти:

1. Збільшити розміри штрафів за порушення у сфері інформації (наприклад, щодо перекручення або приховування даних державного земельного кадастру);
2. Розробити додаткові види стягнень за правопорушення у сфері доступу до інформації (право обіймати певні посади протягом визначеного строку);
3. Розробити і впровадити більш жорсткі санкції за порушення права на інформацію (наприклад, адміністративний арешт).

Останнє питання, якому слід приділити увагу при визначенні такого адміністративного стягнення як штраф основним видом адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері доступу до інформації є питання про розмір і міру покарання.

Аналізуючи розмір адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення, передбачені статтями 53-2, 82-3, 91-4, 212-2, 212-3 КУпАП, ми з'ясували, що найменша межа адміністративно-штрафних санкцій визначена для правопорушення щодо приховування, перекручення або відмови від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними, в тому числі про їх аварійні скиди та відповідні наслідки. У ст.82-3 КУпАП визначає, що відповідальність за таке правопорушення тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Орієнтуючись на встановлений в Україні розмір неоподаткованого мінімуму доходів громадян, передбачено, що розмір покарання коливається в межах від 51 до 85 грн. Якщо порівнювати співвідношення міри покарання за вказане правопорушення із розміром прожиткового мінімуму, який станом

на 01.01.2013-30.11.2013 рр. відповідно до ЗУ «Про Державний бюджет України на 2013 рік» від 06.12.2012 р. № 5515-VI встановлений у вигляді загального показника на рівні 1108 грн., то мінімальний розмір штрафу в 21 рази менше, ніж рівень прожиткового мінімуму громадян України. Таке порівняння дозволяє нам зробити висновок про те, що мінімальна межа накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за порушення у сфері інформації є такою, що не відповідає сучасній дійсності, застарілою і потребує оновлення.

Ситуація про найменший розмір штрафів за порушення у сфері доступу до інформації привернула нашу увагу і тому, що визначення такого низького рівня адміністративно-штрафних санкцій є непоодиноким за правопорушення у сфері доступу до інформації.

Відповідно до ст.91-4 КУпАП щодо відмови від надання чи несвочасного надання за запитами повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством, мінімальна межа штрафу становить також три неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Відповідно до ст.53-2 КУпАП щодо перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду, найменша межа штрафних санкцій встановлена на рівні п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Таким чином, напрошуються два висновки: по-перше, визначаючи такий низький розмір адміністративно-штрафних санкцій законодавець констатує, що безпека утворення відходів, екологічна інформація і дані державного земельного кадастру не є визначальними для суспільства і держави в цілому і не містять суспільної необхідності, не стосуються державних інтересів.

Такий висновок можна обґрунтувати тим, що низький розмір штрафу робить його повністю неефективним для цілей покарання правопорушника. Саме тому посадова особа розуміючи підтримку держави у якості норм КУпАП може не зважати на необхідність надання відповідної інформації.

Другий висновок, який ми можемо припустити, виходячи із аналізу розмірів штрафу за вказані правопорушення, це те, що законодавець не приділяє їм достатньої уваги у зв'язку з відсутністю великої кількості зазначених правопорушень. Таким чином, ми можемо казати про те, що Україна дійсно є правовою державою і у встановленні адекватного покарання за вказані правопорушення немає необхідності у зв'язку з їх відсутністю.

Другий висновок є більш оптимістичним, але ми вважаємо, що обидва наші припущення є невірними. Викладаючи свій погляд на дане питання, ми притримуємось позиції про те, що в системі адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення у сфері доступу до інформації ще не сформовано єдиного підходу до встановлення оптимальних розмірів адміністративно-штрафних санкцій. І проблема тут полягає не тільки у визначенні найменшої межі штрафу за порушення у сфері доступу до інформації, але і у визначенні крайньої межі такого виду покарання. Відповідно до статті 212-3 щодо неправомірної відмови в наданні інформації, несвочасному або неповному наданні інформації, наданні інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи, крайня межа відповідальності визначена у розмірі п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. В той же час ст.212-2 щодо порушення доступу до держаної таємниці визначає крайню межу для посадових осіб у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. При таких завищених показниках крайньої межі адміністративної відповідальності за порушення доступу до інформації специфічно виглядають санкції статей 82-3, 91-4, 53-2 КУпАП, які відповідно визначають крайні розміри штрафів у вигляді п'яти, десяти і двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Таким чином, пропонуємо узгодити систему адміністративних стягнень щодо порушень у сфері інформації і визначити єдиний найменший розмір штрафних санкцій. На наш погляд, доцільним буде встановлення його на рівні двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Такий рівень штрафних санкцій обґрунтуємо наступними фактами:

1. Ст.212-3 КУпАП, яка містить такий мінімальний розмір адміністративного стягнення за порушення у сфері доступу до інформації, була відкорегована відповідно до ЗУ «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про

доступ до судових рішень», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», останні зміни внесені за № 5076-VI від 05.07.2012, тому ми вважаємо, що розміри стягнення викладені в ній найбільше відповідають сучасним реаліям.

- Відповідно до ЗУ «Про Державний бюджет України на 2013 рік» від 06.12.2012 р. № 5515-VI прожитковий мінімум встановлений у вигляді загального показника на рівні 1108 грн. Таким чином, штраф на мінімальному рівні (425 грн.) буде складати практично половину від означеної державою суми прожиткового мінімуму. На наш погляд, таке співвідношення адміністративної санкції буде більш дієвим і ефективним як для превентивної, так і для каральної функції цього виду адміністративного стягнення для посадових осіб.

Отже, пропонуємо внести зміни до КУпАП щодо розміру штрафу за порушення у сфері доступу до інформації. Впроваджуючи зміни у адміністративне законодавство, ми прагнемо до встановлення максимально ефективної і дієвої системи адміністративних стягнень за порушення у сфері доступу до інформації.

Таким чином, ми прийшли до наступних висновків:

- Штраф – це грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках, установлених законодавством України.
- Український законодавець повинен узяти на озброєння із нормативної практики сусідів такі факти:
  - ✓ Збільшити розміри штрафів за порушення у сфері інформації (наприклад, щодо перекручення або приховування даних державного земельного кадастру);
  - ✓ Розробити додаткові види стягнень за правопорушення у сфері доступу до інформації (право обіймати певні посади протягом визначеного строку);
  - ✓ Розробити і впровадити більш жорсткі санкції за порушення права на інформацію (наприклад, адміністративний арешт).
- В системі адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення у сфері доступу до інформації ще не сформовано єдиного підходу до встановлення оптимальних розмірів адміністративно-штрафних санкцій. Пропонуємо узгодити систему адміністративних стягнень щодо порушень у сфері інформації і визначити єдиний найменший розмір штрафних санкцій. На наш погляд, доцільним буде встановлення його на рівні двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Перспективи подальших досліджень представляються нам у якості дослідження удосконалення ознаки повторності при застосування адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення у сфері доступу до інформації. Крім того, для підвищення дієвості механізму накладення стягнень доцільним буде дослідження суб'єктів визначеного виду правопорушень.

#### ЛІТЕРАТУРА

- Конституція України [Електронний ресурс]. – К., 1996. – 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
- Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
- Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.11 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
- Адміністративне право України: підручник [для юрид. вузів і фак.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка]. – Х.: Право, 2000. – 520 с.
- Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя, 2005. – 455 с.
- Хорошак Н.В. Адміністративні стягнення та їх застосування: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.В. Хорошак. – К., 2003. – 16 с.

7. Удод М.В. Правове регулювання адміністративних стягнень / М.В. Удод, Ю.Г. Рябчиць // Вісник Донецького національного університету. – Серія В: Економіка та право. – 2010. – Вип. 1. – С. 343.
8. Об правонарушениях: Кодекс Республики Молдова от 24 октября 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?Rgn=25958](http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=25958)
9. Об административных правонарушениях: Кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://duma.consultant.ru/page.aspx?704699>
10. Об административных правонарушениях: Кодекс Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=hk0300194&p2={NRPA}>
11. Об административных правонарушениях: Кодекс Республики Казахстан от 30 января 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00524&uro=08046>

УДК 342.736

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН В ОРГАНАХ ВНІТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Зеленіна С.М., аспірант

*Запорізький національний університет*

Стаття присвячена особливостям провадження за зверненнями громадян в органах внутрішніх справ України відповідно до вимог норм діючих нормативно-правових актів України, а також з урахуванням положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу, та виокремленням існуючих недоліків у вказаній сфері життєдіяльності суспільства та шляхів їх усунення.

*Ключові слова:* адміністративне провадження, провадження за зверненнями громадян, проект адміністративно-процедурного кодексу, звернення до органів внутрішніх справ.

Zelenina S.M. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ОБРАЩЕНИЯМ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена особенностям производства по обращениям граждан в органы внутренних дел Украины в соответствии с требованиями норм действующих нормативно-правовых актов Украины, а также с учетом положений проекта Административно-процедурного кодекса, и выделением существующих недостатков в указанной сфере жизнедеятельности общества и путей их устранения.

*Ключевые слова:* административное производство, производство по обращениям граждан, проект административно-процедурного кодекса, обращения в органы внутренних дел.

Zelenina S.M. FEATURES PRODUCTION OF APPEAL OF CITIZENS TO POLICE AUTHORITY OF UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

This article is devoted to the peculiarities of the proceedings for citizens in the police authority of Ukraine in accordance with the norms of current legal acts of Ukraine, as well as the provisions of the draft Administrative-procedural code, and distinguishing the existing shortcomings in this sphere of social life and ways to address them.

According to the Constitution of Ukraine, each person has the right to appeal to government agencies, local governments and their officials to address issues of their concern. Statistical studies show that the most urgent issues of concern to the citizens of Ukraine, is the work of the central authorities and ensure law and order. Most appeals relating to the activities and competence of the police.

Working with citizens, their personal acceptance is an important focus of the police vehicle to obtain information on matters within their competence, a form of strengthening and expanding relations with police the country's population. Despite the importance of this seri activity and despite the large number of legislative acts regulating activities in considering appeals to the police, and a large number of studies, many questions concerning the administrative and legal regulation of the proceedings by citizens in the police is unresolved. This is unacceptable and due to the fact that the proceedings by citizens relating to enforcement proceedings. Due to the importance of this issue in this article have been investigated stage of the proceedings

for citizens to meet the requirements of current legislation of Ukraine and project administrative rules – Procedural Code of Ukraine.

In the course of these studies have found particular proceedings for citizens and shortcomings that allowed the police when considering appeals. For example, many violations by introducing citizens to the police authorities allowed it at the initial stage of the proceedings. This applies primarily ignoring appeals submitted by electronic means, which is valid in our time of information technology.

In connection with the identified deficiencies and violations that are allowed by police agencies, in this study it was suggested solutions to these problems and suggestions for improvement of legislation regulating relations in this area. In particular, the proposed legislation to clarify the position regarding an appeal form to the government and to introduce administrative liability of persons who violate the law on appeals

*Key words: administrative proceedings, proceedings for citizens, the draft administrative-procedure Code, an appeal to the police authority.*

У контексті трансформаційних процесів, що відбуваються у нашій державі, зокрема у площині формування її як демократичної, правової держави призводить до втілення ідеї службової ролі публічного управління і самоцінності громадського суспільства, якому держава має слугувати. За таких умов, нового вагомого значення набуває «зворотній зв'язок» особи та держави, який знаходить своє втілення в інституті звернення громадян.

Значимість даного питання для розвитку нашої держави підтверджується, по перше, закріпленням у Конституції України права громадян на звернення. Так, відповідно до ст.40 Конституції України особа має право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

По друге, слід відмітити, що, наприклад, протягом 2012 року лише до Кабінету Міністрів України надійшло 64339 індивідуальних та колективних звернень від 262869 громадян з усіх регіонів України та з-за кордону. При цьому аналізуючи вказану статистику можна дійти висновку про те, що найбільш актуальними питаннями, котрі порушувалися у зверненнях впродовж вказаного часу є діяльність центральних органів виконавчої влади – 36,4% від усіх звернень та забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізація прав і свобод громадян (переважно масові звернення) – 18,6%. Звертає на себе увагу й той факт, що у половині скарг, що надійшли на адресу Уряду, порушувались питання забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізації прав і свобод громадян. Кожна шоста скарга – щодо діяльності органів МВС, кожна десята – виконання рішень судів та діяльності виконавчої служби.

Слід зазначити, що така тенденція стосовно питань, які турбують громадян України, зберігається не один рік. Так, відповідно до даних, розміщених на офіційному сайті Кабінету Міністрів України, протягом 2011 року найбільш актуальними питаннями були також забезпечення законності та охорони правопорядку, прав і свобод громадян – 31,3% від усіх звернень; діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади – 29,4% та соціального захисту – 15,2% [2].

Таким чином, необхідність адміністративно-правового регулювання провадження за зверненнями громадян не викликає сумнівів. Різними нормативно правовими актами встановлюються, в основному, матеріальні норми стосовно звернень громадян, що ж стосується необхідних процесуальних норм, що регламентують сам порядок розгляду звернень громадян, то їх недостатньо, незважаючи на існування спеціального Закону України, що регламентує саме це питання. Тому цілком зрозумілим є прагнення створення у рамках проведення адміністративної реформи основного нормативно-правового акту для врегулювання процесуального аспекту вказаного питання. Таким документом має стати Адміністративно-процедурний кодекс України, проект якого наразі активно обговорюється як законодавцями так і в наукових колах нашої держави [3].

Виходячи з вищевказаного, метою даного наукового дослідження є характеристика адміністративного провадження за зверненнями громадян в органах внутрішніх справ, виявлення прогалин у чинному законодавстві України, що регулює вказані відносини, та надання пропозицій стосовно покращення нормативного регулювання даного провадження.

Слід зазначити, що широкий зміст питань, пов'язаних з реалізацією громадянами права на звернення, а також наявність багатьох дискусійних, недостатньо вивчених аспектів

правозастосовної практики в цій сфері зумовили майже незмінно високу протягом тривалого часу увагу до них з боку фахівців у різних галузях права і вчених. Важливий науковий внесок у дослідження теоретико-правових питань і практичних аспектів організації роботи зі зверненнями громадян як засобу забезпечення законності й дисципліни в публічному управлінні зробили такі вітчизняні науковці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та ін. Дослідженням проблематики звернень громадян до органів внутрішніх справ займалися І.Л. Бородін, І.О. Грибок, Т.О. Гуржій, І.С. Ковальчук, О.В. Кузьменко, І.І. Сіліч, В.П. Тарануха, М.М. Тищенко, Є.О. Шевченко та інші вчені. Водночас слід зазначити, що вони здебільшого зосереджувалися на аналізі інституційних аспектів звернень громадян в аспекті матеріального та процесуального адміністративного права. Незважаючи на активізацію наукових досліджень із цієї проблематики, багато питань у розглядуваній сфері і досі залишаються дискусійними. Це стосується, насамперед, адміністративно-правового регулювання здійснення провадження за зверненнями громадян в окремих органах виконавчої влади, зокрема в органах внутрішніх справ, визначення його нормативно-правових засад, виділення основних стадій і розкриття взаємозв'язку цієї процедури з іншими видами юридичної процесуальної діяльності, що є недостатньо вивченим напрямом наукового пошуку. Особливої уваги ці питання потребують у зв'язку і з появою вказаного вище проекту Адміністративного-процедурного кодексу та закріпленням у ньому положень, що регламентують особливості провадження за заявами та скаргами осіб. На законодавчому рівні залишаються невирішеними питання регламентації порядку прийняття звернень громадян як початкового етапу провадження, недопущення ігнорування тих чи інших звернень громадян, зокрема направлених за допомогою електронних засобів.

Віднесення провадження за зверненнями громадян до адміністративного процесу не викликає сумнівів, оскільки воно пов'язане з владною діяльністю по розгляду і розв'язанню уповноваженими на те органами державного управління, місцевого самоврядування адміністративних справ. Вчені-адміністративісти (такі як Ю.С. Адушкіна, П.І. Кононов) відносять вказане провадження до адміністративно-процесуальних проваджень та виокремлюючи два самостійних види процесу – адміністративно-примусових та адміністративно-захисних [3].

Відповідно до ст.1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Ст.3 Закону встановлено, що під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Таким чином, провадження за зверненнями громадян – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації з розгляду скарг, заяв, пропозицій окремими громадянами та їхніми колективами. Особливістю вказаного провадження можна виділити, по перше, поєднання у даному провадженні юрисдикційних та неюрисдикційних елементів. По друге, на відміну від більшості інших адміністративних проваджень, підставами його відкриття є волевиявлення громадянина. А також звернення є універсальним процесуальним засобом для порушення інших видів адміністративно-процесуальних проваджень [4]. Тож, враховуючи особливості даного провадження, слід вказати на той факт, що кожен вид звернення громадян має відповідно свої особливості, що регламентовано не лише Законом України «Про звернення громадян», а й знайшло своє відображення у проекті Адміністративно-процедурного кодексу, в якому провадження за різними видами звернень (заявами, скаргами) виокремлено в окремі глави. Проте, не зважаючи на особливості провадження кожного виду звернень, Законом України «Про звернення громадян» визначено загальний порядок розгляду звернень та вимоги до них. Так, звернення адресуються органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть



порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне). Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду не більше ніж протягом 1 місяця, а ті, що не потребують додаткового вивчення, невідкладно, але не більше 15 днів з дня їх отримання. Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути звернення та повідомити громадянина про результати розгляду. Пропозиції (зауваження) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто [5].

Аналіз статистичних даних, висвітлених на офіційному сайті Кабінету Міністрів України, свідчить про те, що наразі розгляд звернень у такому профільному органі як Міністерство внутрішніх справ України та його територіальних органах є вельми актуальним, оскільки у половині скарг, що надійшли на адресу Уряду протягом 2012 року, порушувалися питання забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, кожна шоста скарга стосується саме діяльності органів МВС України.

Серед відомчих нормативно-правових актів, якими врегульовано здійснення провадження за зверненнями громадян до ОВС, таким, що конкретизує положення актів, ухвалених на загальнодержавному рівні, – законів, указів Президента України або актів Кабінету Міністрів України, – є наказ МВС України від 10.10.2004 за № 1177 «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України». Цим Положенням, як зазначено в його п.1.1, встановлено єдиний для органів внутрішніх справ України, внутрішніх військ МВС України, навчальних закладів МВС України, установ, організацій і підприємств системи МВС України порядок приймання, реєстрації, розгляду, узагальнення та аналізу звернень громадян, а також визначено порядок контролю за його дотриманням [6].

Органи внутрішніх справ, як один з підрозділів державної виконавчої влади, є апаратом управління у сфері охорони громадського порядку й боротьби зі злочинністю, тому повинні провадити свою діяльність відповідно до змін, що відбуваються в нашому суспільстві, коли на перший план виходить підвищення соціальної активності громадськості. Потреба конкретизації основних положень, закладених у нормах Закону України «Про звернення громадян», з огляду на особливості правового статусу окремих державних органів, зокрема й ОВС, зумовила й спрямованість подальшої правотворчої діяльності в цій сфері. Крім того, для системи органів внутрішніх справ звернення громадян мають особливу практичну значущість, постаючи, з одного боку, як важливе джерело одержання інформації про вчинення злочинів та інших протиправних дій, а з іншого – як форма контролю за діяльністю працівників міліції та показник довіри населення до міліції. Як зазначають О.В. Кузьменко і Т.О. Гуржій, у всі часи кількість поданих звернень розцінювалась як мірило довіри людей до влади. Вона прямо залежить від того, наскільки ефективно розв'язуються як загальні проблеми, так і проблеми кожного окремого члена суспільства.

Насправді, все українське суспільство вже протягом тривалого часу очікує від працівників міліції більш високого рівня професіоналізму, що має забезпечуватися не лише належною правовою та спеціальною підготовкою, а й відповідними моральними якостями, що даватимуть змогу представникові органів внутрішніх справ переконливо й авторитетно впливати на волю і поведінку людей, діючи при цьому виключно на підставі та в межах закону.

Робота зі зверненнями громадян і їх особистий прийом є важливим напрямом діяльності органів внутрішніх справ, засобом отримання інформації з питань, віднесених до їх компетенції, однією з форм зміцнення і розширення зв'язків міліції з громадськістю і містить в собі такі складові:

– приймання, реєстрація і первинний розгляд звернень громадян;

- вирішення звернень та надання відповідей авторам;
- контроль за станом роботи зі зверненнями;
- узагальнення й аналіз звернень громадян;
- використання результатів аналізу в практичній діяльності.

До звернень, що надходять від громадян до органів внутрішніх справ, відносять викладені у письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. За визначеннями, що наведено в Положенні, під зазначеними термінами слід розуміти таке:

- «пропозиція» (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів внутрішніх справ, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства;
- «заява» (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності органів внутрішніх справ, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо;
- «скарга» – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб.

Слід відмітити, що особливістю звернень, які надходять до ОВС у формі скарг, є те, що особа, яка звертається до компетентних органів держави, зокрема міліції, не згодна з тим рішенням, яке було раніше прийнято стосовно неї у зв'язку з порушенням передбачених Конституцією України прав людини й основних свобод. Слід також додати, що за функціональними ознаками в структурі адміністративного процесу провадження за скаргами громадян належать, поряд із провадженнями у справах про адміністративні правопорушення, до правоохоронних проваджень.

Важливими аспектами характеристики провадження за зверненнями громадян в ОВС, що визначають його структуру і виділяють серед інших різновидів адміністративних проваджень загалом, є його стадійність, що включає наявність окремих етапів і конкретних процесуальних дій. В адміністративно-правовій теорії процесуальну стадію визначають як відносно відокремлену, обмежену в часі та логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення конкретної мети й розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, котра характеризується колом певних суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах. Виходячи з цього й на підставі аналізу змісту Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України може бути виділено такі процесуальні стадії:

- 1) приймання і первинний розгляд звернень громадян. На цій стадії здійснюється аналіз ситуації, а також збираються й долучаються до матеріалів звернення документально зафіксовані джерела інформації про реальний стан справ, оцінюється перспектива розв'язання питання, викладеного у зверненні та подальшого розгляду звернення;
- 2) вирішення звернень громадян та надання відповідей їх авторам – полягає в наданні юридичної оцінки ситуації та зібраній інформації, здійсненні повного і всебічного вивчення всіх обставин справи з метою прийняття конкретного рішення;
- 3) оскарження чи опротестування рішення у справі – має факультативний характер;
- 4) стадія виконання ухваленого рішення [7].

На всіх наведених стадіях провадження за зверненнями громадян в ОВС, крім того, простежується і зв'язок з іншими різновидами адміністративної процесуальної діяльності й найбільш чітко – з провадженням з ведення діловодства (що окремо врегульовано п.3 Положення). У цьому контексті слушним є зауваження Т.О. Коломоєць, яка наголошує, що

відповідне провадження поєднує в собі юрисдикційні (провадження за скаргами) та неюрисдикційні (інші види звернень) елементи.

Що ж до характеристики зв'язку адміністративного провадження за скаргами громадян до ОВС з іншими різновидами юридичної процесуальної діяльності, то важливо зауважити, що порядок ведення процедури розгляду скарг на дії чи бездіяльність працівників ОВС не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, установлений кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством згідно зі ст.12 Закону України «Про звернення громадян» (як це впливає зі змісту п.7 Положення).

Відносно діяльності ОВС, то у межах провадження за зверненнями громадян можуть розглядатись як індивідуально-конкретні справи, що не містять елементу суперечності, спору про право (зокрема, порушене), наприклад реєстраційні, дозвільні провадження тощо, так і справи з приводу порушення норм адміністративного права (вчинення адміністративних проступків) або справи, порушені за заявами й повідомленнями про вчинення злочинів та інших протиправних діянь. Отже, формальними підставами для здійснення проваджень є зазвичай письмові звернення громадян – переважно заяви та скарги (рідше пропозиції) або звернення, одержані під час особистого прийому громадян керівництвом відповідного ОВС, що зумовлено різноманітністю приводів для звернень громадян до ОВС.

Необхідно відмітити, що провадження за зверненнями громадян до ОВС дуже тісно пов'язані зі здійсненням інших видів проваджень – реєстраційно-дозвільних, дисциплінарних, з ведення діловодства, проваджень у справах про адміністративні правопорушення та інших. Це пов'язано з тим, що вони певною мірою супроводжують багатоаспектні та широкі за своїм змістом напрями адміністративно-процесуальної діяльності ОВС.

Таким чином, аналіз нормативно-правових засад реалізації громадянами права на звернення до ОВС свідчить про те, що як кожен із законодавчих, так кожен із підзаконних, зокрема відомчих правових актів, що регулюють діяльність ОВС щодо роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому, органічно поєднує в собі норми як матеріального, так і процесуального адміністративного права. Провадження за зверненнями громадян до ОВС характеризується наявністю спільних з іншими різновидами адміністративних проваджень рис (витриманості в межах законодавчо регламентованої процедури, стадійності, пов'язаності зі здійсненням контрольних-наглядних функцій тощо). Однак вони мають і відмітні особливості: передусім вони різняться за сторонами, що є суб'єктами цього виду адміністративно-процесуальних відносин: з одного боку, власний інтерес представляє конкретний громадянин, з іншого, цей інтерес зобов'язаний захищати представник влади, що діє від імені органу внутрішніх справ. На підставі наведеного зміст провадження за зверненнями громадян в ОВС може бути визначено як специфічний різновид урегульованої диспозиціями адміністративно-процесуальних норм діяльності уповноважених на те посадових осіб органу внутрішніх справ щодо розгляду заяв, скарг і пропозицій громадян та прийняття за ними обґрунтованого рішення [7].

Проте, при аналізі стадій провадження за зверненнями громадян до органів Міністерства внутрішніх справ виникають деякі питання, що потребують вирішення.

Так, вже при аналізі початкової стадії провадження за зверненнями громадян виникає питання стосовно роботи зі зверненнями громадян, що надійшли до МВС України в електронному вигляді. Дослідження офіційного сайту Міністерства внутрішніх справ України дає підстави піддати сумніву легітимність дій зазначеного органу. В даному випадку йдеться про твердження, що лист (звернення), яке надійшло до міністерства в електронному вигляді, не є офіційним зверненням, та не підпадає під дію Закону України «Про звернення громадян» (зокрема щодо обов'язковості його реєстрації та надання відповіді у встановленні законом строки). Інформація, що надійшла в електронному вигляді, може бути взята до відома представниками влади. З такою позицією міністерства не можна погодитися, оскільки норми Закону України «Про звернення громадян» не містять норми, яка б передбачила, що звернення не можуть бути направлені електронною поштою. Водночас, встановлено, що у разі, якщо звернення не відповідає вимогам законодавства, то заявнику протягом п'яти днів надсилається відповідь із вказівкою на те, яким саме вимогам не відповідає звернення громадян. Водночас слід відмітити, що приймаючи таку позицію йде порушення вимог ст.7 Закону України «Про звернення громадян», котра передбачає випадки, у яких відбувається відмова у прийнятті

звернення до розгляду, проте вона не містить норм відповідно до яких лист, надісланий електронною поштою не є зверненням та не підлягає реєстрації, та відповідно розгляду як звернення громадян (у разі дотримання інших вимог щодо оформлення звернення), і підлягає лише врахуванню в роботі посадовцями відповідного відомства. Вказаний недолік не був залишений законодавцем без уваги і вже при розробці проекту Адміністративно-процедурного кодексу України у ч.5 ст.54 закріплено, що письмова заява подається адміністративному органу особисто заявником або через представника, повноваження якого оформлені відповідно до законодавства, або надсилається поштою, в тому числі електронною, чи з використанням інших засобів зв'язку. Заява, що подається у формі електронного документа, повинна відповідати вимогам законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

Проте до прийняття вказаного проекту нормативно-правового акту та з метою вдосконалення законодавчої регламентації розгляду звернень громадян (оновлення нормативно-правових актів та приведення до вимог сучасного суспільства), а також усунення прогалин у законодавстві та практиці розгляду звернень громадян, що надходять до державних органів виконавчої влади, і зокрема до органів внутрішніх справ шляхом внесення доповнень до частини 3 статті 5 Закону України «Про звернення громадян» та викласти у наступній редакції: «Звернення може бути усним (викладене громадянином та записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою, факсом, електронною поштою, іншими засобами електронного зв'язку або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства»

А також з метою недопущення порушень при розгляді звернень у главі 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачити адміністративну відповідальність за «адміністративні правопорушення, що порушують встановлений порядок розгляду звернень громадян», та встановити, що порушення встановленого Законом України «Про звернення громадян» порядку приймання, реєстрації, обліку та розгляду звернень громадян, зокрема не реєстрації звернень громадян, безпідставна передача звернення громадян іншим органам, якщо питання порушенні у зверненні належать до компетенції органу, до якого його було адресовано, тягне за собою попередження або накладення штрафу.

У зв'язку з вищевикладеним, можна дійти висновку про необхідність вдосконалення законодавчої регламентації розгляду звернень громадян (оновлення нормативно-правових актів та приведення до вимог сучасного суспільства), а також усунення прогалин у законодавстві та практиці розгляду звернень громадян, що надходять до державних органів виконавчої влади, і зокрема до органів внутрішніх справ шляхом внесення доповнень до частини 3 статті 5 Закону України «Про звернення громадян» та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у 2012 році [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245982628&cat\\_id=244866718](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245982628&cat_id=244866718)
3. Картузова І.О. Особливості адміністративного провадження по скаргам громадян / І.О. Картузова // Актуальні проблеми держави і права – 2003. – №. – С. 320-323.
4. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
5. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>
6. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 10.10.2004 за № 1177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>

7. Ткачова Т.М. Нормативно-правова регламентація процедури здійснення провадження за зверненнями громадян в органах внутрішніх справ [Електронний ресурс] / Т.М. Ткачова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – 2011. – № 2. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc\\_gum/pppd/2011\\_2/11Tkach.pdf](http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/pppd/2011_2/11Tkach.pdf)
8. Адміністративно-процедурний кодекс України: Законопроект від 18 липня 2008 р. № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2789&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7)

УДК 342.721 „195”

## ГЕНЕЗА ПРАВОВИХ ПРЕЗУМПЦІЙ ТА ІСТОРІОГРАФІЯ ЇХ ДОСЛІДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ (З СЕР. 50-Х РР. ХХ СТ. – ДО СЬОГОДЕННЯ)

Зозуль І.В., аспірант

*Запорізький національний університет*

На основі аналізу наукових та нормативних джерел досліджується історія виникнення, розвитку презумпцій в адміністративно-правовій доктрині, їх види в адміністративному праві, аналізується її змістовне наповнення.

*Ключові слова:* презумпція, адміністративне право, історіографія, генеза.

Зозуль И.В. ГЕНЕЗИС ПРАВОВЫХ ПРЕЗУМПЦИЙ И ИХ ИСТОРИОГРАФИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ (С СЕР. 50-Х ГГ. ХХ В. – ПО СЕГОДНЯ ) / Запорожский национальный университет, Украина

На основе анализа научных и нормативных источников исследуется история возникновения, развития презумпций в административно-правовой доктрине, их виды в административном праве, анализируется ее содержательное наполнение.

*Ключевые слова:* презумпция, административное право, историография, генезис.

Zozul I.V. GENESIS LEGAL PRESUMPTIONS AND HISTORIOGRAPHY RESEARCH IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL DOCTRINE (SINCE 50S OF THE TWENTIETH CENTURY. – TO PRESENT) / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is long enough to talk about the whole history of legal presumptions that goes back to the ancient times – Ancient Rome, doctrinal studies mainly in terms of their research more substantive issues (by the theory of law, industry (criminal, civil block ) Legal Sciences), statutory only some of them, mainly in the form of principles of individual proceedings (processes). In the administrative-legal doctrine in different historical periods presumption in administrative law studied very fragmentary. If roughly divided into the historiography of research in administrative law theory stages, language can be conducted on four, namely I (roughly from the ancient period to the 30's of the twentieth century.) With an emphasis on fragmented analysis of the presumption of innocence of the person committing minor offenses within the social harm criminal investigations, only fragmentary announcing the existence of other presumptions, II (approximately 30-50 years of the twentieth century) – absent any research on presumptions in administrative law, which is due to the specificity of of the administrative and legal science, its decline and its results, III (approximately 50-twentieth century – 90 twentieth century) – Activation of administrative and legal research in general, including and certain presumptions in administrative law is basically the presumption of innocence (of A. Yakubu L. Smith, V. Vasylenkova, D. Bahraha et al.). Finally, IV stage (from 90's to present) – there is a new stage of administrative and legal doctrinal research in general, and administrative law presumptions in particular, a certain "wave" of research, draws attention not only to the presumption of innocence (eg, of T. Kolomoets, V. Kolpakov, D. Luk'yantsya, A. Mykolenko, etc.), but also in other parts of the presumption of administrative law. For example, the administrative procedural law (Kuz'menko of O, O. Mykolenko, A. Yatsun), the official law (of Kivalova S., R. Miller), administrative proceedings (of Bevzenko B. et al.). In the field of academics have got the issue of the presumption of innocence (for example, the paper of Kolpakov, D. Luk'yantsya, Fedorova et al.) Question the presumption of legality of acts of administration (eg, work Luk'yantsya D., T. Kolomoets, B. Tymoshchuk, et al.), presumption of conformity as individuals (eg, robots S. Kivalova), the presumption of a possible violation of the Code of Administrative Procedure of Ukraine (for example, of A. Treschovoyi), the presumption of personal freedom (eg, work I. Iyerusalimova) and so on. This allows us to trace the trend in domestic administrative law to a particular specialization studies investigate this question, you should be able to continue to form the foundation for the modern process, the preparation of new legislation, including and codified laws.

*Key words: presumption, administrative law, historiography, genesis.*

Наявність правових презумпцій в адміністративному праві, їх види, особливості застосування та їх роль у правовому регулюванні усього спектру відносин, які підпадають під предмет адміністративного права, – все це ще не було безпосереднім предметом поглибленого дослідження у працях вчених-адміністративістів. Потрібно визнати, базуючись на аналізі наукових, навчальних джерел, що, в основному, вчені-адміністративісти вивчали ці питання фрагментарно, в контексті більш широких та фундаментальних досліджень, що певним чином ускладнило роботу над відповідним проблемним питанням.

З сер. 50-х років ХХ ст. почало формуватися нове методологічне підґрунтя дослідження проблеми правових презумпцій, вперше були порушені проблеми, що викликали жвавий інтерес науковців. Загальна «ідеологічна» лінія зберігалась, але коло проблем, що вивчалися вченими-юристами, значно розширювалося, зокрема, почалась активна розробка проблеми правових презумпцій, в т.ч. на рівні монографічних досліджень.

Аналіз адміністративно-правових наукових, навчальних джерел свідчить про фрагментарний, навіть епізодичний акцент уваги вчених-адміністративістів до проблематики презумпцій в адміністративному праві, переважно згадування презумпцій невинуватості (наприклад, роботи О. Якуби, О. Ковалю, А. Ключніченка, Р. Василенкова а ін.) й залишення поза увагою її детального аналізу й взагалі решти видів презумпцій в адміністративному праві. Починаючи з 50-х рр. ХХ ст. дослідження презумпцій були дещо змістовнішими, однак знову ж таки не достатніми для визнання їх комплексними, фундаментальними.

Серед напрацювань вітчизняних вчених-юристів (новітній етап – з сер. 90-х рр. ХХ ст.) слід згадати праці О. Гаргат-Українчук, М. Коржанського, Д. Луспеніка, В. Масюка, С. Стахівського, Д. Суханової, В. Фенніча, в яких висвітлюються проблеми співвідношення правових презумпцій із правовими фікціями, особливості їх класифікації, характеристика окремих видів презумпцій та їх роль у процесі розподілу обов'язків по доказуванню. Загально-теоретичні питання правових презумпцій знайшли своє відображення у працях вітчизняних вчених-юристів: В. Бабкіна, Ю. Власова, О. Зайчука, М. Кельмана, А. Колодія, О. Мурашина, Р. Огірка, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Скакун, В. Тертишника, О. Тихомирова, Ю. Шемшученка та ін.

Проте, всі ці вчені-юристи, теоретики права, представники різних галузевих правових наук досліджували презумпції в контексті теорії права, кримінального права та процесу, цивільного права та процесу як і раніше, проблематиці ж презумпцій в адміністративному праві не було приділено достатньої уваги з боку вчених-адміністративістів, що слід вважати суттєвою прогалиною, яка існує в адміністративно-правовій науці вже протягом тривалого часу і в умовах сучасної активізації доктринальних досліджень має бути відновлена. Взагалі, слід зазначити, що проблематика презумпцій в адміністративному праві або його окремих складових на рівні комплексних монографічних досліджень не привертала уваги вчених-адміністративістів у жодні історичні періоди, на відміну від інших представників галузевих правових наук. Пояснити це можна і складністю самого адміністративного права, його предмету, його мобільністю, широкою сферою правового регулювання, особливістю розвитку науки адміністративного права та іншими обставинами. Однак визнати цей стан задовільним на сьогоднішній день не можна що й актуалізує відповідне дослідження в умовах реформаційних, правотворчих, державотворчих, доктринальних процесів. Щоправда, поодинокі фрагментарні «сплески» уваги з боку вчених-адміністративістів до проблематики правових презумпцій були, однак комплексними їх визнати не можна. Так, варто зазначити, що питання правових презумпцій в адміністративному праві досліджувалося, в основному, на рівні дисертаційних досліджень, в контексті розгляду більш широкого питання. Так, М. Тищенко, у 1998 р. у своїй праці «Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення», аналізуючи суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення адміністративно-процесуальної діяльності, розглядає презумпцію невинуватості та презумпцію правової позиції громадянина як невід'ємні складові процесу реалізації ст. 3 Конституції України та юридичних гарантій прав і свобод громадянина, зазначаючи, що вони по своїй суті не будучи засобом або способом забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян,

відіграють роль у їх реалізації та охороні [1, 19]. Вчений-адміністративіст дійшов висновку, що презумпція невинності відображає тільки один з багатьох, хоча і дуже важливий, аспект правового становища громадянина в адміністративному процесі, «оскільки поряд із провадженнями, що мають юрисдикційний характер, у структуру адміністративного процесу включаються інші різні провадження, що мають неюрисдикційний характер» [1, 19]. Не менш важливою є потреба в презюмуванні правильності і законності правової позиції особи в неюрисдикційному провадженні – ось чому автор вважає правильним як одну з презумпцій адміністративного процесу виділити презумпцію правомірності дій і правової позиції громадянина. Такого роду презумпція найбільш є характерною для провадження по скаргах громадян на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Вже у 2001 році М. Тищенко разом з О. Бандуркою у підручнику «Адміністративний процес» аналізують презумпцію невинуватості в адміністративному процесі, виділяють її ознаки, хоча і не всі, та досліджують презумпцію правомірності дій і правової позиції громадян. Презумпцію добродійності та її юридичний варіант у монографії «Адміністративно-деліктний правовий феномен» аналізує В. Колпаков, акцентуючи увагу на тому, і з цим твердженням варто погодитися у повній мірі, що вона є однією із «найважливіших основ права на захист» [2, 401]. Зміст цієї презумпції полягає в тому, що особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, вважається невинною (саме такий термін вживає вчений-адміністративіст, а не «невинуватою») доти, доки «інше не буде доведено і зафіксовано у встановленому законом порядку» [2, 401]. З цього твердження цілком можна зробити висновок, що обов'язок доказування лежить повністю на обвинувачеві (державі).

Колектив авторів монографії «Виконавча влада і адміністративне право» за загальною редакцією В. Авер'янова, аналізуючи науково-теоретичні засади і актуальні проблеми функціонування виконавчої влади, проблеми правового регулювання її в Україні, розглядаючи ключові інститути виконавчої влади і адміністративного права крізь призму адміністративної реформи, досліджують і презумпцію знання закону та презумпцію невинуватості. Співставляючи поняття «знати закон» та «розуміти закон», автори приходять до висновку, що ці поняття не слід ототожнювати, адже те, що особа завчила напам'ять норми закону не означає вірне тлумачення останніх. Виділяючи з теорії права буденне тлумачення (громадянами), компетентне (або професійне, яке надається фахівцями у галузі права) та доктринальне (тлумачення здійснюють вчені, які проводять дослідницьку роботу в даній сфері), вони наголошують на суб'єктивних чинниках буденного тлумачення, що, у свою чергу, майже унеможливує фаховий, належний, дійсний рівень тлумачення [3, 464-465]. Тому вони пропонують коригувати принцип презумпції знання закону та нормативне закріплення його у наступному формулюванні: «Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності, за умов забезпечення можливості всіх осіб знайомитися з їх змістом та забезпечення однозначного тлумачення норм, що містяться у них» [3, 464-465]. Варто погодитися з таким формулюванням презумпції знання закону та додати, що тлумачення повинно здійснюватися лише фахівцями у галузі права. Що стосується презумпції невинуватості, то автори дійшли до висновку, що нагальною є потреба закріплення її у новому Кодексі України про адміністративні проступки [3, 465].

В. Курилов ще у 1983 році (щоправда із урахуванням тогочасного законодавства) виділив презумпцію відповідності працівника, яка полягає в тому, що при атестації працівник вважається таким, що відповідає займаній посаді або виконуваній роботі, доки інше не буде встановлено рішенням атестаційної комісії [4, 108]. Рішення комісії про визнання працівника таким, що відповідає чи не відповідає своїй роботі (посаді), має бути обґрунтованим. Презумпція відповідності визначає правове регулювання процедури й правові наслідки атестації. Цю позицію підтримують С. Ківалов, Л. Біла-Тіунова у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про державну службу», серед основних принципів атестації державних службовців виділяючи і презумпцію відповідності [5, 335].

І. Іерусалімова на рівні дисертаційного дослідження, аналізуючи механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина, у першому розділі своєї роботи акцентує увагу на презумпції особистої свободи людини, згідно з якою: дозволено все, крім того, що прямо забороняється законом; визнається обмеженість свободи держави, її органів і

посадових осіб відповідно до принципу, згідно з яким дозволено лише те, що прямо передбачається законом [6, 9]. Виділення цієї презумпції можна пояснити наслідком проголошення Україною курсу на інтеграцію до ЄС, що передбачає досягнення не тільки соціально орієнтованої економіки, а й високих стандартів, реальної демократії, побудови громадянського суспільства, дотримання верховенства права, повного та всебічного гарантування реалізації усього комплексу прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Д. Лук'янець, аналізуючи проблематику контролю у сфері виконавчої влади, розглядає таку презумпцію як «презумпцію знання закону», аналізує її закріплення у Кодексі про адміністративні правопорушення України та співвідносить із закріпленою у Конституції України презумпцією невинуватості [7, 461]. О. Бандурка та М. Тищенко приділяють велику увагу ролі презумпції невинуватості у адміністративному процесі, акцентуючи увагу на тому, що дана презумпція отримала опосередковане закріплення лише у ст.7 Кодексу про адміністративні правопорушення, в той час як у ст.62 Конституції України йде мова про презумпцію невинуватості лише у кримінальному процесі [3, 37-38]. Науковці зазначають, що ця презумпція має великий вплив на об'єктивність, неупередженість розгляду питання про винуватість особи у вчиненні адміністративного правопорушення на стадії розгляду справи та вирішення справи по суті. До засобів та прийомів техніки кодифікації адміністративно-деліктного законодавства І. Федоров у роботі «Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства», поряд із адміністративно-деліктними правовими конструкціями, адміністративно-деліктними правовими фікціями, адміністративно-деліктною кодифікаційною термінологією, відсилкою та ін. виокремлює й адміністративно-деліктні правові презумпції [8, 50], подає надто коротку, дещо узагальнюючу їх характеристику.

Забезпечення гарантій прав і свобод громадян в адміністративному процесі шляхом застосування правових презумпцій розглядає І. Сіліч, який у підрозділі 2.5 свого дисертаційного дослідження зосереджує увагу на такі презумпції, як: презумпція невинуватості, презумпція законності правових актів органів управління, презумпція правомірності дій чи бездіяльності й вимог суб'єкта звернення, презумпція обов'язковості надання управлінських послуг та презумпція необхідності одержання такого роду послуг для громадян [9, 12] та пропонує доповнити: по-перше, ст.62 Конституції України вказівкою на те, що «положення даної статті поширюються й на випадки залучення до адміністративної, дисциплінарної й матеріальної відповідальності, з урахуванням особливостей кожної з них», по-друге, Кодекс України про адміністративні правопорушення презумпцію невинуватості, яку доцільно сформулювати і закріпити з урахуванням презюмування прав потерпілого [9, 16].

Презумпцію в адміністративному судочинстві виділяє О. Трещова у дисертації «Державний примус в адміністративному судочинстві України», а саме: «презумпцію можливого порушення вимог Кодексу учасником цього виду правосуддя за певної процесуальної ситуації та передбачення судді адміністративного суду, засноване на приписах зазначеного закону і його внутрішньому переконанні, про здатність конкретної особи, яке бере участь у справі, допустити зловживання своїми правами за обставин, які неминуче настануть в майбутньому при розгляді та вирішенні справи адміністративної юрисдикції» [10, 77].

Розглядаючи право громадян на звернення, О. Костюкевич приходять до висновків, що «поряд із загальноновизнаними у правовій науці принципами права на звернення, доцільно відокремити такі принципи як: принцип належної процесуальної регламентації розгляду і вирішення звернень громадян; принцип негайного припинення дій, що породжують порушення приписів законодавства, прав і свобод громадян, якщо такі порушення мають очевидний характер; принцип надання правової допомоги особам, які є суб'єктами звернень, а також принцип реалізації правових презумпцій» [11, 17].

Певну, хоча знову ж таки дещо фрагментарну, увагу на рівні дисертаційних досліджень з адміністративного права презумпції невинуватості приділили вчені-адміністративісти. Так, Г. Супрун, зосереджуючи увагу на суді (судді) як суб'єкті провадження у справах про адміністративні правопорушення в Україні, ґрунтуючись на аналізі зарубіжного досвіду, пропонує «доповнення чинного КУпАП окремою статтею (246-1), яка б розкривала принцип



презумпції невинуватості: «1. Особа, щодо якої здійснюється провадження у справі про адміністративний проступок, вважається невинуватою у його вчиненні доти, доки її вина не буде доведена в законному порядку, відповідно до вимог, установлених цим Кодексом. 2. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, не зобов'язана доводити свою невинуватість у вчиненні адміністративного проступку. 3. Усі сумніви щодо доведеності вини особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, тлумачаться на її користь» [12, 17]. У майже всіх наявних роботах з адміністративної відповідальності (наукових, навчальних, публіцистичних) аналізується презумпція невинуватості, її зміст, нормативне закріплення (наприклад, роботи Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, Д. Лук'янця, О. Миколенка та ін.). С. Резнік звертає увагу на презумпцію невинуватості, її зміст у роботі «Малозначність правопорушення як підстава звільнення від адміністративної відповідальності» [13, 16]. Досліджуючи принципи дисциплінарного провадження, зокрема застосування дисциплінарного стягнення, Д. Полівчук у роботі «Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ», поряд із визначенням принципів верховенства права, законності, об'єктивної істини, охорони інтересів держави і особистості, рівності усіх учасників дисциплінарного провадження перед законом, економічності дисциплінарного провадження, гласності, поваги до особистості, доцільності, самостійності прийняття рішення, забезпечення права на захист значну роль відводить і презумпції невинуватості як важливому елементу забезпечення прав людини [14, 16].

Не минули увагою вчені-адміністративісти і презумпцію вини суб'єкта владних повноважень (наприклад, роботи В. Бевзенка «Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України»; О. Яцун «Особливості провадження по земельним спорам за участю суб'єктів публічної адміністрації в порядку адміністративного судочинства»; І. Яцків «Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні» та ін.).

Отже, можна вести мову про достатньо тривалу в цілому історію правових презумпцій, яка веде свій початок ще з давніх часів – Стародавнього Риму, доктринальне дослідження їх переважно у аспекті дослідження більш змістовних питань (представниками теорії права, галузевих (кримінально-правовий, цивільно-правовий блок) правових наук), нормативне закріплення лише окремих із них, переважно у вигляді принципів окремих проваджень (процесів). В адміністративно-правовій доктрині у різні історичні періоди презумпції в адміністративному праві досліджувалися дуже фрагментарно. Якщо умовно виділити в історіографії їх дослідження в адміністративно-правовій науці етапи, мову можна вести про чотири, а саме: I (приблизно з давнього періоду і до 30-х рр. XX ст.) із акцентом на фрагментарний аналіз презумпції невинуватості особи у вчиненні протиправних діянь незначної суспільної шкідливості у рамках кримінально-правових досліджень, лише фрагментарне аносування існування й інших презумпцій; II (приблизно 30-50 рр. XX ст.) – взагалі відсутні будь-які дослідження питань презумпцій в адміністративному праві, що і обумовлено специфікою розвитку самої адміністративно-правової науки, занепадом її та її результатів; III (приблизно 50-ті XX ст. – 90 рр. XX ст.) – активізація адміністративно-правових досліджень в цілому, в т.ч. і деяких презумпцій в адміністративному праві в основному презумпції невинуватості (роботи О. Якуби Л. Коваля, В. Василенкова, Д. Бахраха та ін.). І нарешті, IV етап (з 90-х рр. і до сьогодення) – спостерігається новий етап адміністративно-правових доктринальних досліджень в цілому і презумпцій в адміністративному праві зокрема, певна «хвиля» наукових досліджень, звертається увага не лише на презумпцію невинуватості (наприклад, роботи Т. Коломоєць, В. Колпакова, Д. Лук'янця, О. Миколенка тощо), а й презумпції в інших складових адміністративного права. Наприклад, в адміністративно-процедурному праві (роботи О. Кузьменко, О. Миколенка, О. Яцун), в службовому праві (роботи С. Ківалова, Р. Мельника), адміністративному судочинстві (роботи В. Бевзенка та ін.). У поле зору вчених потрапили питання презумпції невинуватості (наприклад, роботи В. Колпакова, Д. Лук'янця, І. Федорова та ін.), питання презумпції законності актів управління (наприклад, роботи Д. Лук'янця, Т. Коломоєць, В. Тимошука, та ін.), презумпції відповідності особи посаді (наприклад, роботи С. Ківалова), презумпція можливого порушення вимог Кодексу адміністративного судочинства України (наприклад, роботи О. Трещової), презумпції особистої свободи людини (наприклад, роботи І. Ієрусалімової), тощо. Все це дозволяє простежити тенденцію у вітчизняних адміністративно-правових дослідженнях до певної спеціалізації дослідження цього питання,

яку варто зберегти і надалі для формування фундаменту для новітнього вітчизняного нормотворчого процесу, підготовки нових законодавчих, в т.ч. і кодифікованих актів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Тищенко М.М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. М. Тищенко; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 1999. — 32 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 528 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.
4. Курилов В.И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве / В.И. Курилов. — Владивосток: Изд-во Дальневосточн. ун-та, 1983. — 200 с.
5. Ківалов С.В. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ. комент. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. — Вид. 2-ге, змін. і доп. — Одеса: Фенікс, 2009. — 690 с.
6. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.О. Іерусалімова; Національний транспортний ун-т. — К., 2006. — 205 с.
7. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. — К.: Літера ЛТД, 2001. — 336 с.
8. Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: монографія / І.О. Федоров. — Запоріжжя: ТОВ «ВПД Запоріжжя», 2006. — 144 с.
9. Сіліч І.І. Гарантії забезпечення прав і свобод громадян в адміністративному процесі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.І. Сіліч; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2008. — 20 с.
10. Трещова О.Р. Державний примус в адміністративному судочинстві України: дис. кандидата юридичних наук: 12.00.07 / О.Р. Трещова; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». — Харків, 2012. — 208 с.
11. Костюкевич О.К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юридичних наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.К. Костюкевич; Міжрегіонал. акад. упр. персоналом. — К., 2011. — 20 с.
12. Супрун Г.Б. Суд (суддя) як суб'єкт провадження у справах про адміністративні правопорушення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г.Б. Супрун; Акад. праці і соц. відносин Федер. профспілок України. — К., 2011. — 20 с.
13. Резнік С.О. Малозначність правопорушення як підстава звільнення від адміністративної відповідальності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юридичних наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.О. Резнік; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. — Д., 2011. — 20 с.
14. Полівчук Д.П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.П. Полівчук; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. — Д., 2011. — 19 с.

УДК 343.163: 005.95 (477)

## ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП УПРАВЛІННЯ КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Лескіна І.Є., здобувач

*Запорізький національний університет*

У статті визначені форми управління прокурорсько-слідчими кадрами, окреслені проблеми, що виникають у площині забезпечення рівноправ'я жінок і чоловіків під час здійснення управління, а також запропоновані шляхи вдосконалення кадрової політики в аспекті досягнення гендерного паритету.

*Ключові слова: гендерна рівність, принцип, органи прокуратури, кадри, персонал, управління кадрами, форми управління.*

Лескіна И.Е. ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО КАК ПРИНЦИП УПРАВЛЕНИЯ КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье определены формы управления прокурорско-следственными кадрами, обозначены проблемы, которые возникают в плоскости обеспечения равноправия женщин и мужчин при осуществлении управления, а также предложены пути усовершенствования кадровой политики в аспекте достижения гендерного паритета.

*Ключевые слова: гендерное равенство, принцип, органы прокуратуры, кадры, персонал, управление кадрами, формы управления.*

Leskina I.E. GENDER EQUALITY AS A PRINCIPLE OF PERSONNEL MANAGEMENT IN THE PROSECUTION AUTHORITIES OF UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the article, the author specified the form of government of prosecutor and investigator cadres, outlined the problems that arise in terms of equality of women and men during administration, and suggested the ways to improve personnel policy in terms of achieving gender parity.

The author substantiated the expediency of using terminology "management personnel in the public prosecution." According to the author, this term is a meaningful impact of managers on subordinate public prosecution offices, units, and separate groups of employees or individual officials of public prosecution offices in order to optimize their work and to have the most effective performance of the tasks assigned to the prosecution.

This article gives classification of personnel (staff) of the prosecution authorities of Ukraine produced by scientists. Thus, as the classification criteria they use professional identity, objective evidence of a person, official status, functionality or legal status, category of workers.

The author analyzes tendencies of placement of employees depending on sex of prosecution officials. Thus, the results of prosecutor personnel research of Zaporizhzhya region reveal that the prosecution service is not exclusively a male activity, as evidenced by the nearly equal number of workers of both sexes in the so-called ordinary positions. However, the percentage of women working in positions with the largest amount of power is insignificant. Another tendency is the split of prosecutorial activities and accordingly positions in traditionally "male" and "female." Outlined the tendency of women exclusion from decision-making in the public prosecution offices that is the existence of hidden gender discrimination in the prosecution authorities, caused by the imperfection of forms of personnel management.

The paper presents the form of personnel management in the prosecution authorities of Ukraine and regulatory grounds of such government.

The author proposed definition of a term "the principle of gender equality" in the context of human resources management of public prosecution. In other words, that are fundamental principles of equality of women and men, fixed at the regulatory level and embodied in the law, including equal rights and opportunities of its implementation in the prosecution service as well as equal duties and responsibility.

The article shows that in the current processes of reforming legal system of Ukraine in accordance with its commitments of international legal obligations and renewed standards of human rights, as well as the transformation of goals, objectives and systems of prosecution authorities, the statutory principle of gender equality is essential as well as a fundamental principle of management prosecution authorities in general and prosecutorial personnel in particular.

The paper also proposes measures of implementing this principle in prosecution personnel management of Ukraine.

*Key words: gender equality, principle, prosecution authorities, cadres, personnel, personnel management, form of government.*

Діяльність органів прокуратури відіграє першочергове значення у забезпеченні законності й правопорядку в державі. У свою чергу, однією з обов'язкових умов належного виконання функцій прокурорського нагляду є відповідна управлінська діяльність, спрямована на оптимальну організацію роботи усієї системи прокуратури України. Особливої значущості

процеси управління органами прокуратури набувають й у світлі сучасного реформування її системи відповідно до зобов'язань, взятих на себе Україною перед Радою Європи щодо зміни ролі та функцій прокуратури з метою приведення їх у відповідність із європейськими стандартами.

Як зазначає Є. Попович, мета органів прокуратури України є триединою і складається з наступних аспектів: всебічна захищеність прав і свобод людини та громадянина; верховенство законності у діяльності усіх державних та недержавних органів, установ, підприємств та організацій, а також громадян на території України; всебічна захищеність охоронюваних законом інтересів держави та суспільства [1, 12].

Безумовно, управління органами прокуратури України є видом державного управління, яке спрямоване на забезпечення ефективного виконання завдань та функцій, визначених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», і полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на підпорядковані органи та їх структурні частини з метою оптимальної організації їх діяльності.

Одним із основних напрямків управління органами прокуратури України є управління кадрами. Успішне виконання поставлених перед прокуратурою завдань значною мірою залежить від чіткої організації роботи з добору, розстановки, виховання та професійної підготовки прокурорсько-слідчих кадрів [2, 56].

Серед сучасних кадрових тенденцій в органах прокуратури України можна виділити як негативні, так і позитивні. До перших належать: швидка плинність кадрів, невеликий відсоток працівників із досвідом роботи на нижчих прокурорсько-слідчих посадах, певна упередженість при прийнятті кадрових рішень, часта ротація кадрів на керівних посадах. До других відносяться: вдосконалення процедури відбору кадрів, проходження стажування на посадах молодими спеціалістами, розширення можливостей професійного зростання для працівників, які сумлінно та професійно виконують службові обов'язки, підвищення загального рівня професійності кадрового складу. До позитивних тенденцій, на нашу думку, можна віднести й збільшення кількості службовців-жінок. Але, щодо останньої тенденції необхідно внести певні застереження, так як при проходженні служби в органах прокуратури жінки стикаються із труднощами, викликаними відсутністю нормативного закріплення рівних прав та можливостей статей при влаштуванні та просуванні по службі.

З урахуванням викладеного доцільним вбачається дослідити процес управління кадрами в органах прокуратури саме з точки зору забезпечення рівноправ'я статей – гендерної рівності.

Питанням управління кадрами приділялась значна увага як вітчизняними, так і зарубіжними вченими. Окремо досліджувались й проблеми організації роботи з кадрами у правоохоронних органах, в органах прокуратури. Зокрема, вказаних питань торкалися В. Венедиктов, М. Мичка, Ю. Шемшученко, Ю. Битяк, В. Авер'янов, В. Марчук, О. Бандурка, В. Шуба, С. Нечипоренко, М. Бурбика, Є. Попович, В. Дерев'янка та інші.

Проте, проблема забезпечення гендерної рівності в управлінні кадрами органів прокуратури України комплексно не досліджувалась. З огляду на це автор вважає необхідним у даній статті визначити форми управління прокурорсько-слідчими кадрами й окреслити проблеми, що виникають у площині забезпечення рівноправ'я жінок і чоловіків під час здійснення кожної з форм управління, а також запропонувати шляхи вдосконалення кадрової політики в аспекті досягнення гендерного паритету.

Варто акцентувати увагу на тому, що, досліджуючи кадрові процеси, науковці використовують різну термінологію. Так, деякі вчені вживають словосполучення «управління кадрами» [1], тоді як у дослідженнях інших зустрічається термінологічне сполучення «організація роботи з кадрами» [2; 3].

У «Словнику руської мови» С. Ожегова термін «управління» розуміється керування, спрямування дій кого-небудь [4, 726]. «Організація» визначається як підготовка, налагодження, об'єднання з певною метою, впорядкування [4, 392].

У електронній енциклопедії «Вікіпедія» «управління» визначається як цілеспрямований програмований чи довільний вплив на об'єкти задля досягнення кінцевої мети [5], «організація» – як цільове об'єднання ресурсів для досягнення певної мети [6].

На думку О. Бандурки, у найзагальнішому вигляді управління можна визначити як комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку. Управління в органах внутрішніх справ – різновид державного управління і повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів внутрішніх справ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері внутрішніх справ держави [7, 9].

В. Плішкін вважає, що управління органами внутрішніх справ можна визначити як особливий вид діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб по упорядкуванню системи органів внутрішніх справ, забезпеченню її оптимального функціонування і розвитку з метою ефективного вирішення завдань по боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку, які поставлені перед нею [8, 21].

П. Каркач визначає управління в органах прокуратури як різновид державного управління, яке забезпечує взаємодію всіх систем і структур органів прокуратури з метою виконання завдань прокурорського нагляду за додержанням законів та іншої її діяльності [2, 19].

В. Загородній у своєму дисертаційному дослідженні «Основні напрями організації роботи районних (міських) прокуратур» запропонував власне визначення організації роботи в прокуратурі як створення умов для ефективного здійснення прокуратурою та її органами і посадовими особами поставлених перед ними завдань і закріплених за ними функцій шляхом встановлення правил, що стосується розпорядку діяльності прокуратури і прийняття управлінських рішень по окремих напрямках управлінської діяльності. При цьому організація роботи в цілому носить як статичний, так і динамічний характер. Окремі її елементи фіксують становище, в якому перебуває організаційна структура, тобто фактичний стан організації, а інші – управлінські процеси в їх динаміці [9, 6-7].

Аналіз наукової літератури дає підстави зробити висновок, що найчастіше терміни «управління» та «організація» співвідносять наступним чином:

- як динамічний та статистичний елементи однієї системи;
- організація як функція управління;
- як явища, синонімічні за змістом, але різні за суб'єктами та об'єктами впливу.

На наш погляд, доцільним є використання саме терміну «управління кадрами» та розуміння його як цілеспрямований вплив керівників на нижчестоящі прокуратури, структурні підрозділи прокуратур, окремі групи працівників або окремих посадових осіб прокуратур з метою оптимізації їхньої діяльності та найефективнішого виконання ними покладених на прокуратуру завдань.

Ще одним дискусійним питанням є обґрунтування доцільності вживання терміну «персонал» замість усталеного «кадри». Не вдаючись до глибокого аналізу етимології зазначених слів, наведемо думку С. Нечипоренка, який у своїй дисертації розглядає це питання. Вчений робить висновок про відсутність змістовної різниці між термінами “кадри” та “персонал”, однак констатує існування різниці за суттю. Вона полягає у відтворенні гуманістичної основи управління у терміні “персонал”, на відміну від традиційного терміна “кадри”, використання якого обумовлено історично [9, 39]. В цілому погоджуючись із даним твердженням, все ж віддамо перевагу традиційній термінології, яка на сьогодні закріплена на законодавчому рівні (Закон України «Про прокуратуру», накази Генерального прокурора України).

Шляхом системного тлумачення положень розділу IV Закону України «Про прокуратуру» доходимо висновку, що під кадрами органів прокуратури маються на увазі: прокурори, слідчі, працівники науково-навчальних закладів прокуратури, а також інші працівники прокуратури (спеціалісти, службовці, робітники).

М. Бурбика пропонує персонал (автор використовує саме такий термін) органів прокуратури класифікувати за такими критеріями:

- а) професійна приналежність (юристи, управлінці, економісти, психологи, педагоги, інженери та інші);
- б) об'єктивні ознаки особи (стать, вік, освіта, досвід роботи тощо);
- в) посадове становище (залежно від присвоєного класного чину та займаної посади);
- г) функціональне призначення або правове становище (робітники, службовці, спеціалісти) [10, 7].

С. Нечипоренко вважає, що службу в органах прокуратури за ознаками виконуваних службовцями функцій доцільно розмежувати на спеціалізовану державну і цивільну. Спеціалізованою державною службою в органах прокуратури названо професійну діяльність прокурорів, що обіймають посади в єдиній системі органів прокуратури, яка здійснюється на основі Конституції, законів, інших нормативно-правових актів України, і яка за змістом полягає у виконанні функцій щодо підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляді за додержанням законів, прав і свобод людини і громадянина правозастосовувачем [9, 33]. Вчений також пропонує проводити класифікацію персоналу в органах прокуратури за критерієм категорії працівників, за яким виділяють два види персоналу – атестований та цивільний. У межах кожного виду існують певні групи. Так, цивільний персонал поділено на три групи: робітники, службовці та спеціалісти (за основу такого поділу взято ст.49 Закону України «Про прокуратуру»). Групи атестованого персоналу можна виділяти залежно від класних чинів (державні радники юстиції України, радники юстиції відповідно 1 – 3 класів, старші радники юстиції, радники юстиції, молодші радники юстиції, юристи 1 – 3 класів) або різновиду персоналу (прокурори району, прокурори прокуратури, слідчі, прокурори-криміналісти, управлінський та викладацький персонал Національної академії прокуратури України) [9, 55-56].

Погоджуючись із запропонованою класифікацією, відмітимо, що поглиблене дослідження варто проводити саме відносно управління кадрами спеціалізованої служби, адже саме діяльність такого персоналу безпосередньо відображає сутність органів прокуратури та спрямована на виконання їхніх функцій.

Із урахуванням наведеної класифікації доцільно відмітити тенденції розстановки кадрів залежно від статі службовців прокуратури.

Так, станом на грудень 2012 року співвідношення службовців-жінок та службовців-чоловіків, які обіймають посади прокурорів прокуратур районів Запорізької області (на території якої проводиться дослідження), складає приблизно 40/60 відсотків. Аналогічна пропорція зберігається й відносно посад прокурорів відділів, начальників відділів прокуратури Запорізької області. Проте, процент жінок, що перебувають на так званих найвищих керівних посадах, є суттєво нижчим. Серед п'яти начальників управлінь прокуратури Запорізької області лише одна жінка, чотири з п'яти заступників прокурора області – чоловіки. Посади прокурорів районів у місті, районів та міжрайонних прокурорів також зайняті переважно особами чоловічої статі: 21 із 25 (дані отримані на офіційному сайті прокуратури Запорізької області [11]).

Крім того, майже всі посади прокурорів 27 адміністративно-територіальних одиниць України – 24 областей, Автономної республіки Крим, міст Київ і Севастополь – обіймають чоловіки. Виключення складає прокуратура Дніпропетровської області. Серед керівників 23 структурних підрозділів Генеральної прокуратури України лише 7 жінок. Генеральний прокурор України та всі його заступники – виключно чоловіки (за даними офіційного сайту Генеральної прокуратури України [12]).

На підставі наведених даних можна зробити наступні висновки. Прокурорська служба безперечно не є виключно чоловічою діяльністю, про що свідчить майже рівна кількість працівників обох статей на так званих рядових посадах. Разом із тим, відсоток жінок, які працюють на посадах із найбільшим обсягом владних повноважень, є незначним. Ще однією тенденцією можна вважати розподіл сфер прокурорської діяльності та відповідно посад на традиційно «чоловічі» та «жіночі». Наприклад, в управлінні представництва, захисту інтересів громадян та держави в суді посади зайняті переважно жінками, а в управлінні нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні – переважно чоловіками.

Підсумовуючи, можна відмітити тенденцію усунення жінок від прийняття владних рішень в органах прокуратури, а отже – існування прихованої гендерної дискримінації в органах прокуратури, яка обумовлена недосконалістю форм управління кадрами.

В. Дерев'янка серед форм управління кадрами прокуратури виділяє, зокрема, професійний відбір, підготовку, навчання, виховання, розстановку, адаптація та звільнення прокурорських кадрів [13].

М. Бурбика до таких форм відносить професійну орієнтацію, відбір, призначення на посаду, ротацию кадрів, оцінювання кадрів, професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації, соціально-правовий захист прокурорсько-слідчих працівників, вивільнення та подальше пенсійне забезпечення, роботу з ветеранами [10, 9].

П. Каркач серед форм називає добір і розстановку кадрів в органах прокуратури, роботу з молодими спеціалістами, атестацію працівників прокуратури, формування резерву кадрів для висування на вищі посади, підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів, присвоєння класних чинів прокурорсько-слідчим працівникам, контроль за додержанням трудової дисципліни в органах прокуратури [2].

Найбільш вдалою вбачається остання із запропонованих класифікацій, адже вона охоплює всі основні етапи проходження служби в органах прокуратури, разом з тим не торкаючись відносин, що виникають до влаштування на службу, або після звільнення з неї.

Правовою основою управління кадрами органів прокуратури України є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», Дисциплінарний статут прокуратури, затверджений постановою Верховної Ради України № 1796-ХІІ від 06.11.1991, накази Генерального прокурора України: № 1гн від 26.12.2011 «Про організацію роботи та управління в органах прокуратури України»; № 2гн від 15.12.2011 «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України»; № 2958ц від 12.09.2005, яким затверджено Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників прокуратури України; № 583ц від 11.04.2007, яким затверджено Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників прокуратури України; № 3068ц від 19.12.2006, яким затверджена Інструкція про порядок присвоєння класних чинів працівникам прокуратури України; № 20 від 06.03.2012, яким затверджена Інструкція про порядок проведення службових розслідувань і службових перевірок в органах прокуратури України; № 65 від 05.12.2008, яким затверджено Положення про прокурорів-криміналістів органів прокуратури України; № 80 від 30.12.2009, яким затверджено Положення про стажування в органах прокуратури України; № 61 від 09.06.2011, яким затверджено Положення про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України; № 123 від 28.11.2012, яким затверджено Кодекс професійної етики та поведінки, працівників прокуратури.

Аналіз нормативного матеріалу, спрямованого на регулювання кадрових питань в органах прокуратури України, не дає підстав говорити про відкриту формальну дискримінацію за статевою ознакою. Разом з тим, у жодному з перерахованих нормативно-правових актів не закріплено принцип гендерної рівності як основоположну засаду управління кадрами прокуратури.

Принцип гендерної рівності в контексті управління органами прокуратури можна розуміти як закріплені на нормативному рівні та втілені у реалізації норм права основоположні засади рівності жінки та чоловіка, що включає рівні права та можливості їх реалізації при проходженні служби в органах прокуратури, а також рівні обов'язки й відповідальність.

Управління кадрами органів прокуратури є видом державного управління, а також входить до ще більш широкого поняття – соціального управління. Таким чином, систему принципів управління соціального та державного доцільно використовувати й у дослідженні засад управління кадрами прокуратури.

За визначенням В. Колпакова, принципи державного управління – це основоположні начала, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими управління здійснюється і організовується. Прийнято виділяти такі групи принципів:

1) соціально-політичні – демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави

(народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність;

- 2) організаційні принципи побудови апарату державного управління – галузевий, функціональний, територіальний;
- 3) організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління – нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність, поділ управлінської праці; відповідальність за прийняті рішення, оперативна самостійність [14].

За класифікацією О. Бандурки принципи управління поділяються на загальні, галузеві та інституційні. З найбільш загальних виділяють принципи соціальної спрямованості управлінської діяльності, законності, об'єктивності, комплексності і системності, гласності, поєднання колегіальності й єдиноначальності [7, 31].

В. Плішкін виокремлює загальні та спеціальні принципи управління. При цьому до перших відносить принципи науковості, законності, гласності, гуманізму, розподілу влад, системності, плановості та конкретності. Друга група, в свою чергу, поділяється на принципи побудови системи управління (ієрархічності, функціональний, територіально-галузевий, норми керованості та інші) та принципи здійснення процесу управління (цілеспрямованості, головної (основної) ланки, відповідності, поєднання єдиноначальності та колегіальності, відповідальності органів та посадових осіб за дії або бездії, раціонального співвідношення цілей та способів їх досягнення з ресурсним забезпеченням та деякі інші) [8, 113-119].

Вважаємо, що в умовах сучасних процесів реформування правової системи України відповідно до взятих нею міжнародно-правових зобов'язань та оновлених стандартів прав людини, а також з урахуванням трансформації мети, завдань та системи органів прокуратури вкрай необхідним вбачається нормативне закріплення принципу гендерної рівності як основоположного начала управління органами прокуратури взагалі й прокурорськими кадрами зокрема.

Щодо конкретних заходів впровадження зазначеного принципу в управління кадрами прокуратури України, можна порекомендувати наступне:

- нормативне закріплення рівного для чоловіків і жінок права на доступ до служби в органах прокуратури України та просування по службі;
- можливе встановлення квот для заміщення керівних посад у приблизному співвідношенні 30/70% для жінок і чоловіків відповідно;
- розширення заходів соціального захисту жінок-службовців прокуратури (наприклад, створення мережі відомчих дошкільних закладів, збільшення матеріальної допомоги на утримання дитини тощо);
- включення до освітніх програм вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку спеціалістів для органів прокуратури України, гендерних спецкурсів;
- проведення для службовців прокуратури гендерних семінарів і тренінгів для подолання гендерних стереотипів та формування позитивного сприйняття жінки-керівника.

Безумовно, процес впровадження принципу гендерної рівності при реалізації всіх форм управління кадрами потребує подальшого наукового вивчення з метою вироблення оптимальної моделі такого управління.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є.М. Попович. – Харків, 2010. – 30 с.
2. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району: методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах / П.М. Каркач. – Харків: Право, 2008. – 352 с.



3. Дерев'янка В.В. Організаційно-правові засади роботи з кадрами в органах прокуратури України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.В. Дерев'янка. – Київ, 2012. – 30 с.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Гос. изд. иностр. и нац. словарей, 1986. – 797 с.
5. Вікіпедія: вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F>
6. Вікіпедія: вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>
7. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О.М. Бандурка. – Х.: Харків. ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
8. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
9. Загородній В.Є. Основні напрями організації роботи районних (міських) прокуратур: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В.Є. Загородній. – Одеса, 2009. – 20 с.
10. Нечипоренко С.І. Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Нечипоренко Сергій Ігорович. – Одеса, 2011. – 205 с.
11. Бурбика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.М. Бурбика. – Київ, 2007. – 20 с.
12. Прокуратура Запорізької області: офіційний інтернет-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zap.gov.ua/ua/structure.html>.
13. Генеральна прокуратура України: офіційний інтернет-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/kersp.html>.
14. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.

УДК 347.962:342.9(477)

## **НОВІ МЕТОДИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ**

Немченко В.О., аспірант

*Запорізький національний університет*

Стаття присвячена розгляду інноваційної спрямованості суддівської діяльності у сучасних інформаційних умовах. Особливо розглядається особистість судді та характеризуються його психічні властивості, що формують індивідуальність. Автор також приділяє увагу поняттю "судового свавілля" як соціального (точніше – асоціального) явища. Проведено дослідження

характеристик професіоналізму діяльності судді в адміністративному процесі. З'ясовано, які саме характеристики, перш за все, притаманні професіоналізму діяльності судді.

*Ключові слова: адміністративний процес, інформаційні процеси, компетентність, професійна діяльність, суд, суддя, судове дилетантство.*

Немченко В.А. НОВЫЕ МЕТОДЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЬИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ УКРАИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена рассмотрению инновационной направленности судейской деятельности в современных информационных условиях. Отдельно рассматривается личность судьи и характеризуются его психические свойства, которые формируют индивидуальность. Автор также уделяет внимание понятию "судебного произвола" как социального (точнее – асоциального) явления. Проведено исследование характеристик профессионализма деятельности судьи в административном процессе. Выяснено, какие именно характеристики, прежде всего, присущи профессионализму деятельности судьи.

*Ключевые слова: административный процесс, информационные процессы, компетентность, профессиональная деятельность, суд, судья, судебное дилетантство.*

Nemchenko V.O. NEW METHODS OF A JUDGE'S PROFESSIONAL ACTIVITY IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article deals with innovative orientation of a judge's activity in modern informational conditions. In modern scientific literature and periodicals only certain aspects of this issue are reflected. Therefore the subject of the present article is reporting the main points of introducing the integration method into the conception of a judge's professional activity in the administrative procedure.

The psychological analysis of a judge's professional activity is based on the acmeologic conception of informational innovation which, in its turn, primarily relies on fundamental principles of "action approach" founded by O. Leontyev who claims that activity is operation triggered by a motive (object of necessity).

The psychological mechanism of any activity consists of a motive, a general aim, a programme of actions, conditions of activity etc. A judge's activity in the administrative procedure is not an exception to this rule. The actions which form this activity are conscious volitional acts.

Thus, activity is a specific human form of treating the environment, the content of which is changing the environment reasonably and transforming it for the benefit of people. This is the content that a judge's activity should acquire.

By its nature and orientation the integration method differs from other methods of a judge's professional activity in the administrative procedure. These are the grounds which allow to accept (with a high reliability level of results of a research) the acmeologic methodology as a scope of ideas about the value of a human being, the importance of a person's inner world, their creative and self-perfecting abilities.

The state of a motivational sphere is evaluated by such criteria as the productivity of a judge's activity, optimism and interest in work, self-rating of professional competence and degree of success in working with people. Hence the understanding of a judge's personality gets a considerable importance in improving the efficiency of professional activity in the sphere of administrative legal procedure.

Thereby professiography has an important psychological and acmeologic charge, it broadens the prospects of realizing certain professional psychodiagnostic aims. It is included in the methodological range of juridical psychology as a plenipotentiary meaningful phenomenon.

We should remark that the nature of legal procedure high-handedness as a social (or to be more accurate – asocial) occurrence doesn't change with time, only aims and the ways of realization alter. Indeed, the profession of a judge is one of the most difficult juridical professions and the job of a judge in an administrative court is distinguished by the variety of professional tasks which should be solved.

The professionalism of a judge's activity in the administrative procedure is first of all characterized by high equilateral productivity of this activity.

*Key words: administrative processes, information processes, competence, professional activity, court, judge, judicial inexperience.*

Проблемам адміністративно-правового регулювання присвячено досить багато наукових досліджень. Серед учених-адміністративістів потрібно відзначити таких видатних дослідників,

як В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.І. Веремесенка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, М.І. Єропкина, Л.М. Колодкіна, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, А.О. Селіванова, В.Д. Сущенко, Ю.О. Тихомирова тощо. Тим не менш, інноваційна спрямованість суддівської діяльності у сучасних інформаційних умовах ще вивчена недостатньо. Дисертаційні дослідження за цією проблематикою не проводились. У сучасній науковій літературі та періодиці частково відображено тільки окремі аспекти цієї проблеми. Звідси предметом статті є висвітлення основних положень запровадження інтеграційного методу до концепції професійної діяльності судді в адміністративному процесі.

Проблеми професіоналізму та компетентності, виявлення умов для забезпечення особистісно-професійного розвитку й досягнення індивідуумами професійного «акме» розглянуто в дослідженнях науковців А. Деркача, В. Зазікіна, О. Бодальова, А. Маркової, О. Анісімова, Н. Кузьміної, Л. Рудкевича та ін. Як показує досвід, без відповідного аналізу професіоналізму й компетентності не завжди вдається досягти належного професійного рівня підготовки управлінських кадрів.

Поняття діяльності відіграє ключову роль у психології праці як науковій дисципліні і юридичній праці як її підгалузі, що виконує ряд найважливіших функцій. За концепцією С.Л. Рубінштейна діяльність – це психологічне поняття, яке визначається активністю або процесуальністю, а саме – специфічною предметно- та соціально-детермінованою організацією, яку варто позначати терміном «діяльність». Він приписує не самим психічним процесам, а їхнім зовнішнім проявам, формам та безпосередній дії на зовнішній світ – нехай це світ речей чи людей – немає значення.

Визначають, що термін «інновація» може інтерпретуватися як перетворення потенціалу науково-технічного прогресу в реалії, що втілюється в нових технологіях, зокрема соціальних та інформаційних [1]. Термін «інтеграція» означає процес упорядкування, погодження окремих частин у ціле. Результатом такого процесу є створення нових якостей або визначення різноманітних речей, явищ та процесів, не позбавляючи їх попередніх властивостей. Доцільність використання інтеграційного методу може свідчити упорядкування масивів і компонентів автоматизованих інформаційно-технологічних систем у сфері практичною юриспруденції, зокрема адміністративного судочинства.

В основу психологічного аналізу професійної діяльності судді покладена *акмеологічна концепція інформаційної інноваційності*, що, у свою чергу, первинно ґрунтується на фундаментальних засадах основоположника «діяльнісного підходу» О. Леонтєва, який вважає, що діяльність – це активність, яка рухається мотивом (предметом потреби). Складовим її окремим діям відповідають цілі, а способам дій – умови дій [2, 105].

Науковцями висловлюються думки, що діяльність включає такі елементи: мету, засіб і результат [3, с. 86-94, 123-130], або мету, засіб, результат і сам процес діяльності [4, 268], або мету, засіб, результат і форму самого процесу діяльності [5, 145], або об'єкт, суб'єкт, мету й очікуваний результат, а також засоби, методи та способи діяльності [6, 145], або суб'єктів, учасників, юридичні дії й операції, засоби і способи їх здійснення, результати дій [7, 52], або мету, завдання, цілі, суб'єктів і об'єктів, принципи, функції та напрями [8, 137]. Висловлюється також думка, що структуру діяльності утворюють такі елементи, як стадії, етапи, дії, операції [9, 49].

Психологічний механізм будь-якої діяльності складається: з мотиву; загальної мети; програми дій; умов діяльності тощо. Не є винятком у цьому плані й суддівська діяльність в адміністративному процесі. Дії, що її складають, – це свідомі вольові акти. В їх регуляції домінуюча роль належить мотиву і меті, свідомості і волі [10, 66]. Це не заперечує значення елементів психіки, що взаємодіють із свідомістю, і які, в певній мірі, визначають її спрямованість. Так, «психологічна (операційна) установка особи безпосередньо впливає на вибір способу дій» [11, 122]. У той же час традиції, звички, стереотипи, інтуїція, професійний досвід, емоції тощо безпосередньо обумовлюють зміст і характер обох видів названої діяльності.

Психологічна наука визначає діяльність як специфічну людську форму взаємодії із середовищем [12, 91]. Психологи визначають діяльність як динамічну систему взаємодій

суб'єкта із світом, в процесі чого відбувається виникнення та втілення в об'єкті психічного образу, а звідси й реалізація опосередкованих ним відносин суб'єкта у предметній дійсності [13, 101].

Діяльність – це суто людський спосіб відношення до світу, сутністю якого є перетворення й підпорядкування матеріального світу людським цілям, спонуканням і волі, тобто всьому тому, що становить духовну сторону людського буття і є істинно творчим відношенням до навколишнього середовища, створенням нового, неповторного, того, що не зроблене природою. Вважаємо, що одним з найбільш вдалих є наступне визначення діяльності як форми активного відношення суб'єкта до дійсності, спрямованої на досягнення свідомо поставлених цілей і пов'язаної зі створенням суспільно значимих цінностей або освоєнням соціального досвіду [14, 136]. Отже, діяльність є специфічною людською формою відношення до навколишнього світу, зміст якої складає його доцільну зміну і перетворення на користь людей. Саме такою і має стати суддівська діяльність.

Інтеграційний метод за своєю природою та спрямованістю відрізняється від інших методів професійної діяльності судді в адміністративному процесі. Саме з цих підстав, можна з високим рівнем надійності результатів дослідження прийняти акмеологічну методологію як сукупність ідей про цінність людини, її духовного світу, здатності до творчості й самовдосконалення. Тому акмеологічний аспект багатограних проблем індивідуальності, на наш погляд, може чітко «висвітити» закономірності знаходження (збагнення, здолання) індивідуально-діючих траєкторій оптимального розвитку зрілої особистості на шляху до *акме*.

Сучасна науково-технічна революція ввела нове поняття – інформаційне століття, тобто століття основою якого є інформаційні процеси та інформаційні технології. Встановлюються інші, оперативні зв'язки між узагальненням (інформацією), повідомленням (комунікацією) і приєднанням – перетворенням (трансформацією) [15, 28]. Тому сучасний етап реформування судової системи України передбачає перехід від екстенсивних до інтенсивних методів, що обумовлює підвищену увагу до удосконалення інформаційних систем і впровадження в діяльність суддів адміністративних судів інновацій. Враховуючи багатовекторність форм зазначеного вектору суддівської діяльності, мова може йти як мінімум про чотири напрямки даного розвитку: індивідуально-професійний, професійно-кваліфікаційний, професійно-посадовий і моральний [16, 564-570]. До того ж активно розвивається ще один важливий рівень – інформаційно-технологічної інноваційності професійної діяльності судді. Адже освоюються нові способи й алгоритми вирішення професійних завдань, розширюється система професійних навичок і вмінь, і поряд із цим здобуваються нові знання, розширюється кругозір, складні міжгалузеві та спеціальні здатності, формуються нові інтереси, виникають нові потреби, цінності, еталони, підсилюються індивідуально-ділові й професійні важливі якості, а відтак відбувається зміна особистості. Але ці зміни, у свою чергу, сприяють більш ефективному освоєнню нових високопродуктивних алгоритмів і технологій.

Ми виходимо з того, що аналіз діяльності не може здійснюватися взагалі [17, 192-203]. Він теж конкретний, як і сама професійна діяльність судді. Тому аналіз професії судді адміністративного суду й психологічне моделювання професійної діяльності у сфері адміністративного судочинства є ланками одного ланцюга і є взаємозалежними й взаємовизначеними складовими частинами професіографії. Рівень робочої мотивації та ентузіазму по відношенню до роботи альтруїстичного змісту є професійною мотивацією. Стан мотиваційної сфери оцінюється такими показниками, як продуктивність суддівської діяльності, оптимізм і зацікавленість у роботі, самооцінка професійної компетентності та міри успішності в роботі з людьми. Звідси розуміння особистості судді набуває вагомого значення для підвищення ефективності професійної діяльності у сфері адміністративного судочинства.

Таким чином, професіографія несе на собі важливе психолого-акмеологічне навантаження й розширює обрії реалізації певних професійно-психодіагностичних цілей. Вона входить у методологічний простір юридичної психології як повноправний змістовно значимий феномен.

Водночас, розглядаючи акмеологічні проблеми професіоналізму суддівської діяльності, потрібно визначити, що предметом акмеології є вивчення фаз, закономірностей, механізмів та способів розвитку професійно визначеної дорослої людини, включаючи професійну самосвідомість, самовдосконалення та саморегуляцію особистості.

Слід зазначити, що природа судового свавілля як соціального (точніше – асоціального) явища із часом не змінюється, видозмінюються лише цілі й способи реалізації. І дійсно, професія судді є однією з найбільш складних юридичних професій, де праця судді адміністративного суду відрізняється ще більшою різноманітністю розв'язуваних професійних завдань. Робота судді адміністративного суду містить особливості судової діяльності й державно-управлінської діяльності, оскільки у ході судової діяльності даного виду виносяться державно-владні розв'язки, що визначають долю справи. Загальна програма розв'язку службових завдань судді адміністративного суду може бути виражена лише в самій загальній формі, яка укладена в правовій нормі. Оскільки суддя наділений владними повноваженнями й застосовує влада від імені держави, це розбудовує професійне почуття підвищеної відповідальності за наслідки своїх дій. У його діяльності реалізується значна кількість спеціальних якостей і навичок особистості, які, будучи наведені в систему, органічно включені до структури особистості судді й визначають його творчий потенціал і індивідуальний стиль діяльності [18, 230]. Судді-дилетанти бояться відважних учинків у пошуку Правосуддя з великої букви, шукають шляхи запобігання або мінімізації персональної відповідальності за неправосудне розв'язки, схильні до пасивності в проблемних ситуаціях, до егоїзму й лицемірству, покірливий послух вказівкам «зверху», «від керівництва» та, так названих, «поважних осіб». Дилетантство, за своєю сутністю, вороже будь-яким новаціям, а в судовій сфері – особливо. *Судове дилетантство* воліє поверхово аналізувати реальні процеси «крізь призму чиновницького кабінету», підлещуватися із представниками інших галузей влади (уявна корпоративність «суміжників»), віддає перевагу «інструкціям» і шаблони, схильне до спрощення явищ. Саме подібні негативні прояви найбільше очевидно проявляються в новій судовій галузі – адміністративній юстиції.

Таким чином, особистість судді характеризується якісними та кількісними проявами психічних властивостей, які формують її індивідуальність – поєднання психологічних особливостей як людини й фахівця, що надає цій особі своєрідності, відмінності від навколишніх і, навіть, певної професійної унікальності. Використання інтеграційного методу акмеологічної концепції дозволить удосконалити професійну діяльність судді, допоможе йому будувати та регулювати взаємовідносини з людьми, поглиблено розуміти мотиви їх вчинків і поведінки, пізнавати об'єктивну дійсність, вірно її оцінювати та використовувати одержані результати в практичній діяльності.

Професіоналізм діяльності судді в адміністративному процесі характеризується, насамперед, високою рівнобічною продуктивністю цієї діяльності. Таке визначення професіоналізму діяльності можна вважати за основне в акмеології, і тому зараз воно є важливим методологічним орієнтиром нашого дослідження. У той же час дослідження, які були проведені в акмеології за останні роки, показали, що доцільно розглядати професіоналізм не тільки в діяльнісному контексті, але також у нерозривному зв'язку з особистісним, що якраз співвідноситься з найважливішим методологічним принципом єдності діяльності й особистості.

Адекватно вивчити й оптимізувати професійну діяльність можна лише з позицій цілісного уявлення про психологічні закономірності будови регуляторних процесів, які забезпечують ефективність будь-якого діяння через саморегуляцію й активність. Остання являє собою систему характеристик індивідуальної поведінки, що відображає її швидкісні та варіаційні аспекти. Вона, як слушно зазначають дослідники, опосередковує перебіг природно спричинених властивостей нервової системи на психологічному рівні, зокрема в темпераменті й загальній обдарованості, і постає у вигляді як внутрішніх процесів, так і зовнішніх форм виявів [19, 132-137]. Суть психічної саморегуляції полягає у здатності керувати власними діями й станами. З цього логічно виникає припущення, що саме для суддів адміністративних судів (втім, як і інших) особливо важливим є рівень саморегуляції як одного з універсальних принципів існування організму, що вказує на багаторівневість його функціонування.

У контексті досягнення професіоналізму судді потрібно розглядати питання, пов'язані з досягненням високої ефективності або продуктивності професійної діяльності у сфері адміністративного судочинства, особистісно-професійним розвитком, оптимізацією своєї професійної діяльності, розробкою нових способів і алгоритмів рішення професійних завдань і багато чого іншого. Оскільки домінування таких напрямів обумовило переважну увагу, у цілому, до розробки *діяльнісного аспекту суддівського професіоналізму*. Отже, це відбулося в узагальненому визначенні професіоналізму як *професіоналізму діяльності судді в адміністративному процесі*.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Шевченко О.М. Інновації в сфері праці персоналу ОВС / О.М. Шевченко // Вісник Донецького національного університету: Серія «Економіка і право». – 2008. – № 2. – С. 471-476.
2. Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность / А.Н. Леонтьев. – М.: Смысл: Academia, 2004. – 352 с.
3. Трубников Н.Н. О категориях «цель», «средство», «результат»: [монография] / Н.Н. Трубников. – М.: Высшая Школа, 1968 – 148 с.
4. Юдин Е.Г. Методологические проблемы современной науки / Е.Г. Юдин. – М.: Наука, 1978. – 391 с.
5. Кузьмичов В.С. Слідча діяльність: характеристика та напрямки удосконалення: [монографія] / В.С. Кузьмичов, Ю.М. Чорноус. – К.: НІЧЛАВА, 2005. – 448 с.
6. Основы оперативно-розыскной деятельности в Украине (понятие, принципы, правовое обеспечение): учебное пособие / [Э.А. Дидоренко, Б.И. Бараненко, В.А. Глазков, Н.И. Курочка, В.А. Силоков, А.Г. Цветков]; под ред. проф. Э.В. Виленской. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – К.: Центр учебной литературы, 2007. – 264 с.
7. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность / В.Н. Карташов; под ред. Н.И. Матузова. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1989. – 218 с.
8. Ященко В.А. Філософсько-правові засади оперативно-розшукової діяльності: монографія / В.А. Ященко. – К.: Вид-во НА СБ України, 2004. – 304 с.
9. Дубинский А.Я. Понятие, структура и содержание уголовно-процессуальной деятельности / А.Я. Дубинский // Проблемы социалистической законности: [Респ. межвед. науч. сб.]. – Харьков, 1989. – Вып. 24. – С. 49-51.
10. Кузьмичов В. Криміналістичне вивчення злочинної діяльності / В. Кузьмичов, Ю. Москвін // Право України. – 1999. – № 5. – С. 65-67.
11. Зелинский А.Ф. Осознаваемое и неосознаваемое в преступном поведении: [монография] / А.Ф. Зелинский. – Х.: Вища школа, 1986. – 168 с.
12. Еникеев М.И. Психологический словарь / М.И. Еникеев. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 560 с.
13. Психологический словарь / [Под ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского]. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Политиздат, 1990. – 494 с.
14. Карпов А.В. Психология профессиональной деятельности / А.В. Карпов // Психологические основы профессиональной деятельности: хрестоматия / [сост. В.А. Бодров]. – М.: ПЕР СЭ; Логос, 2007. – С. 136-142.
15. Эпштейн М. Знак пробела: О будущем гуманитарных наук / М. Эпштайн. – М.: Новое литературное обозрение, 2004. – 864 с.
16. Реан А.А. Развитие профессионализма: проблемы изучения / А.А. Реан // Психологические основы профессиональной деятельности: [хрестоматия] / [сост. В.А. Бодров]. – М.: ПЕР СЭ; Логос, 2007. – С. 564-570.
17. Носс И.Н. Профессиографический аспект профессиональной психодиагностики / И.Н. Носс // Мир психологии. – 2006. – № 3. – С. 192-203.
18. Васильев В.Л. Юридическая психология: учебник / В.Л. Васильев. – 5-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Питер, 2003. – 656 с.
19. Сколоздра М. Роль особистості у професійній діяльності / М. Сколоздра, Р. Байцар // Психологія і суспільство. – 2007. – № 4. – С. 132-137.

## ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙОМУ НА СЛУЖБУ ДО ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Рибалка Н.О., здобувач

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

У статті проаналізовані положення закону України «Про прокуратуру» та деяких інших Законів України і підзаконних нормативно-правових актів, у частині врегулювання ними питання прийому на службу до прокуратури, на підставі чого зроблений висновок про його специфіку.

*Ключові слова: прокуратура, прийом на службу, державний орган, державна служба, вимоги до особи, які приймаються на посаду прокурора.*

Рыбалка Н.А. ОСОБЕННОСТИ ПРИЕМА НА СЛУЖБУ В ПРОКУРАТУРУ УКРАИНЫ / Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина

В статье проанализированы положения закона Украины «О прокуратуре» и некоторых других законов Украины и подзаконных нормативно-правовых актов, в части урегулирования ними вопросов приема на службу в прокуратуру, на основании чего сделан вывод о его специфике.

*Ключевые слова: прокуратура, принятие на службу, государственный орган, государственная служба, требования к лицу, которое принимается на должность прокурора.*

Rybalka N.A. FEATURES OF RECEPTION ON SERVICE IN OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR OF UKRAINE / Kharkov national university of internal affairs, Ukraine

The article analyzed the provisions of the law of Ukraine "On Prosecutor's Office" and some other laws of Ukraine and by regulations in part settlement of their issues of recruitment to the prosecution, on the basis of which concluded its specificity.

One of the priorities of the state is to defend and protect the rights, freedoms and legal interests of citizens. A person, his life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized in Ukraine as the highest social value. To affirm and ensure human rights and freedoms is the main duty of the state. To do this the system of its organs is created and functions that have a duty of the practical implementation of the tasks and functions of law enforcement.

Public authority – is a part of the state machinery – a group of people or one person with a legally defined state-government competence to perform the tasks and functions of the state.

Public body is composed of civil servants. Civil servants are persons holding positions in government and their machinery and engaged in professional work of practical implementation of tasks and functions of the state who are paid from public funds.

The efficiency and effectiveness of the implementation of functionality of the state bodies largely depend on whether how well personnel work is carried out in them. Ensuring of proper selection, placement, professional training and education of personnel is considered as an effective means of successful fulfillment of prosecuting authorities' tasks of establishment of the rule of law, of strengthening of law, of protection of the rights and freedoms of man and citizen, public and state interests.

Reception of certain categories of workers has its specific. In particular this applies to recruitment to the public prosecutor's office. Administrative law, given the specificity of public service in general and in prosecutor's office as in its separate species, establishes more stringent requirements and criteria to be met by a person seeking to take up the post in the prosecutorial bodies.

Citizens of Ukraine who have a law degree, necessary business and moral qualities can be prosecutors and investigators.

Persons aged over 30 years who have work experience in the prosecutorial bodies or on judicial offices for at least seven years are appointed at the positions of prosecutors of the Autonomous Republic of Crimea, of regions, of Kyiv and Sevastopol cities and at the positions of similar public prosecutors. Persons not younger than 25 years who have work experience in the prosecutorial bodies or on judicial offices for at least three years are appointed at the positions of district and municipal prosecutors.

A number of requirements to persons who are accepted into the service of the prosecutor's office is established in the form of constraints.

Specificity of service in the public prosecutor's office requires from persons the presence of a certain amount of necessary practical skills and experience in this field. For this purpose the current legislation is provided the passage of internships by persons without work experience.

Thus, the peculiarities of recruitment to the public prosecutor's office are a number of requirements on the level of education, on professional, moral, business, psychic and other qualities of the candidates that are applied to them in the imperatively order.

*Key words: public authority, public service, public servant, citizenship, higher education, educational attainment, educational qualification, criminal record, close the person directly under.*

Одним із пріоритетних напрямків діяльності держави є охорона та захист прав, свобод і

законних інтересів її громадян. Це прямо впливає із змісту ст.3 Основного закону України, де закріплено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Задля цього в державі створюється та діє система її органів, на які власне і покладається обов'язок щодо практичної реалізації завдань і функцій у правоохоронній сфері.

Державний орган – це частина державного апарату – група осіб, або одна особа, що має юридичне визначену державно-владну компетенцію для виконання завдань і функцій держави. Кожний орган держави створюється для здійснення певного виду державної діяльності, тобто має свої предмет ведення, завдання і функції [2, 91]. В.П. Марчук визначає державний орган як структурно організований колектив державних службовців (або один службовець), наділений владними повноваженнями та необхідними засобами для виконання певних завдань і функцій держави [3, 59].

Із приведених визначень видно, що державний орган складається із державних службовців. Відповідно до діючого законодавства державні службовці це особи, які займають посади в державних органах та їх апараті і займаються професійною діяльністю щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [4].

Враховуючи призначення державної служби, очевидно, що робота на її посадах є надзвичайно відповідальною та вимагає від осіб, які мають на меті її отримати певного, визначеного законодавством, набору властивостей (характеристик), що дозволять їм претендувати на заміщенні тієї чи іншої посади в органах держави. Отже, від того, наскільки якісно провадиться кадрова робота в державних органах, значним чином залежить ефективність і результативність виконання ними їх функціонального призначення. Так, у Наказі Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» № 2гн від 15 грудня 2011 року закріплено, що забезпечення правильного добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів розглядати як ефективний засіб успішного виконання покладених на органи прокуратури завдань щодо утвердження верховенства права, зміцнення законності, захисту прав і свобод людини і громадянина, суспільних та державних інтересів [5].

Загалом слід відзначити, що питання прийняття на роботу вже досить давно є предметом дослідження правників, її аналізували: О.І. Процевський, Г.І. Чанишева, Н.Б. Болотіна, В.І. Прокопенко, П.Д. Пилипенко, Л.П. Грузінова та інші. Дана проблематика, в основному, вивчалася представниками трудової галузі права та в загальному аспекті, тобто без її співвіднесення з конкретним видом трудової діяльності, у той час як прийом окремих категорій працівників має свою специфіку. Зокрема це стосується прийняття на службу до прокуратури, яке має свою специфіку, обумовлену тим, що робота в її органах є державною службою, ряд важливих організаційно-правових аспектів якої визначається нормами адміністративного законодавства.

У зв'язку із цим метою даної статті є: проаналізувати особливості прийому на службу до прокуратури. Задля цього планується: дослідити норми діючих законів та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають вимоги до претендентів на посади в органах прокуратури і порядок їх прийому.

За загальним правилом трудова правосуб'єктність працівників виникає з 16 років. За згодою одного з батьків або особи, яка його замінює, можуть, як виняток, прийматися на роботу особи, що досягли 15 років. Для підготовки молоді до продуктивної праці допускається прийняття на роботу учнів з 14 років у порядку, передбаченому ст.188 КЗпП України [6, 132]. Однак адміністративно-правовими нормами, враховуючи специфіку державної служби взагалі та служби у прокуратурі як її окремого різновиду зокрема, встановлюються більш жорсткі вимоги та критерії, яким має відповідати особа, що прагне зайняти посаду в органах прокуратури.

Так відповідно до ст.46 закону України «Про прокуратуру» прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. На посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя



та прирівняних до них прокурорів призначаються особи віком не молодше 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років; на посади районних і міських прокурорів – віком не молодше 25 років із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років [7]. Як видно зі змісту статті, вона не надає чіткого уявлення про вік, з якого особа може бути прийнята до органів прокуратури, зокрема на посаду слідчого чи помічника прокурора. Не розв'язує цієї проблеми і діючий закон «Про державну службу», в якому встановлено, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України [4]. Певну ясність у дане питання має внести новий закон «Про державну службу», що набуває чинності з 01.01.2014 року, в якому закріплено, що право на державну службу з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності, напряду підготовки (спеціальності) та обмежень, установлених зазначеним Законом, мають громадяни України, яким виповнилося 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які вільно володіють державною мовою [4]. Також з цього приводу варто погодитися з точкою зору Р.В. Татарінова, який зазначає, що загальні вимоги ст.46 закону України «Про прокуратуру» дозволяють зробити висновок про непрямий віковий критерій прийняття на службу до прокуратури [8, 21-23].

Також, обов'язковою умовою на службу до прокуратури є наявність у особи громадянства України, під яким прийнято розуміти правовий зв'язок між фізичною особою і країною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. Громадянин України – особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України [9]. Наявність даної умови як беззаперечної цілком зрозуміло, адже вступаючи на службу до прокуратури, як власне і на державну службу взагалі, особа урочисто присягає на вірність Українському народові і Українській державі, чого важко вимагати від іноземців чи осіб без громадянства.

Ще однією вимогою, що обумовлює специфіку прийняття на службу до прокуратури, є обов'язкова наявність у особи вищої освіти. Вища освіта – це рівень освіти, який здобувається особою у вищому навчальному закладі в результаті послідовного, системного та цілеспрямованого процесу засвоєння змісту навчання, який ґрунтується на повній загальній середній освіті й завершується здобуттям певної кваліфікації за підсумками державної атестації [10]. Слід зауважити, що вказуючи на необхідність у особи вищої освіти для прийняття на службу до прокуратури, законодавець втім не робить жодної вказівки про те, який саме освітній та освітньо-кваліфікаційний рівні вищої освіти мають бути на увазі. Адже до структури вищої освіти входять освітні й освітньо-кваліфікаційні рівні: 1) освітні рівні: а) неповна вища освіта; б) базова вища освіта; в) повна вища освіта; 2) освітньо-кваліфікаційні рівні: а) молодший спеціаліст; б) бакалавр; в) спеціаліст, магістр [10].

При цьому освітній рівень вищої освіти – це характеристика вищої освіти за ознаками ступеня сформованості інтелектуальних якостей особи, достатніх для здобуття кваліфікації, яка відповідає певному освітньо-кваліфікаційному рівню. А освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти – характеристика вищої освіти за ознаками ступеня сформованості знань, умінь та навичок особи, що забезпечують її здатність виконувати завдання та обов'язки (роботи) певного рівня професійної діяльності [10].

Виходячи з призначення прокуратури, враховуючи особливе суспільно-державне значення та складність завдань і функцій, які вона виконує, зрозуміло, що особи, які приймаються до неї на службу повинні мати повну вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліст або магістр. Тож, на думку автора, у зв'язку із цим слід внести відповідні зміни до ст.46 закону України «Про прокуратуру» щодо рівня освіти осіб, які прагнуть вступити на службу до органів прокуратури.

Як майбутні виконавці державних завдань та функцій і носії владних повноважень, претенденти на посади в органах прокуратури мають володіти необхідними діловими та моральними якостями. Так, у ст.2 Дисциплінарного статуту прокуратури України встановлено,

що працівники прокуратури повинні мати високі моральні якості, бути принциповими і непримиренними до порушень законів, поєднувати виконання своїх професійних обов'язків із громадянською мужністю, справедливістю та непідкупністю. Вони повинні особисто суворо додержувати вимог закону, виявляти ініціативу в роботі, підвищувати її якість та ефективність і сприяти своєю діяльністю утвердженню верховенства закону, забезпеченню демократії, формуванню правосвідомості громадян, поваги до законів, норм та правил суспільного життя [11]. Також у Наказі Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» № 2гн від 15 грудня 2011 року зазначається, що слід підвищувати вимогливість до кадрів, домагатися, щоб на прокурорсько-слідчих посадах працювали професійно підготовлені, компетентні, принципові, добросовісні, з високими моральними якостями працівники. Комплектувати прокурорсько-слідчі посади громадянами України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості, здатні за станом здоров'я успішно виконувати службові обов'язки [5]. Слід зазначити, що перелік професійно-особистісних та морально-етичних вимог закріплений у діючому законодавстві має занадто стислий та загальний характер [12, 90]. Разом із тим не можна не зауважити на тому, що з 1 грудня 2012 року був введений у дію Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури, в якому визначаються основні моральні та етичні норми і принципи, якими мають володіти працівники прокуратури, з метою підвищення їх авторитету серед населення як представників влади та формування позитивної громадської думки про органи прокуратури.

Ряд вимог до осіб, які приймаються на службу до прокуратури встановлюється у формі обмежень. Зокрема законом України «Про прокуратуру» забороняється сумісництво служби в органах прокуратури з роботою на підприємствах, в установах чи організаціях, а також з будь-яким підприємництвом не допускається, за винятком наукової і педагогічної діяльності. Не може бути прийнята на посаду прокурора або слідчого прокуратури особа, яка має не погашену або не зняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення [7].

Судимість особи – це її специфічний правовий стан, якого вона набуває з того моменту, коли у відношенні неї набрав законної сили обвинувальний вирок суду. Визнання судимості як фактору, що унеможливує прийняття особи на службу до прокуратури є дуже важливим моментом. Адже людина, яка поправа норми закону не може бути частиною системи, діяльність якої спрямована на підтримку режиму законності та правопорядку, працівники прокуратури, як власне кажучи й усіх інших державних органів та установ, повинні бути взірцем законслухняності, при чому як під час виконання своїх посадових обов'язків, так і у вільний від служби час. Звичайно ж стан судимості не постійний, він існує до того моменту, доки особа не спокутує своєї вини, про що свідчить погашення або зняття судимості, після чого вона вважається несудимою.

Далі слід наголосити на обмеженнях, які пов'язані із роботою близьких осіб, а саме: прокурор або слідчий прокуратури не можуть мати в безпосередньому підпорядкуванні, або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. У разі виникнення обставин, що порушують вказані вимоги, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк. Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно ними не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк із дня виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає безпосереднє підпорядкування. У разі неможливості такого переведення або відсутності згоди на нього особа, яка перебуває в підпорядкуванні, підлягає звільненню з роботи (служби) [7]. При цьому під безпосереднім підпорядкуванням розуміються – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, у тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень, контролю за їх виконанням. А до категорії близьких осіб належать – подружжя, діти, батьки, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки, усиновлювачі, усиновлені, а також інші особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки з особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [13].

Положення законодавства про обмеження щодо роботи близьких осіб є досить цікавими, адже, з одного боку, вони не дозволяють перебувати на службі у прямому підпорядкуванні близьких осіб або мати їх у підпорядкуванні, а з іншого – прямо не забороняє приймати на службу осіб на посади, на яких вони будуть підпорядковані, чи матимуть у підпорядкуванні близьких осіб.

Специфіка служби в прокуратурі вимагає від осіб наявності в них не тільки знань з юриспруденції, які вони отримують у процесі навчання, але й також певного обсягу необхідних практичних навичок та досвіду в цій сфері. Дуже часто, приходячи на службу до прокуратури, молоді спеціалісти не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю. Для вирішення цього питання, діючим законодавством передбачене проходження такими особами (без досвіду роботи) стажування. Відповідно до Положення «Про порядок стажування в органах прокуратури України», стажування є невід’ємною складовою процесу професійної підготовки до роботи в органах прокуратури випускників вищих юридичних навчальних закладів, юридичних факультетів та магістрантів Національної академії прокуратури України. Мета та завдання стажування: комплектування кадрового складу органів прокуратури фахівцями, які за своїми професійними, діловими та моральними якостями і станом здоров’я найбільш придатні до виконання службових обов’язків прокурорів і слідчих; перевірка професійного рівня, ділових та моральних якостей претендентів на роботу в органах прокуратури; підготовка фахівців-стажистів до самостійної роботи на посадах помічника прокурора чи слідчого прокуратури, забезпечення оволодіння ними навиками прокурорсько-слідчої діяльності; запобігання помилкам і можливим проявам суб’єктивізму в доборі кадрів, іншим прорахункам у роботі з кадрового забезпечення; підвищення престижу служби в прокуратурі та її авторитету в суспільстві; забезпечення відповідності сучасним вимогам порядку доступу до публічної служби в органах прокуратури [14].

Відбір претендентів на стажування проводиться в першу чергу серед випускників базових вищих юридичних навчальних закладів та юридичних факультетів, яких рекомендовано органами прокуратури на навчання. До участі у відборі не допускаються особи, які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих, визнані в установленому порядку недієздатними або обмежено дієздатними, а також ті, які не можуть бути згідно із законодавством прийняті на роботу в органи прокуратури та на державну службу [14]. Для проходження стажування претенденти подають наступні документи: письмова заява встановленого зразка; завірена копія диплома про отримання відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня з додатком; листок обліку кадрів; автобіографія; дві фотокартки розміром 4x6 см; довідка органу державної податкової служби про присвоєння ідентифікаційного номера; завірена копія трудової книжки (за наявності); відомості про майно, доходи, витрати, зобов’язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном; довідка про перевірку особи на наявність судимості, притягнення до відповідальності за корупційне правопорушення; довідки про загальний стан здоров’я та з психоневрологічного і наркологічного диспансерів; довідка про перебування в Єдиному державному реєстрі юридичних та фізичних осіб-підприємців [14].

У своїх правах та обов’язках стажисти прирівнюються до осіб, що працюють на посадах помічників прокурорів чи слідчих, у тому числі щодо оплати праці. На стажистів поширюються правила внутрішнього трудового розпорядку, права і пільги, встановлені для прокурорсько-слідчих працівників. у більш поглибленому стажуванні на тому чи іншому напрямі роботи [14].

За результатами стажування особа призначається на посаду помічника прокурора чи слідчого прокуратури або ж, якщо атестаційна комісія після закінчення річного терміну стажування дійде висновку про невиконання стажистом плану стажування через відсутність у нього належної професійної підготовленості, необхідних ділових та моральних якостей, трудовий договір з ним розривається у зв’язку із закінченням строку трудового договору [14].

Отже, резюмуючи вищевикладений матеріал, можемо дійти висновку, що особливостями прийому на службу до прокуратури є ціла низка вимог щодо рівня освіти, професійних, морально-ділових, психічних та інших якостей претендентів, які пред’являються до них в імперативному порядку, тобто ці вимоги є беззаперечними умовами прийняття на службу до органів прокуратури, їх дотримання є обов’язковим і не передбачає виключень. Така ситуація є цілком зрозумілою, враховуючи, що інститут державної служби, у тому числі служби в прокуратурі, зазнає регулятивного впливу з боку норм адміністративного права, для якого

імперативний метод є основним.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
3. Словничок юридичних термінів: навч. посіб. /уклад. В.П. Марчук. – К.: МАУП, 2003. – 128 с.
4. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
5. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 15.12.2011 р. № 2гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)
6. Болотіна Н.Б. Трудове право України: підручник / Н.Б. Болотіна. – 4-ге вид., стер. – К.: Вікар, 2006. – 725 с.
7. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
8. Татарінов Р.В. Окремі питання прийняття на службу до органів прокуратури [Електронний ресурс] / Р.В. Татарінов // Науковий журнал «Право і Бізнес». – 2010. – № 1 (33). – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pib/2010\\_1/PB-1/PB-1\\_27.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_1/PB-1/PB-1_27.pdf).
9. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
10. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 р. № 2984-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
11. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова ВРУ від 06.11.1991 р. № 1796-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.
12. Білоусова І.В. Професійно-особистісні (ділові) та морально-етичні вимоги до прокурора / І.В. Білоусова // Науковий журнал «Форум права». – 2012. – № 1. – С. 88-96.
13. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
14. Положення про порядок стажування в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 30.12.2009 р. № 80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0080900-09>.

УДК 351.71 (477)

### СТАНОВЛЕННЯ ПРОЦЕСУ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ

Рогачов Ю.М., здобувач

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

У статті розглянуто питання історичного досвіду становлення процесу податкового адміністрування в Україні. Визначено правову природу процесу адміністрування податків. Розроблено пропозиції щодо напрямків подальшого удосконалення процесу адміністрування податків в Україні.

*Ключові слова: податки, адміністрування податків, правова природа адміністрування податків, платники податків, процес адміністрування податків.*

Рогачев Ю.Н. СТАНОВЛЕНИЕ ПРОЦЕССА АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГОВ В УКРАИНЕ / Киевский национальный университет имени Т.Г. Шевченко, Украина

В статье рассмотрены вопросы исторического опыта становления процесса налогового администрирования в Украине. Определена правовая природа процесса администрирования налогов исходя из исторической трансформации его форм. Разработаны предложения относительно направлений дальнейшего совершенствования процесса администрирования налогов в Украине.

*Ключевые слова:* налоги, администрирование налогов, правовая природа администрирования налогов, налогоплательщики, процесс администрирования налогов.

Rogachev G.N. THE FORMATION OF THE PROCESS OF TAX ADMINISTRATION IN UKRAINE / Taras Shevchenko national university of Kyiv, Ukraine

The article deals with the historical experience of the process of tax administration in Ukraine. Defined the legal nature of the process of administration of taxes based on the historical transformation of its forms. The proposals regarding the future direction of improving the process of tax administration in Ukraine.

At the beginning of inception of the tax administration are largely influenced the inherited of Soviet time command-administrative methods and forms which for the tax administration are characterized by the maximum amount of control rights of competent authorities to control the taxpayers at the lowest possible of taxpayers to realize the protection of their rights as taxpayers.

Formation of the tax administration process was carried out in stages starting from the legislative definition of specific procedures of this process to the unification of all procedures in a separate section of the Tax Code of Ukraine.

Progressive legislative changes in the tax administration have always occurred with the liberalization of its forms and methods of implementation and improvement of mechanisms of protection the rights of taxpayers.

The evolution of instrumentalities of the tax administration process is going in the direction of more and more detalisation of legislative regulations, especially it relates to the procedure of payment cancellation of tax obligations, powers of tax authorities.

Liberalization of the of tax administration process is characterized by an emphasis on spontaneous execution of tax obligations by taxpayers and their maintenance by the tax authorities.

Despite the widespread use in practice, the concept of tax administration is uncertain in current legislation of Ukraine. Analyzing the legally established forms of tax administration that existed from the beginning of the independence of Ukraine and experienced a significant transformation may be concluded that the process of tax administration in its present form is a form of taxation process, which is characterized by the following features:

- governed by the laws of Ukraine, rules that define the process of taxation;
- is a form of authorized bodies and officials;
- is an activity, the results of which, are necessarily drawn in the documents;
- aims to judicial decisions of general (normative acts) or individual (law enforcement acts) character.

According to the historical experience of the process of the incipience of tax administration in Ukraine, forms of its implementation established in the current Tax Code of Ukraine in our opinion Tax administration is a process whose task is the organization of tax reporting, implementing by the competent authorities an advisory work, tax control and establishment of responsibility for violations of of tax legislation for the purpose of taxation and ensure timely and necessary filling of the state budget.

*Key words:* taxes, tax administration, the legal nature of tax administration, taxpayers, the process of tax administration.

Наукова думка й юридична практика століттями шукають відповідь на запитання, як управляти процесом адміністрування податків, аби забезпечити економічний розвиток держави, не зашкодивши інтересам платника. Від визначення правової природи процесу адміністрування податків, дослідження історичного досвіду залежить подальше законодавче вдосконалення процедур та механізмів адміністрування податків. Виявлення основних історичних тенденцій в зміні механізмів та форм адміністрування податків є базою для подальшого вдосконалення процесу адміністрування податків в сучасній державі.

Різним аспектам історичного становлення та розвитку податкового права в цілому й окремо адмініструванню податків, а також визначенню правової природи адміністрування податків присвячували свої праці такі українські вчені: Бечко П., Селіванов А., Ластовецький А., Мельник В., Новиков В., Єфименко Т., Соколовська А., Авер'янов А., Бандурка О., Кучерявенко М., та ін. У той же час залишаються недостатньо науково визначеною правова природа адміністрування податків, як процесу оподаткування, недостатньо дослідженими історичні форми процесу адміністрування податків в Україні їх зв'язок із розвитком держави.

Усебічне та повне з'ясування призначення адміністрування податків і зборів, як процесу оподаткування, обґрунтування необхідності виконання останнім покладених на нього на сьогодні завдань і функцій, з'ясування перспектив подальшого розвитку вимагає неодмінного погляду у

минуле, на часи перших законодавчо визначених форм і методів адміністрування податків і зборів в Україні. Вважаємо за доцільне розпочинати такий аналіз з моменту виникнення незалежної Української держави, оскільки саме на цьому етапі відбулося реформування старих і формування принципово нових форм і методів адміністрування податків.

На нашу думку, історичний аналіз становлення адміністрування податків і зборів необхідно здійснювати виходячі із існуючих форм адміністрування податків, закріплених в Податковому кодексі України, оскільки на момент проголошення незалежності України, і до моменту прийняття Податкового кодексу України [1], діюче законодавство взагалі не застосовувало термін «адміністрування податків», а лише встановлювало окремі процедури, які на даний час увійшли до складу процесу адміністрування податків.

Так, відповідно до Розділу II «Адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів)» Податкового кодексу України податкове адміністрування включає в себе наступні основні форми (в узагальненому вигляді):

- облік платників податків;
- податкову звітність;
- податковий контроль;
- податкові консультації, роз'яснення;
- інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності державної податкової служби;
- погашення податкового боргу;
- відповідальність.

Становлення процесу адміністрування податків і зборів в сучасному вигляді, як форми публічної діяльності уповноважених державних органів в сфері справляння податків, безпосередньо пов'язане з процесом утворення та становлення таких органів, з історичною трансформацією складу повноважень таких органів.

Податкова служба в Україні була створена відповідно Постанови від 12 квітня 1990 року Ради Міністрів Української РСР № 74 «Про створення державної податкової служби в Українській РСР» [2], в якій, зокрема, доручалось Міністерству фінансів УРСР і виконавчим комітетам обласних, Київської і Севастопольської міських Рад народних депутатів забезпечити до 1 липня 1990 р. створення державних податкових інспекцій. Тому, строго кажучи, утворення Державної податкової служби в Україні слід безпосередньо пов'язувати саме з вказаною постановою уряду Української РСР, а не з із Законом Української РСР від 4 грудня 1990 р. № 509 «Про державну податкову службу в Україні» [4].

П.3 Постанови № 74 «Про створення державної податкової служби в Українській РСР» від 12 квітня 1990 р. [2] на державні податкові інспекції покладался контроль за додержанням законодавства про податки, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю внесення до бюджету державних податків та інших платежів, установлених законодавством СРСР і Української РСР.

Надалі повноваження податкових органів були визначені і деталізовані Законом СРСР від 21 травня 1990 р. «Про права, обов'язки і відповідальність державних податкових інспекцій» [3]. Основний зміст вказаного закону, який загалом складався із трьох статей, становить ст.1, яка визначала права державних податкових інспекцій. За своїм змістом – це власне, адміністративні заходи, які державні податкові інспекції були вправі і зобов'язані застосовувати при стягненні ними податків та інших обов'язкових платежів у бюджет, здійсненні контролю за правильністю обчислення і сплати цих платежів, а також за додержанням податкового законодавства. Отже, відповідно до Закону СРСР від 21 травня 1990 р. державним податковим інспекціям надавались такі права (в узагальненому вигляді):

- проводити перевірки;
- одержувати належні відомості і документи від третіх осіб;

- обстежувати приміщення, пов'язані із об'єктами оподаткування, а у випадку недопущення – визначати оподаткований дохід за аналогією;
- вимагати усунення виявлених порушень законодавства;
- припиняти операції суб'єктів у фінансово-кредитних установах за неподання належних документів;
- вилучати документи про приховання об'єктів оподаткування, патенти, реєстраційні посвідчення;
- перевіряти достовірність щодо декларованих коштів;
- застосовувати фінансові санкції;
- стягувати недоїмки, суми штрафів і санкцій;
- подавати позови про одержання коштів без встановлених законом підстав;
- накладати адміністративні штрафи.

Наступним законодавчим кроком у визначенні організації та діяльності державних податкових органів України стало прийняття Закону Української РСР «Про державну податкову службу в Українській РСР» від 4 грудня 1990 р. [4], якій вніс ряд новацій. По-перше, зазнала змін нормативна структура визначення діяльності податкових органів, тобто, поряд із правами у новому законі визначались також завдання і функції органів державної податкової служби. Так, нормативна структура діяльності органів ДПС набула триланкової конфігурації: завдання – функції – права. Відповідно до ст.2 Закону від 4 грудня 1990 р. головним завданням державної податкової інспекції є забезпечення додержання законодавства про податки, повний облік всіх платників податків та інших обов'язкових платежів у бюджет, здійснення контролю і забезпечення правильності обчислення та сплати цих платежів.

Відповідно до ст.11 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» [4] державним податковим інспекціям надавались під час проведення адміністрування податків наступні повноваження:

- здійснювати у будь-яких суб'єктах підприємництва, розташованих на території республіки, перевірки грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, планів, кошторисів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків та інших обов'язкових платежів у бюджет, одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають при перевірках;
- одержувати необхідні для цілей оподаткування відомості, довідки, документи і копії з них про діяльність підприємств, установ, організацій і громадян, що перевіряються, від інших підприємств, установ, організацій (включаючи банки та інші фінансово-кредитні установи) і громадян;
- при здійсненні своїх повноважень обстежувати (з додержанням відповідних правил) будь-які виробничі, складські, торговельні та інші приміщення підприємств, установ, організацій і громадян, що використовуються для одержання доходів або пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування незалежно від місця їх знаходження. У випадках відмови керівників підприємств, установ, організацій, а також громадян допустити службових осіб державних податкових інспекцій до обстеження зазначених приміщень державні податкові інспекції мають право визначати оподатковуваний дохід таких підприємств, установ, організацій і громадян на підставі документів, що свідчать про одержання ними доходів, а стосовно громадян - із урахуванням оподаткування осіб, які займаються аналогічною діяльністю;
- вимагати від керівників та інших службових осіб підприємств, установ, організацій, а також від громадян, що перевіряються, усунення виявлених порушень законодавства про податки та інші обов'язкові платежі у бюджет і законодавства про індивідуальну трудову діяльність та контролювати їх виконання;

- зупиняти операції підприємств, установ і організацій по розрахункових, інших рахунках у банках та інших фінансово-кредитних установах у випадках відмови у проведенні документальної перевірки чи допуску працівників інспекції для обстеження приміщень, які використовуються для одержання доходів, неподання (або відмови подати) державним податковим інспекціям та їх службовим особам бухгалтерських звітів, балансів, розрахунків, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків та інших обов'язкових платежів у бюджет;
- вилучати у підприємств, установ та організацій документи, що свідчать про приховування (заниження) прибутку (доходу) або інших об'єктів від оподаткування, а у громадян, які порушують порядок заняття індивідуальною трудовою діяльністю, – патенти або реєстраційні посвідчення з наступною передачею матеріалів про порушення виконавчим комітетам Рад народних депутатів, що видали дозвіл на заняття зазначеною діяльністю;
- застосовувати до підприємств, установ, організацій і громадян фінансові санкції у вигляді стягнення;
- стягувати в бюджет недоїмки по податках та інших обов'язкових платежах у бюджет, а також суми штрафів та інших санкцій, з підприємств, установ і організацій у безспірному, а з громадян - у судовому порядку або через нотаріальні контори за виконавчими написами;
- накладати адміністративні штрафи.

З аналізу норм наведених законів можливо зробити висновок, що форми процесу адміністрування податків існуючі на той момент, в призмі повноважень державного органу, здебільшого мали примусово - каральний характер, податкові органи були наділені виключними повноваженнями щодо реалізації процедур адміністрування які, наприклад при застосуванні відносно господарюючого суб'єкта, фактично могли паралізувати його діяльність протягом невизначеного терміну.

5 жовтня 1992 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 559 «Питання державної податкової служби України» [5], відповідно до якої з метою запобігання, виявлення і припинення порушень податкового законодавства, а також створення умов для безпечної роботи працівників податкової служби у складі Головної державної податкової інспекції України було створено управління податкових розслідувань та відповідні підрозділи при державних податкових інспекціях Республіці Крим, областях, районах, містах і районах у містах.

21 січня 1993 року був прийнятий Декрет Кабінету Міністрів України «Про стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів» [6], яким було внесено ряд нововведень у податкове законодавство України, які безпосередньо стосувались порядку адміністрування обов'язкових платежів. Вперше до податкового законодавства було введено поняття органів стягнення. Декрет визначав перелік органів стягнення та межі їх компетенції.

Декретом запроваджувалось поняття недоїмки, як невнесеної суми відповідних платежів після закінчення встановлених строків їх сплати, та нарахування пені при стягненні цієї недоїмки. Скасовувались будь-які строки давності при стягненні недоїмки за податками, податковим кредитом та іншими платежами до бюджетів і позабюджетних фондів. Органи стягнення наділялись правом безспірного стягнення недоїмки за відповідними платежами, що входили до їх компетенції. Декрет вводив поняття відстрочки і розстрочки податків і неподаткових платежів. Повернення неправильно сплачених податків і неподаткових платежів органами стягнення передбачалось не більш як за один рік до виявлення неправильної сплати.

Значення даного Декрету полягає в тому, що він, не дивлячись на всю свою недосконалість з погляду сьогодення, став першим документом рівня закону, який заклав нормативно-процесуальні основи порядку адміністрування податкового боргу, і загалом, основи адміністрування податків. Загалом Декрет в значній мірі був прототипом і поставив питання, які у подальшому були розвинені Законом України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», він власно і втратив чинність з прийняттям зазначеного Закону.



Наступним законодавчим етапом регулювання процесу адміністрування податків можна назвати прийняття нової редакції Закону України «Про державну податкову службу в Україні» від 24 грудня 1993 р. [6] Цей закон розширив функціональні рамки діяльності та коло повноважень державних податкових інспекцій. Вперше контрольні функції податкових органів вийшли за межі суто податкової сфери і були доповнені напрямками щодо контролю законності валютних операцій, порядку розрахунків із споживачами з використанням контрольно-касових апаратів і товарно-касових книг, лімітів готівки в касах та інш. Також були суттєво розширені напрями правоохоронної співпраці державних податкових інспекцій, тобто їх співпраці з іншими правоохоронними органами.

1996 р. став роком реформування законодавства про податкову службу. Можна вважати, що початок законодавчого реформування податкової служби поклав Указ Президента України від 31 липня 1996 р. № 621 «Про заходи щодо реформування податкової політики» [7]. Орієнтирами реформування податкової політики визначались зокрема відносно порядку адміністрування податків:

- створення в Україні стабільної податкової системи, яка б забезпечувала чітке визначення порядку стягнення податків, зборів, інших обов'язкових платежів (далі – податки), його простору, а також запровадження податків у такі строки, які б забезпечували можливість платникам податків урахувати це під час планування фінансово-господарської діяльності наступного періоду;
- забезпечення чіткого визначення об'єктів оподаткування з метою запобігання випадкам подвійного оподаткування;
- упорядкування стягнення податків та посилення відповідальності за ухилення від сплати та їх несвоєчасну сплату;
- посилення оподаткування бартерних (товарообмінних) операцій та операцій з давальницькою сировиною.

Основним інструментом законодавчої реорганізації органів державної податкової служби став Указ Президента України від 22 серпня 1996 року № 760 «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій» [8]. Головними завданнями Державної податкової адміністрації України визначались:

- здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів податків, зборів, інших обов'язкових платежів, установлених законодавством;
- прийняття рішень щодо накладення фінансових санкцій та адміністративних штрафів на порушників податкового законодавства та забезпечення їх стягнення, захист інтересів держави в судових органах у справах, що стосуються сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- прийняття нормативних та методичних документів з питань оподаткування, бухгалтерського обліку та звітності на виконання відповідних законодавчих актів.

Значне місце у формуванні процесу податкового адміністрування зайняв Указ Президента України від 4 березня 1998 р. № 167 «Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами» [9], відповідно до якого вперше було запроваджено поняття та порядок застосування податкової застави.

Помітну роль у становленні процесу адміністрування податків відіграв також Указ Президента України від 23 липня 1998 р. № 817 «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» [10]. Указом визначались умови та порядок здійснення планових та позапланових перевірок фінансово – господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності.

Суттєвого реформування процесу адміністрування податків зазнав у зв'язку із прийняттям Закону України від 21 грудня 2000 р. № 2181 «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» [11]. Цей законодавчий акт вперше чітко окреслив як таку систему, механізм процесу адміністрування податків в Україні. Саме зазначений Закон було покладено в основу Розділу II Податкового кодексу України

«Адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів)» [1]. Законом №2181 було внесено ряд суттєвих змін і до Закону України «Про державну податкову службу в Україні», зокрема вилучено право органів ДПС зупиняти операції платників податків на рахунках в установах банків, інших фінансово-кредитних установах, право застосовувати фінансові санкції у видозміненому вигляді перенесено до Закону 2181, вилучено право безспірного стягнення коштів, уточнені права податкової міліції.

На певному етапі була суттєво підвищена роль фінансових установ у процесі адміністрування податків. Так Законом від 5 червня 2003 р. були внесені зміни до Закону України «Про систему оподаткування» [12], відповідно до якого фінансові установи зобов'язувались відкривати рахунки платникам податків лише за умови пред'явлення ними документа, що підтверджує взяття їх на облік в органі державної податкової служби.

Наступний етап розвитку законодавчого регулювання процесу адміністрування податків, знаменується прийняттям Закону України від 12 січня 2005 р. № 2322 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)» [13], можна охарактеризувати як посилення правового захисту громадян у сфері справляння податків. Суттєвих змістовних та структурних змін зазнали права органів ДПС. Так було вилучено право обстежувати приміщення, що використовуються як юридична адреса суб'єктів підприємницької діяльності, а також для отримання доходів. Із змісту статті 11 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» були вилучені склади адміністративних правопорушень. Фактично йшлося про перенесення законодавчого регулювання цієї відповідальності до складу Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Наступним значним кроком щодо загалом системи оподаткування в Україні та зокрема процесу адміністрування податків було прийняття 02.12.2010 р. Податкового кодексу України [1], яким кодифіковано фактично всі діючі на момент прийняття законодавчі акти та підзаконні нормативно-правові акти у сфері справляння податків в Україні. Процес адміністрування увійшов у Розділ II «Адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів)» Податкового кодексу України.

Підсумовуючи можна сказати, що новітньою історією становлення процесу адміністрування податків в Україні з точки зору змісту та характеру форм і методів, захисту прав платників податків можна умовно поділити на два етапи. Перший із них, який охоплює період від утворення податкової служби Української РСР у 1990 р. до прийняття Закону 2181 у кінці 2000 р. і відзначається нарощуванням примусових аспектів повноважень податкових органів в процедурах адміністрування, можна охарактеризувати як спробу переважно прямого силового вирішення проблем наповнення бюджету податками. Однак, такий підхід не міг бути ефективним, до того ж провокував соціальну і політичну напруженість у суспільстві.

Початком періоду лібералізації процесу адміністрування податків можна назвати прийняття 21 грудня 2000 р. Закону 2181, положення якого у видозміненому вигляді було покладено в діючий Податковий кодекс України та власне прийняття Податкового кодексу України в якому всі засоби адміністрування податків сукупно було об'єднано у Розділ II.

За наслідками проведення історичного аналізу досвіду формування процесу адміністрування податків в Україні, можна зробити наступні висновки:

- на початку становлення процесу адміністрування податків в значній мірі вплинули успадковані від Радянських часів командно - адміністративні методи та форми, які, для процесу адміністрування податків, характеризуються наявністю у уповноважених органів максимального обсягу прав щодо контролю платників податків, при мінімальній можливості платників податків реалізовувати захист своїх прав, як платників податків;
- формування процесу адміністрування податків здійснювалось поетапно починаючи з законодавчого визначення окремих процедур цього процесу до об'єднання всіх процедур в окремий розділ Податкового кодексу України;

- прогресивні законодавчі зміни у процесі адміністрування податків завжди відбувались із лібералізацією його форм та методів реалізації та вдосконаленням механізмів захисту прав платників податків;
- еволюція засобів процесу адміністрування податків йде у напрямі щораз більшої деталізації законодавчих приписів, особливо, що стосуються порядку погашення податкових зобов'язань, повноважень органів податкової служби;
- лібералізація процесу адміністрування податків характеризується акцентом на добровільному виконанні податкових зобов'язань платниками податків та їх обслуговуванні з боку податкових органів.

Не зважаючи на суттєві поліпшення форм та методів адміністрування податків на законодавчому рівні, цей процес залишається в Україні фіскально зорієнтованим. В цьому аспекті заслуговують на увагу характеристики, визначені експертом світового банку [15], притаманні процесу адміністрування податків в державах в яких здійснюється реформування податкової системи. Зокрема наступні риси процесу адміністрування податків характерні для держав, які переходять від адміністративно-командної економіки до риночної:

- адміністрування податків базується на певному колі платників, які піддаються частим заходам податкового контролю;
- більшість податкових перевірок або інших заходів податкового контролю не представляють професійного фінансового аудиту та не відповідають міжнародним стандартам;
- відсутні обмеження на загальну суму штрафів, які можуть бути нараховані за наслідками виявлення порушення податкового законодавства. Фактична сума податку може бути суттєво менше ніж нараховані штрафні санкції;
- відсутність спеціалізації в податковому адмініструванні;
- наявність планів щодо розміру надходжень податків до бюджету, які є обов'язковими для виконання податковими органами, навіть не зважаючи на наявність чи відсутність економічних факторів для виконання таких планів;
- значна доля тіньової економіки;
- недостатність контролю по запобіганню корупції в органах податкової служби;
- можливості здійснювати захист прав платників податків мінімальні. Обмежені можливості впливу об'єднань підприємств, громадських організацій зорієнтованих на захист прав платників податків на процес здійснення адміністрування податків;
- управління податковими органами базується на принципі дотримання жорсткої вертикалі влади якій перешкоджає реалізації ініціатив;
- основний упор в підготовці кадрів податкових органів зведено до змісту податкового законодавства а не його застосуванні. Мало уваги приділяється навичкам, методам, процедурам, відношенням з платниками податків;
- відсутність зацікавленості на загальнодержавному рівні в поліпшенні загального іміджу податкових органів.

Наведені характеристики притаманні процесу адміністрування податків в Україні, навіть не зважаючи на тенденцію його лібералізації на законодавчому рівні, прийняттям Податкового кодексу України. У зв'язку із чим, поряд із законодавчим визначенням і удосконаленням процесу адміністрування податків необхідно змінювати правосвідомість громадян щодо сплати податків. В цьому аспекті уповноваженими органами публічної влади повинні в першу чергу використовуватись такі форми процесу адміністрування податків, які направлені на роз'яснювальну роботу із платниками податків (податкові консультації), формування позитивного іміджу добросовісного платника податків, підвищенням прозорості використання доходів держави отриманих через надходження податків.

Не зважаючи на широке застосування на практиці, саме поняття адміністрування податків залишається невизначеним діючим законодавством України. Аналізуючи наведені законодавчо встановлені форми адміністрування податків які існували з початку проголошення незалежності України та зазнали значної трансформації, можливо зробити висновок, що процес адміністрування податків в його сучасному вигляді є певною формою процесу оподаткування, якому притаманні наступні ознаки:

- регламентується законодавством України, нормами, які визначають процес оподаткування;
- є формою діяльності уповноважених органів і посадових осіб;
- є діяльністю, результати якої, обов'язково оформляються у відповідних документах;
- має на меті прийняття юридичних рішень загального (нормативні акти) або індивідуального (правозастосовні акти) характеру.

З врахуванням наведеного історичного досвіду становлення процесу адміністрування податків в Україні, форм його здійснення, визначених у діючому Податковому кодексі України на наш погляд адміністрування податків є процесом, завданням якого є організація ведення податкової звітності, здійснення уповноваженими органами консультативної роботи, податкового контролю та встановлення відповідальності за порушення податкового законодавства з метою здійснення оподаткування та забезпечення своєчасного і необхідного наповнення державного бюджету. Доцільним є подальше наукове дослідження адміністрування податків, як певної форми процесу оподаткування, його правової природи в аспекті адміністративно-правових відносин.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Податковий кодекс України: текст редакції від 03.02.2013р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
2. Про створення державної податкової служби в Українській РСР: Постанова № 74 в редакції від 12.04.1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74-90-%D0%BF>
3. Про права, обов'язки і відповідальність державних податкових інспекцій: Закон СРСР від 21 травня 1990 р. // Радянська Україна. – 1990. – 8 червня.
4. Про державну податкову службу в Українській РСР: Закон України від 04.12.1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-12/ed19901204>
5. Питання державної податкової служби України: Постанова Кабінету Міністрів України № 559 від 05.10.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/559-92-%D0%BF>
6. Про стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів: Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8-93/ed19930121>
7. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 24.12.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3813-12>
8. Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій: Указ Президента України № 760, редакція від 22.07.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/760/96/ed19960822>
9. Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами: Указ Президента України № 167, редакція від 4 березня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/167/98/ed19980304>

10. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності: Указ Президента України № 817 від 23 липня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/817/98/ed19980723>
11. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України № 2181 від 21 грудня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2181-14/ed20001221>
12. Про систему оподаткування: Закон України від 06.06. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1251-12/ed20030606>
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист): Закон України № 2322 від 12.01. 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2322-15>
14. Зміни у процесах адміністрування податків [Електронний ресурс] // Сайт Державної податкової адміністрації України. – Режим доступу: <http://www.sta.gov.ua>
15. Tax Administrations and Small and Medium Enterprises (SMEs) in Developing Countries Baurer, Lewis I. (for the World Bank Group) <http://www.itdweb.org/smeconference/documents/4%20world%20bank.pdf>
16. Селиванов А. Адміністрування податків: нові проблеми в адміністративному та фінансовому праві України / А. Селиванов // Право України. – 2002. – № 2. – С. 34-38.
17. Мельник В.М. Досвід адміністрування податків у зарубіжних країнах / В. Мельник // Вісник податкової служби. – 2004. – № 4. – С. 38-43.
18. Мельник В.М. Адміністрування податків в історичній ретроспективі / В. Мельник // Фінанси України. – 2005. – № 10. – С. 42-50.
19. Новиков В. Адміністрування податків. Яким йому бути / В. Новиков // Бухгалтерія. – 2002. – 25 листоп. (№ 48/1-2). – С. 10-11.
20. Мельник В. Проблеми теорії та практики адміністрування податків в Україні / В. Мельник // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 5. – С. 40-43.
21. Єфименко Т.І. Нові підходи до адміністрування податків / Т.І. Єфименко, А.М. Соколовська // Фінанси України. – 2004. – № 10. – С. 3-27.

УДК 347.96.001 (477)

## **ЮРИДИЧНА ПРАКТИКА: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ В АСПЕКТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Сурник В.М., аспірант

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

В статті розкривається сутність юридичної практики у форматі діяльності Державної судової адміністрації, аналізуються повноваження юридичного управління Державної судової адміністрації з питань узагальнення та аналізу судової практики. Автор наводить правове обґрунтування віднесення діяльності Державної судової адміністрації до юридичної практики.

*Ключові слова:* юридична практика, судова практика, Державна судова адміністрація, узагальнення та аналіз судової практики, організаційне забезпечення, судоустрій.

Сурник В.М. / ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ АСПЕКТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СУДЕБНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ УКРАИНЫ / Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Украина

В статье раскрывается сущность юридической практики в формате деятельности Государственной судебной администрации, анализируются полномочия юридического управления Государственной судебной администрации Украины по вопросам обобщения и анализа судебной практики. Автор наводит правовое обоснование отнесения деятельности Государственной судебной администрации к юридической практике.

*Ключевые слова:* юридическая практика, судебная практика, Государственная судебная администрация, обобщение и анализ судебной практики, организационное обеспечение, судоустройство.

Surnyk V.N. LEGAL PRACTICE: THEORETICAL APPROACHES TO UNDERSTANDING IN THE ASPECT OF ACTIVITY THE STATE JUDICIAL ADMINISTRATION OF UKRAINE / Taras Shevchenko national university of Kyiv, Ukraine

The article reveals the essence of legal practice in the format of the State Judicial Administration, are analyzing the legal authority of the State Judicial Administration, issues of summarizing and analyzing of judicial practice. The author gives legal grounding including activity of the State Court Administration to legal practice.

Legal practice combines the activities and performance of professional lawyers, officers, officials and state parliaments. It is universally recognized that one of the types of legal practice is judicial practice. Although judicial practice is subdivided into types, together it is a legal practice of the courts. Therefore, under present conditions, including judicial practice should be identified along with the legal practice of judicial qualification commissions also the legal practice of the State judicial administration of Ukraine as of a judicial body.

The essence of the powers of the State Judicial Administration of Ukraine, describing its work as a legal practice, consists not only in their execution but also in generalization of the activity of courts, in its analysis and the development of theoretical conclusions and practical recommendations aimed at improvement of judicial administration as well as of all courts in Ukraine.

Within the context of research legal practice is the activities stipulated by the current rules of substantive law of the competent authorities of the State Judicial Administration of Ukraine and officials with the task of organizational support of the judiciary within the competence of the Law of Ukraine «On the Judicial System and Status of Judges», providing of appropriate conditions of activity of the courts of general jurisdiction, of the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine, of the National school of Judges of Ukraine and of the judicial bodies of self-government; participation in forming of the courts of general jurisdiction and implemented thanks to the implementation of the generalization and analysis.

Legal practice by its very nature is a form of realization of activity of the State Judicial Administration of Ukraine thanks to the ratio of activity of state judicial administrations with the legal experience and also other types of legal practice that form its single integrated system. Within the context of the research topic, the legal practice in activity of the State Judicial Administration primarily related to the court practice.

Because the practice of judicial bodies depends on the proper organizational support of the courts activity. So it can be argued that legal practice is a form of realization of activity of the State Judicial Administration of Ukraine and its territorial offices and is a part of the legal (judicial) practice.

*Key words:* legal practice, judicial practice, the State Court Administration, compilation and analyze of judicial practice, organizational support, the judicial system.

Однією з умов ефективного здійснення судово-правової реформи, що сприятиме захисту прав і свобод людини і громадянина є адекватний комплекс взаємопов'язаних елементів. Правова система України є цілісною структурою, що й поєднує в собі правові норми та інститути, правотворення та правореалізацію, інші елементи, які направлені на розвиток суспільних відносин, а також правову свідомість, правову культуру, юридичні установи, а також і юридичну практику. Усі ці елементи перебувають у тісному динамічному взаємозв'язку, оскільки постійно вдосконалюються.

Теоретико-правовий аналіз чинного законодавства, спеціальної літератури, практики діяльності судових державних адміністрацій підтверджує, що юридична практика має безпосередній зв'язок з організацією судового управління. Оскільки Державна судова адміністрація України, відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] є органом судової влади, то проблематика дослідження юридичної практики, як елемента правової системи України, є доволі актуальною в аспекті діяльності інституту Державної судової адміністрації. Саме завдяки дослідженню проблематики сутності та розуміння юридичної практики, можливо дослідити питання діяльності Державної судової адміністрації України.

Тематика юридичної практики як правової категорії неодноразово була предметом дослідження таких вчених як С.Д. Гусарев, М.І. Кагадій, В.І. Леушин, Н.М. Оніщенко, В.М. Протасов, В.П. Реутов, С.Л. Явич та ін. Аналіз спеціальної літератури дав підстави для висновку про те, що юридичному практику розглядають у двох аспектах: філософському та теоретичному. Зокрема, одна група вчених розглядає юридичну практику в філософському аспекті,

звертаючись до категорій змісту та форми [2, 50-51]. Друга група авторів висвітлює юридичну практику в теоретичному розумінні. При цьому, зазначаючи, що її складовими елементами є юридична діяльність та соціально-правовий досвід [3, 33]. Даний підхід є доволі обґрунтованим, проте потребує певного уточнення. Адже, юридична діяльність за своєю сутністю є, насамперед, практичною та спрямована на узагальнення правового досвіду. Чинне законодавство чітко визначає завдання Державної судової адміністрації України, до яких віднесено також й вивчення практики діяльності організації діяльності судів, розроблення та внесення у встановленому порядку пропозицій щодо її вдосконалення тощо. Наведене дає підстави стверджувати, що юридична практика має місце у діяльності Державної судової адміністрації і спрямована на узагальнення, аналіз та її вдосконалення.

Здебільшого, поставлені перед судовою адміністрацією задачі потребують як їх безпосереднього виконання, так і узагальнення й аналізу з метою вдосконалення діяльності як судової державної адміністрації так і всіх судів в Україні. Таким чином, дослідження питання сутності юридичної практики у форматі діяльності Державної судової адміністрації України є науково і практично обґрунтованим. Тож у даній статті зроблено спробу дослідити юридичну практику діяльності Державної судової адміністрації, основним завданням якої вбачаємо накопичення правового досвіду.

У юридичній літературі можливо виділити три наукові підходи до розуміння юридичної практики. Деякі автори, а саме І.Я. Дюрягін, А.І. Герлох під юридичною практикою розуміють юридичну діяльність [4, 19]. Друга група авторів, С.С. Алексєєв, С.І. Вільнянський юридичну практику виокремлюють від юридичної діяльності та розуміють її як самостійне явище [5, 36]. З даними підходами важко погодитися з тих причин, що автори ігнорують такий важливий елемент юридичної практики як юридичний досвід, або ж протиставляють його самому процесу діяльності. Третя група авторів, В.К. Бабаєв, М.І. Кагадій, В.І. Леушин вважають, що будь-який вид юридичної практики необхідно розглядатися у нерозривній єдності як правової діяльності, так і сформованого правового досвіду на її основі [6, 74]. Варто погодитися з даним підходом, оскільки це дозволяє визначити місце юридичної практики та значення правового досвіду для діяльності Державної судової адміністрації України.

В контексті теми дослідження щодо розуміння значення юридичної практики доречною є думка С.С. Алексєєва про те, що необхідно чітко розділяти практику як конкретну діяльність у сфері права, і практику, як підсумок, результат цієї діяльності [7, 34]. З такої позиції чітко простежується зв'язок юридичної практики із діяльністю органів судової влади, в тому числі й Державної судової адміністрації України. Адже взаємовплив теорії і практики є умовою ефективного організаційного забезпечення діяльності судової системи України в цілому.

Таким чином, наведене дає підстави для висновків про те, що юридична практика поєднує у собі і діяльність, і результати діяльності професійних юристів, службових, посадових осіб державних і самоврядних органів. Загальноновизнаним є факт про те, що одним із видів юридичної практики є судова практика [8, 26]. Хоча й судова практика, в свою чергу, також поділяється на види, проте в сукупності вона складає юридичну практику в діяльності судів. Тому, в умовах сьогодення, серед судової практики слід виділити, поряд із юридичною практикою діяльності кваліфікаційних комісій суддів, і юридичну практику діяльності Державної судової адміністрації України як органу судової влади. І це з тих причин, що основу ж юридичної практики становить узагальнення юридичної практичної діяльності та вироблення системи теоретичних висновків і практичних рекомендацій з питань підвищення ефективності як юридичної практичної діяльності, так і її результатів.

Метою такого узагальнення є вдосконалення законодавства та практики його реалізації. Важливе значення для удосконалення правореалізації має напрацювання правового досвіду. Тому, на основі наведеного, можливо стверджувати, що специфічним різновидом судової практики слід вважати і юридичну практику інституту Державної судової адміністрації України.

Основою для правильного визначення юридичної практики судової державної адміністрації є її повноваження, що передбачені чинними Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та Положенням «Про Державну судову адміністрацію України». Напрямки діяльності Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь законодавцем узагальнені в главі

другій закону, що вказує на їх значущість у сфері організаційного забезпечення діяльності судів.

Проте, серед усіх повноважень, що покладені на виконання судової державної адміністрації слід виділити ті, які характеризують її діяльність як юридичну практику. До них необхідно віднести:

- 1) ведення статистики, сутність якого полягає в узагальненні результатів діяльності, що виражається у кількісних показниках діяльності судів;
- 2) створення системи підвищення кваліфікації суддів;
- 3) вивчення практики діяльності організації роботи судів;
- 4) розробка та внесення у встановленому порядку пропозицій щодо її вдосконалення;
- 5) організація кадрового забезпечення судів;
- 6) забезпечення функціонування автоматизованої системи визначення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та ін.

Сутність вищезазначених повноважень Державної судової адміністрації України полягає не лише у їх виконанні, а й в узагальненні діяльності судів, її аналізі та розробці теоретичних висновків та практичних рекомендацій, що спрямовані на вдосконалення діяльності як судової державної адміністрації, так і всіх судів в Україні.

Викладене дає підстави для висновку про те, що юридична практика є однією з форм реалізації діяльності Державної судової адміністрації України. Саме тому, сміло можливо стверджувати, що діяльність судової державної адміністрації за своєю сутністю є діяльністю суб'єкта юридичної практики з питань вдосконалення діяльності судів в цілому та власної діяльності, зокрема. Усі відносини, які виникають в межах повноважень Державної судової адміністрації і є об'єктом її практичної діяльності. І це з тих причин, що саме юридична практика впливає на ці відносини шляхом їх вивчення, зміни чи доповнення. Завданням ж юридичної практики, як доречно зауважив, М.І. Кагадій, є накопичення правового досвіду в юридичній діяльності [5, 37]. Адже правовий досвід є частиною істини і має вагомий вплив на відносини, що виникають на сучасному етапі розвитку суспільства. Що стосується практики діяльності Державної судової адміністрації України, то її завданнями, насамперед, є накопичення правового досвіду щодо забезпечення діяльності судів.

Аналіз завдань Державної судової адміністрації України дав підстави для виокремлення основних критеріїв юридичної практики у її діяльності. До них відносимо, по-перше, узагальнення правового досвіду діяльності Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь з метою отримання достовірних даних про їх діяльність.

По-друге, розподіл отриманих даних за результатами узагальнення правового досвіду за певними ознаками. Такий розподіл доцільно проводити щодо: кадрового забезпечення діяльності судів (вивчення кадрових питань апарату судів, здійснення замовлення на підготовку спеціалістів, створення системи підвищення кваліфікації, а також забезпечення належних умов для підвищення кваліфікації працівників апарату судів); практики організації діяльності судів (створення належних умов діяльності судів, зокрема матеріально-технічне, інформаційно-нормативне забезпечення, вивчення практики організації діяльності судів, забезпечення функціонування автоматизованої системи документообігу в судах); обліково-статистичної діяльності (облік нормативно-правових актів законодавства та судової практики, статистичні звіти про діяльність судів, організація роботи з діловодства та архіву, здійснення контролю за станом діловодства в судах).

По-третє, аналіз узагальненого і систематизованого правового досвіду, який необхідно здійснювати з метою виявлення проблем та недоліків з питань організаційного забезпечення роботи судів, а також причин їх виникнення.

По-четверте, прогнозування шляхів вдосконалення діяльності судів та судової державної адміністрації (розробка та внесення пропозицій щодо вдосконалення практики організації діяльності судів, передбачення потреб судів у спеціалістах, підготовка матеріалів для формування пропозицій щодо бюджету судів). Діяльність Державної судової адміністрації як суб'єкта юридичної практики у форматі зазначених завдань полягає у прогнозуванні та



виготовленні рішення, що включає в себе постановлення проблеми (виявлення недоліків у роботі судів та судової адміністрації, з'ясування причин виникнення цих недоліків) та рекомендації і пропозиції з питань усунення даних недоліків і запобігання можливостей їх виникнення у майбутній діяльності.

У контексті досліджуваної тематики юридична практика являє собою, передбачену чинними нормами матеріального права, діяльність уповноважених органів Державної судової адміністрації України та службових осіб, що мають своїм завданням організаційне забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів», забезпечення належних умов діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування; участь у формуванні судів загальної юрисдикції та реалізується завдяки здійсненню її узагальнення та аналізу. Діяльність уповноважених службових осіб з питань вивчення практики організації діяльності судів, розробки та внесення у встановленому порядку пропозицій щодо її вдосконалення є одним із видів аналітичного узагальнення юридичної практики, що має свої особливості, а отже і характерні ознаки. Зокрема, Наказом Державної судової адміністрації № 239 від 11.06.2003 р. «Про затвердження Положення про юридичну службу Державної судової адміністрації України, підприємства, установи, організації, що належать до її сфери управління, територіального управління державної судової адміністрації» було створено юридичну службу Державної судової адміністрації України, на яку покладено завдання разом з відповідними структурними підрозділами Державної судової адміністрації України узагальнювати практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Державної судової адміністрації України, розробляти пропозиції щодо його вдосконалення, подавати їх на розгляд Голові Державної судової адміністрації України для вирішення питання стосовно необхідності підготовки проекту акта законодавства та внесення його в установленому порядку до державного органу, уповноваженого приймати такі акти [9]. Крім того, юридична служба Державної судової адміністрації України організовує і проводить роботу, пов'язану з підвищенням рівня правових знань працівників, інформує про законодавство, роз'яснює існуючу практику його застосування та ін. (ч.13. п.10 Положення про юридичну службу) [10].

Щорічно, щоквартально, згідно з планом роботи територіальних управлінь Державної судової адміністрації, юридичною службою відповідного управління на виконання вимог Положення про Державну судову адміністрацію України проводиться вивчення стану організації діяльності судів. До складу групи по вивченню роботи судів, крім працівників юридичного управління відповідного територіального підрозділу можуть бути залучені і спеціалісти, зокрема, керівники апаратів інших судів. Основною метою залучення спеціаліста до проведення вивчення роботи суду слід вважати розширення теоретико-практичних можливостей осіб, що виконують організаційне забезпечення діяльності судів щодо навиків своєї роботи та одночасно набути позитивного досвіду роботи апарату іншого суду. В даному випадку, під спеціалістом розуміється не та особа, яка передбачена ЦПК України, КПК України тощо, а державний службовець, що здійснює керівництво апаратом суду. Основні критерії практичної звітності співробітників юридичної служби відповідних територіальних управлінь Державної судової адміністрації впливають з постанов колегій та директивних документів Державної судової адміністрації України [11]. До них слід віднести: загальну організацію роботи суду, оперативність та якість ведення діловодства, обліково-статистичну діяльність, ведення кадрової роботи, матеріально-технічне забезпечення суду, виконання організаційних документів. Окрім того, юридичним сектором територіальних управлінь Державної судової адміністрації здійснюється облік нормативно-правових актів законодавства та матеріалів судової практики. В управлінні ведеться Класифікатор систематичної картотеки нормативних актів та Класифікатор судової практики згідно з Правилами обліку нормативно-правових актів законодавства та матеріалів судової практики в місцевих і апеляційних загальних судах, органах державної судової адміністрації, затверджених наказом Державної судової адміністрації України № 11 від 10 лютого 2006 року [12]. Слід зазначити, що обліку в систематичній картотеці підлягають акти, прийняті Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, зареєстровані в Міністерстві юстиції України; рішення і висновки Конституційного суду України, постанови і роз'яснення Пленуму Верховного Суду України, накази Державної судової адміністрації України.

Вважаємо, що така форма реалізації діяльності Державної судової адміністрації має свої переваги, оскільки Державна судова адміністрація та її територіальні управління мають право проводити й перевірки обліку нормативно-правових актів законодавства та матеріалів судової практики відповідно до Правил обліку нормативно-правових актів законодавства та матеріалів судової практики в місцевих і апеляційних загальних судах, органах державної судової адміністрації України, затверджених наказом Державної судової адміністрації України № 11 від 10 лютого 2006 року в судах загальної юрисдикції. Так, за результатами перевірок юридичної службою відповідних територіальних управлінь складаються акти про проведену роботу і, відповідно, складаються щоквартальні звіти з питань надання практичної допомоги та роз'яснення незрозумілих питань щодо ведення обліку нормативно-правових актів законодавства та матеріалів судової практики, підтримання нормативних актів у контрольному стані, обліку та збереження законів та інших нормативно-правових актів [13].

Однією із форм реалізації діяльності Державної судової адміністрації України є юридична практика державних службовців відповідних юридичних та інших відділів (секторів) територіальних управлінь державної судової адміністрації з питань належного забезпечення правильного виконання актів законодавства, інших нормативних актів і документів та надання пропозицій керівництву щодо вирішення правових питань. Сутність даного виду практики полягає у: 1) підготовці проектів листів та оформленні відповідних документів, які потребують правового обґрунтування; 2) розгляді матеріалів за наслідками перевірок, ревізій, інвентаризацій, наданні правових висновків за фактами виявлених правопорушень; 3) правовій допомозі працівникам територіальних управлінь; 4) здійсненні методичного керівництва правовою роботою, внесенні на розгляд начальника управління пропозицій щодо її вдосконалення, 5) вжитті заходів до впровадження кращих форм і методів діяльності юридичної служби в цілому; 6) доведенні до структурних підрозділів територіальних управлінь та місцевих судів відомостей про зміни в чинному законодавстві, про нові законодавчі акти. Для підтвердження нашої позиції вважаємо за доцільне навести наступний приклад. Державна судова адміністрація України з метою реалізації норм нового Кримінального процесуального кодексу України 2012 р. затвердила ряд змін до Інструкції з діловодства в місцевих загальних і апеляційних судах [14]. Проведені зміни містять новели щодо реєстрації та обліку судових справ і кримінального провадження. Фактично, відповідно до вимог даних наказів на юридичну службу Державної судової адміністрації та її територіальних управлінь покладено обов'язок інформування місцевих судів загальної юрисдикції про зміни в чинному законодавстві та у організації роботи суду, відповідно.

Таким чином, наведене дає підстави для висновку про те, що юридична практика за своєю сутністю є формою реалізації діяльності Державної судової адміністрації України завдяки співвідношенню діяльності судових державних адміністрацій з правовим досвідом, а також й іншими видами юридичної практики, які формують її єдину цілісну систему. В контексті теми дослідження, юридична практика в діяльності Державної судової адміністрації, насамперед, пов'язана з судовою практикою. Адже від належного організаційного забезпечення діяльності судів залежить і практика діяльності органів судової влади. Тож сміло можливо стверджувати, що юридична практика є формою реалізації діяльності Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь та є елементом юридичної (судової) практики.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010, – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>
2. Протасов В.Н. Содержание и форма как категории диалектического и исторического материализма / В.Н. Протасов // Проблемы философии. – 1989. – Вып. 81. – С. 133-138.
3. Карташов В.Н. Правоприменительная практика в социалистическом обществе: учебн. пособие / В.Н. Карташов. – Ярославль: Ярославский гос. ун-т., 1989. – 87 с.
4. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы / И.Я. Дюрягин. – Свердловск: Изд-во Свердловск, юрид. ин-та, 1973. – 248 с.

5. Кагадій М.І. Юридична практика в правовій системі України: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.01 / М.І. Кагадій. – К.: Національний університет внутрішніх справ України, 2005. – 240 с.
6. Леушин В.И. Юридическая практика как основание правоприменительного решения / В.И. Леушин // Юридическая теория и практика: проблемы взаимосвязи: межвуз. сб. научн. трудов. – Свердловск: Свердловский юрид. ин-т, 1984. – С. 74-77.
7. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с.
8. Гарапшин К.М. Формы правоприменительной практики / К.М. Гарапшин // Актуальные вопросы советского права. – Казань. – 1985. – С. 26-28.
9. Про затвердження Положення про юридичну службу Державної судової адміністрації України, підприємства, установи, організації, що належать до її сфери управління, територіального управління Державної судової адміністрації: Наказ, Державна судова адміністрація України № 239 від 11.06.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.court.gov.ua/dsa/>
10. Положення про юридичну службу Державної судової адміністрації України, підприємства, установи, організації, що належать до її сфери управління, територіального управління державної судової адміністрації, Затверджене Наказом Державної судової адміністрації України № 239 від 11.06.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.court.gov.ua/dsa/>
11. Про організацію роботи державної судової адміністрації та впорядкування звітної інформації щодо діяльності територіальних управлінь державної судової адміністрації: Наказ Державної судової адміністрації України № 97 від 25.08.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/tu09/tudsa/accounting/order97/>
12. Про затвердження Правил обліку нормативно-правових актів законодавства та матеріалів судової практики в місцях і апеляційних загальних судах, органах державної судової адміністрації: Наказ, Державна судова адміністрація України № 11 від 10.02. 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.15346.0>
13. Показники роботи юридичного сектору ТУ ДСА в Донецькій області в 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/tu05/pokazniki/normpravo2/>
14. Про внесення змін до наказу ДСА України від 06.01.2006 № 1: Наказ, Державна судова адміністрація України № 109 від 25.09.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.court.gov.ua/dsa/>

УДК 351.811: 342.9

## **ПОНЯТТЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Суходольський А.Ю., ад'юнкнт

*Донецький юридичний інститут МВС України*

Наукова стаття присвячена висвітленню питань пов'язаних з реалізацією адміністративних стягнень за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Автором проведено поглиблений аналіз нормативно-правових актів, теоретичних досліджень та наукових публікацій, які розкривають сутність та зміст порядку виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, виконавчого провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо.

*Ключові слова:* адміністративне стягнення, виконання постанов, провадження у справах про адміністративні правопорушення, примусове виконання, виконавче провадження, реалізація адміністративних стягнень.

Суходольський А.Ю. ПОНЯТИЕ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

Научная статья посвящена вопросам реализации административных взысканий за правонарушения в сфере безопасности дорожного движения. Автором проведен углубленный анализ нормативно-правовых актов, теоретических исследований и научных публикаций, раскрывающих сущность и содержание порядка исполнения постановлений о наложении административных взысканий, исполнительного производства по делам об административных правонарушениях и т.д.

*Ключевые слова:* административное взыскание, исполнение постановлений, производство по делам об административных правонарушениях, принудительное исполнение, исполнительное производство, реализация административных взысканий.

Suhodolskiy A.Y. CONCEPT OF ADMINISTRATIVE PENALTIES FOR VIOLATIONS IN ROAD SAFETY / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The scientific article is devoted to the implementation of administrative penalties for offenses in the field of road safety. The author carried out an in-depth analysis of legal acts, theoretical research and scientific publications that disclose the nature and content of the order of execution of the administrative penalties, enforcement proceedings in cases of administrative offenses, etc.

Proceeding to implement the imposition of a certain type of recovery is a settled legal procedure that integrates consistently applied by the authorized entity (entities) proceedings concerning the practical implementation of administrative penalties imposed offender by jurisdictional authority (official). Every proceeding governed by legal rules, which are located in the respective chapters of Code of Administrative Offences. Feature of these rules is that most of them are blanket and, therefore, a significant amount of legal proceedings governed by a number of other regulations. Thus, proceeding to implement the decision is a part, type of the final stage of proceedings on administrative violations – «implementation decisions on the imposition of administrative sanctions».

We have shown that the basis of administrative penalties is the body of law on the implementation of decisions on the imposition of administrative sanctions, including the enforcement procedure and implemented in accordance with these standards activities of the competent authorities (their officials), enterprises, organizations, institutions and individuals.

We think that the implementation of administrative penalties for offenses in the field of road safety should be considered in the broad and narrow sense meaning of the term. Briefly we note, that in the broadest sense it is a complex of organizational and legal measures that creates the necessary conditions and provides activities authorized by the authorities and officials, aimed at absolute fulfillment of administrative punishment of the offender. The value of administrative penalties in the narrow sense quite match the performance of the decision to impose administrative sanctions, including enforcement. The value of administrative penalties in the narrow sense quite coincides with the implementation of the decision about imposing of administrative sanctions, including enforcement.

Implementation of administrative penalties is an integral part of the proceedings on administrative violations, completing all of the proceedings, has compared to other stages of greater autonomy and significant features, due to the specificity solved during it (implementation) of tasks carried out by the nature of the functions composition and role of actors, content relationships arising and the onset unique to this stage of the legal consequences. It must be added that the implementation of administrative penalties is an activity of public administration and regulated by administrative law, and therefore it may has typical signs.

*Keywords:* administrative penalty, execution of judgments, proceedings on administrative violations, enforcement, enforcement proceedings, the implementation of administrative penalties.

Однією з важливих умов дієвості адміністративно-деліктних відносин є ефективний механізм реалізації адміністративних стягнень. Зокрема це стосується і реалізації адміністративних стягнень за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Д.М. Лук'янець наголошує, що адміністративні стягнення або інші санкції, які передбачені за вчинення адміністративного правопорушення, мають забезпечувати максимальну стримувальну здатність і бути абсолютно реалізовуваними [1, 139].

Протягом розвитку адміністративно-правової науки питанням виконання постанов про накладення адміністративних стягнень приділялася, і до тепер приділяється значна увага. Це підтверджує низка наукових праць, численних публікацій у теорії адміністративного права та процесу. Серед їх авторів слід назвати В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурку, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.С. Гнатюка, Е.Ф. Демського, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, О.П. Коренева, Д.М. Лук'янець, О.О. Погрібного, О.Ф. Скакун, В.В. Степанюка, С.В. Щербака, В.А. Юсупова та ін.

Багато вчених погоджуються з тим, що адміністративні стягнення виконують свою соціальну функцію лише тоді, коли вони виконані, а правопорушник зазнав тим самим визначених законом правообмежень. Якщо ж постанова про стягнення не виконана або реалізована частково, то результативність її не відчувається. Тому ефективність накладених адміністративних стягнень безпосередньо зумовлена рівнем їх реалізації. З огляду на це наведеним питанням приділяється значна увага як у контексті провадження у справах про адміністративні правопорушення, так і у контексті з'ясування особливостей виконавчого провадження у справах про адміністративні правопорушення. Але окремих робіт, присвячених теоретичному осмисленню співвідношення зазначених видів юридичних проваджень, а також визначенню поняття реалізації адміністративних стягнень за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху на сьогодні фактично не існує.

**Метою цієї статті** є дослідження теоретично-правових аспектів та авторське визначення поняття реалізації адміністративних стягнень за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.

Етимологічно термін «реалізація» походить від лат. «*realis*», та означає «речовий», «дійсний», тобто має на меті здійснення, приведення в життя якогось плану, ідеї, задуму [2]. У теорії права термін «реалізація» найчастіше зустрічається у словосполученні «реалізація норм права» – це втілення розпоряджень правових норм у суспільні відносини, поведінку громадян й інших суб'єктів правотворчості, спрямовану на встановлення правопорядку. Без такої реалізації право втрачає своє соціальне значення й призначення [3]. Реалізувати нормативні розпорядження, що містяться в законах та інших нормативно-правових актах, означає втілити в життя – у суспільні відносини, поведінку громадян – волю законодавця й інших суб'єктів правотворчості, спрямовану на встановлення правопорядку. Без такої реалізації право втрачає своє соціальне значення і призначення.

Поєднуючи етимологічно-правові аспекти терміну «реалізація» можна казати, що реалізація адміністративних стягнень це втілення (приведення в життя) постанов або рішень, які вступили в законну силу про накладення адміністративних стягнень. Треба зазначити, що таке втілення відбувається не взагалі, а у суспільні відносини, поведінку громадян, юридичних осіб, й інших суб'єктів публічної адміністрації. Цей процес (втілення) має відбуватися у межах встановлених правових норм. Отже, під час реалізації адміністративних стягнень виникають певні правовідносини.

Загальноприйнятим є розуміння юридичної відповідальності як реалізації правових санкцій, тобто застосування покарання. Отже, адміністративна відповідальність розглядається як застосування встановлених законом адміністративних покарань за здійснення адміністративних правопорушень [4, 110], у тому ж числі у сфері безпеки дорожнього руху. Основна проблема в реалізації адміністративних стягнень, на думку Д.М. Лук'янца, стосується виконання постанов, зокрема про накладення адміністративних штрафів [1, 146-147]. Слід погодитися, що провідною ідеєю реалізації адміністративних стягнень є виконання постанов, це було зазначено нами раніше. Але, чи обмежується реалізація адміністративних стягнень лише процедурою виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, визначеною у розділі V КУпАП.

Реалізація адміністративних стягнень – складне правове явище, системний характер якого обумовлюється значним обсягом предметної регламентації, що охоплює найрізноманітніші сфери діяльності публічної адміністрації та численні категорії індивідуальних справ. На цьому тлі вартою на особливу увагу постає проблема наукової детермінації окремих складових реалізації адміністративних стягнень. Іншими словами, треба визначити співвідношення правових категорій: «реалізація адміністративних стягнень», «виконання постанов про накладення адміністративних стягнень», «провадження по виконанню постанови» та «виконавче провадження», які, виходячи з аналізу законодавства, взаємопов'язані та взаємообумовлені тими відносинами, які нами розглядаються.

Слід зауважити, що більшість науковців: Д.М. Бахрах [5], Т.О. Гуржій [6], Е.Ф. Демський [7], В.К. Колпаков [8], А.П. Коренєв [9], О.В. Кузьменко [10], Д.М. Лук'янець [11], В.А. Юсупов [12] вважають виконання постанови про накладення адміністративного стягнення завершальною та невід'ємною стадією провадження у справах про адміністративні

правопорушення. Її суть полягає у практичній реалізації адміністративного стягнення, яке призначене правопорушникові постановою. Підтвердженням цього є також позиція законодавця, виражена у ст.245 КУпАП України, а саме: забезпечення виконання винесеної постанови – це одне з завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення. Виділення стадії виконання постанови у відособлений розділ КУпАП обумовлене тим, що в цій стадії беруть участь нові суб'єкти, з особливими повноваженнями й особливим характером роботи. Необхідною умовою виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є вступ її в законну силу. Це означає, що постанова набула юридичного значення і є обов'язковою для виконання.

Адміністративно-процесуальна діяльність конкретизується і об'єктивується в межах конкретних адміністративних проваджень. Саме вони є структурними складовими окремих видів адміністративного процесу [13]. Провадження – це вид адміністративного процесу, який об'єднує послідовно вчинювані уповноваженим суб'єктом процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ. Кожне таке провадження, як зазначає О.В. Кузьменко – своєрідна «цеглина» у фундаменті адміністративного процесу [10, с. 19, 27]. Що стосується виконання постанов у справах..., то цей процес фактично відбувається у межах окремих проваджень до основи яких покладено певний вид стягнення.

Отже, провадження по виконанню постанови про накладення певного виду стягнення – це нормативно врегульований порядок, який об'єднує послідовно вчинювані уповноваженим суб'єктом (суб'єктами) процесуальні дії, щодо практичної реалізації адміністративного стягнення, призначеного правопорушнику юрисдикційним органом (посадовою особою). Кожне провадження регламентується правовими нормами, які розташовані у відповідних главах КУпАП. Особливістю зазначених норм є те, що більшість з них є бланкетними, а відтак, значний обсяг процесуальних дій регламентується низкою інших нормативно-правових актів. Таким чином, провадження по виконанню постанови є частиною, видом завершальної стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення – «виконання постанов про накладення адміністративних стягнень».

Провадження у справах про адміністративні проступки визначають як врегульовану нормами права систему суспільних відносин у формі певної сукупності послідовно вчинюваних процесуальних дій (усіма) учасниками процесу щодо розгляду та вирішення адміністративних справ та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень в адміністративно-деліктній сфері [14, 17]. У цьому контексті увагу зосередимо саме на тому, що реалізація адміністративних стягнень залежить від дій усіх учасників цього процесу – не лише відповідних органів (посадових осіб), які мають звертати постанови та безпосередньо їх виконувати, а й від правопорушників, які мають зазнати негативних наслідків у вигляді покарання.

Виконавчі дії утворюють дії органу (посадової особи), на який покладено обов'язок виконати ту або іншу постанову про стягнення, а також самостійні дії делінквента, що реалізуються шляхом здійснення нескладної безперервної операції протягом нетривалого часу, або декількох однотипових або послідовних операцій, що здійснюються у відносно тривалий відрізок часу. Закон надає можливість делінквенту добровільно виконувати такі дії у визначений спосіб та терміни. Але разом з тим, передбачає порядок примусового виконання постанови про накладення стягнення у разі ухилення правопорушника від покарання.

Примусове виконання постанови здійснюється у порядку, визначеному законами України, зокрема законом України «Про виконавче провадження». У процесі реалізації адміністративних стягнень у порядку виконавчого провадження реалізуються не лише постанови про накладення штрафу (у примусовому порядку). КУпАП встановлено, що державним виконавцем виконуються також постанови про накладення адміністративних стягнень у вигляді оплатного вилучення предмета (Гл.28) та конфіскації предмета (Гл.29). Укладачі науково-практичного коментарю до КУпАП наголошують на примусовому характері виконання цих видом стягнень [15, с. 644, 647].

С.В. Щербак під виконавчим процесом пропонує розуміти врегульовану нормами законодавства про виконавче провадження діяльність органів державної виконавчої служби та інших 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 та юридичних осіб шляхом застосування заходів примусового виконання [16].

У межах з'ясування поняття реалізації адміністративних стягнень виникає питання співвідношення таких інститутів права як виконання постанов про накладення адміністративних стягнень та виконавче провадження. Дослідження питань стадій виконавчого процесу, його співвідношення з іншими юридичними процесами призводить до необхідності конструювання такої правової категорії, як «взаємодія юридичних процесів». Взаємодія юридичних процесів є правовим явищем, що полягає у певному взаємозв'язку та взаємообумовленості між різними юридичними процесами, а також в частині – між різними провадженнями, що входять до одного юридичного процесу [16].

Залежно від розвитку пов'язаних юридичних процесів у часі можна говорити про паралельні та послідовні юридичні процеси. У нашому випадку виконавчий процес щільно взаємодіє з адміністративним, з огляду на доведення останнього (процесу) до певного етапу, та перехід у виконавчий процес при примусовому виконанні постанов про накладення адміністративних стягнень. З цього приводу постає питання лише у синхронізації юридичних процесів. Синхронізація між провадженням по виконанню постанови за певним видом стягнення (у межах адміністративно-деліктного провадження) та виконавчим провадженням здійснюється за допомогою правових норм КУпАП, Закону України «Про виконавче провадження» та інших нормативно-правових актів. Так, наприклад, ч.3 ст.299 КУпАП встановлює умови примусовому виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу – після закінчення строку, встановленого ч.1 ст.307 цього Кодексу. Далі ст.308 КУпАП каже, що така постанова для примусового виконання надсилається до відділу державної виконавчої служби... Надалі усі подальші дії та підстави для їх проведення регламентує Закон України «Про виконавче провадження». Проаналізувавши чинне законодавство та теоретичні дослідження з цього питання можна констатувати наступне:

- виконання постанов про накладення адміністративних стягнень у визначених законом випадках проводиться також і у межах виконавчого провадження;
- виконання постанов про накладення адміністративних стягнень та виконавче провадження не є тотожними категоріями, а можуть розглядатися лише як синхронізовані процеси у випадку примусового виконання рішень;
- у процесі реалізації адміністративних стягнень виконавче провадження фактично є процесуальним способом обов'язкового (у випадку оплатного вилучення або конфіскації предмета) або альтернативного (у випадку примусового виконання штрафу) виконання постанов органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення;
- примусове виконання постанов органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення є лише одним з видів виконавчого провадження.

Нами було доведено, що основу реалізації адміністративних стягнень становить сукупність правових норм по виконанню постанов про накладення адміністративних стягнень, зокрема у порядку примусового виконання та здійснювана відповідно цих норм діяльність компетентних органів (їх посадових осіб), підприємств, організацій, установ та громадян.

Але чи обмежується поняття реалізації лише межами юридичних проваджень? Наведемо деякі приклади. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» було запроваджено практику відмови власникам транспортних засобів в проведенні реєстрації (перереєстрації) таких транспортних засобів (ч.11 ст.34 Закону України «Про дорожній рух»<sup>4</sup>),

<sup>4</sup> Частина 11 статті 34 Закону України «Про дорожній рух» виключено на підставі закону України від 20.03.2012 № 4555-VI Про внесення зміни до статті 34 Закону України «Про дорожній рух» [17] – примітка автора.

проведенні державного технічного огляду (ч.9 ст.35 Закону України «Про дорожній рух»<sup>5</sup>) в разі, коли такі особи мають заборгованість зі сплати штрафних санкцій за порушення правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху – до сплати ними зазначеної заборгованості.

На час чинності вищенаведених правових норм керівництво МВС України та Департаменту ДАІ МВС України вимагало від підрозділів ДАІ а) організувати взаємодію з органами виконавчої служби щодо виявлення під час проведення державного технічного огляду осіб, які своєчасно не сплатили накладені штрафні санкції за порушення правил дорожнього руху, та спонукати їх до погашення такої заборгованості шляхом тимчасового затримання на арештмайданок належних їм транспортних засобів в межах наданих працівникам цієї служби повноважень [19]; б) розглядати питання організації роботи щодо контролю за справлянням адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на оперативних нарадах ГУМВС, УМВС з прийняттям дієвих рішень, у тому числі дисциплінарного впливу, спрямованих на покращення цієї роботи; в) розгорнути широку роз'яснювальну роботу в засобах масової інформації, спрямовану на формування негативного іміджу неплатника штрафів [20].

Закон України «Про Державну прикордонну службу України» серед прав Державної прикордонної служби України закріплює право здійснювати контроль за сплатою сум накладеного стягнення за адміністративні правопорушення (п.19, ч.1, ст.20). Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» дозволяє обмежити в'їзд в Україну іноземцям та особам без громадянства, якщо під час їх попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, (абзац 6, ч.1. ст.13).

Наведені витяги є прикладами організаційно-правових заходів, спрямованих на створення умов, які б мали сприяти реалізації адміністративних стягнень за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зокрема у вигляді штрафів. Але, жоден з прикладів не є елементом ні провадження у справах про адміністративні правопорушення, ні виконавчого провадження. Отже, поняття «реалізація адміністративних стягнень» є більш широким ніж «виконання постанов про накладення адміністративних стягнень», хоча основною метою реалізації є остаточне виконання постанови.

Ми вважаємо, що реалізація адміністративних стягнень за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху має розглядатися у широкому та вузькому сенсі значення цього терміну. Стисло зазначимо, що у широкому значенні – це комплекс організаційно-правових заходів, що створюють необхідні умови і, забезпечують діяльність уповноважених на те органів і посадових осіб, спрямованих на абсолютне виконання адміністративного стягнення відносно правопорушника. Значення реалізації адміністративних стягнень у вузькому розумінні цілком співпадає із виконанням постанов про накладення адміністративних стягнень, у тому числі, виконавчим провадженням.

Реалізація адміністративних стягнень – невід'ємна складова частина провадження у справах про адміністративні правопорушення, що завершує все провадження у справі, має порівняно з іншими стадіями більшу автономність і значні особливості, що обумовлене специфікою вирішуваних у ході її (реалізації) завдань, характером здійснюваних функцій, складом і роллю суб'єктів, змістом правовідносин, що виникають, і настанням властивих тільки даній стадії правових наслідків. Потрібно додати, що реалізація адміністративних стягнень це вид діяльності публічної адміністрації і регулюється нормами адміністративного права, а тому цілком може мати властиві ним ознаки.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія / Д.М. Лук'янець. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.

<sup>5</sup> Наведений зміст статті 35 Закону України «Про дорожній рух» на сьогодні втратив актуальність у зв'язку з викладенням неї у новій редакції згідно з Законом України від 05.07.2011 № 3565-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень» [18] – примітка автора.



2. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. Материалы для лексической разработки заимствованных слов в русской литературной речи [Электронный ресурс] / Составлен под ред. А.Н. Чудинова [Издание третье, тщательно исправленное и значительно дополненное (более 5000 новых слов) преимущественно социально-политическими терминами, вошедшими в жизнь в последние годы]. – СПб., Издание В.И. Губинского, 1910. – Режим доступа: <http://www.inslov.ru/html-komlev/r/realizaci8.html>.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / Скакун О.Ф.; пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
4. Степанюк В.В. Понятие и содержание административной ответственности в области дорожного движения / Степанюк В.В. // Наука и практика. – 2012. – № 4 (53). – С. 109-112.
5. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: [учеб. пособ.] / Д.Н. Бахрах. – Свердловск: Урал. ун-т, 1989. – 201 с.
6. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
7. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
9. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. – М.: Юрид. лит., 1978. – 142 с.
10. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Кузьменко; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 32 с.
11. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.М. Лук'янець; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – Д., 2007. – 35 с.
12. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления / Юсупов В.А. – М.: Юрид. лит., 1979. – 136 с.
13. Гнатюк С.С. Провадження у справах про адміністративні проступки у структурі адміністративно-деліктного процесу [Електронний ресурс] / С.С. Гнатюк // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. – Х., 2011. – № 4(55). – Режим доступа: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnvvs/2011\\_55/55/32.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnvvs/2011_55/55/32.pdf).
14. Кітіров М. Системність принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення / М. Кітіров // Право України. – 2006. – № 5. – С. 17-20.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – видання третє. – К.: Алерта; КН; ЦУЛ, 2010. – 684 с.
16. Щербак С.В. Зміст виконавчого процесу [Електронний ресурс] / С.В. Щербак. // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 2 (5). – Режим доступа: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Pvuabs/2011\\_2/05\\_02\\_05.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pvuabs/2011_2/05_02_05.pdf).
17. Про внесення зміни до статті 34 Закону України «Про дорожній рух»: Закон України від 20.03.2012 № 4555-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 41. – Стор. 1769. – Ст. 493.

18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень: Закон України від 05.07.2011 № 3565-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 5. – Стор. 245. – Ст. 34.
19. Про організацію роботи підрозділів ДАІ щодо проведення державного технічного огляду: Розпорядження МВС України від 10.09.2009 № 776 // Службова телеграма ДДАІ МВС України від 11.09.2009 № 4/14-8843: [Інформація надіслана електронною поштою].
20. Про організацію роботи щодо контролю за справлянням адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Розпорядження МВС України від 11.11.2009 № 973 // Службова телеграма ДДАІ МВС України від 03.12.2009 № 4/3-11116: [Інформація надіслана електронною поштою].

УДК 342.565.4

## ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА УМОВИ НАБУТТЯ СТАТУСУ ГОЛОВУЮЧОГО В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Цвіркун Ю.І., здобувач, суддя

*Вищий адміністративний суд України*

Стаття присвячена дослідженню природи адміністративно-процесуального статусу головуючого в адміністративному судочинстві та умов його набуття. У контексті загального правового статусу особи виокремлено та теоретично обґрунтовано елементи адміністративно-процесуального статусу головуючого в адміністративному судочинстві, передумови його набуття та сформульовано поняття даної юридичної категорії.

*Ключові слова: правовий статус, права, свободи, обов'язки, інтереси, елементи правового статусу, передумови, принципи права, адміністративна правосдатність, адміністративна дієздатність, адміністративно-процесуальний статус.*

Цвиркун Ю.И. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА И УСЛОВИЯ ПРИОБРЕТЕНИЯ СТАТУСА ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВУЮЩЕГО В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ / Высший административный суд Украины, Украина

Статья посвящена исследованию природы административно-процессуального статуса председательствующего в административном судопроизводстве и условий его получения. В контексте общего правового статуса личности выделены и теоретически обоснованы элементы административно-процессуального статуса председательствующего в административном судопроизводстве, предпосылки его приобретения и сформулировано понятие данной юридической категории.

*Ключевые слова: правовой статус, права, свободы, обязанности, интересы, элементы правового статуса, предпосылки, принципы права, административная правоспособность, административная дееспособность, административно-процесуальный статус.*

Tsvirkun U.I. LEGAL NATURE AND CONDITIONS OF BECOMING A CHAIR IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS / Higher administrative court of Ukraine, Ukraine

The article investigates the nature of the administrative and procedural status of the presiding administrative procedures and conditions for its acquisition. In the context of the overall legal person status allocated and substantiated elements of administrative and procedural status of the presiding administrative procedures, conditions of its acquisition and formulated the concept of a legal category. The article states that subjective rights and obligations of any entity uniquely included in the content of its legal status. This conclusion will be for us a starting point for further study of procedural legal status of the presiding administrative proceedings.

It is concluded that the legal doctrine did not develop a unified approach to the understanding of legal status. Moreover no idea about the status of the judge presiding at the trial. However, analysis of scientific knowledge concerning the legal nature and structure of the legal status allows us to summarize.

Administrative Court as an administrative procedure has independent vladnorozporyadchyy status. You can also always equate the concept of "administrative court" and its "official" – the judge who presides at a meeting on the review of administrative proceedings and decide the administrative case.

It was concluded that all judges of administrative courts could potentially be listed as chairman. It was only with the onset of certain conditions, this status is endowed with a real judge, who has a preparatory

proceedings. Thus, the adoption of the proceedings of the case the judge may receive this status in the future, but this time depends on whether the proceedings in the case, is it possible there are any reasons for refusal to initiate proceedings, the claim or return it without leaving the movement in accordance with the Code Administrative Procedure of Ukraine. Thus, it should be noted that only being endowed with the ability to hold and acquire rights and duties of the chairman may be subject. Therefore, from our point of view, this case should be considered legal prerequisite of the acquisition of legal status presiding.

Administrative and procedural status of the presiding administrative procedures should be defined as a set forth in the Code of Administrative Procedure of Ukraine of the rights of judicial duties arising from the exercise of justice, and the law of responsibility.

*Key words: legal status, rights, freedoms, responsibilities, interests, elements of legal status, background, principles of law, administrative capacity, administrative capacity, administrative and procedural status.*

Важливу умовою участі у адміністративному судочинстві є наявність в учасників адміністративного процесу визначеного законом правового статусу – адміністративного процесуального статусу, який є різновидом загального правового статусу. Перш за все, слід наголосити, що основним суб'єктом, без якого не могло б здійснюватися провадження в адміністративних справах є адміністративний суд або суддя, що діє як адміністративний суд.

У науковій літературі адміністративного права ще й досі відсутні розуміння процесуального правового статусу головуючого, що обумовлює необхідність більш глибокого дослідження цього питання. Вбачається, що оскільки процесуально-правовий статус особи становить органічну частину її загального правового статусу, то з'ясування сутності останнього, дозволить нам визначити і конкретне поняття досліджуваної правової категорії. Водночас, з огляду на те, що правовий статус є перш за все питанням загального вчення про право, то належне місце в його дослідженні буде відведено напрацюванням загальної теорії права.

З урахуванням зазначеного метою цієї статті є визначення поняття «адміністративний процесуальний статус головуючого» та умови його набуття суддею адміністративного суду. Безумовно, варто зазначити, що при визначенні адміністративно-процесуального статусу головуючого, доцільно звернутися до напрацювань у сфері теорії держави та права, а також цивільного процесуального права, які стали теоретичною основою для адміністративних процесуальних правовідносин, що виникали у зв'язку з вирішенням спорів публічно-правового характеру в судовому порядку.

Правовий статус особи як юридична категорія привертає досить пильну увагу науковців. Однак, майже всі вони по-різному дають визначення цього поняття. Так, серед вчених та науковців, які займалися питаннями дослідження цієї правової категорії є О.О. Рябус, О.А. Лукашева, В.М. Горшенев, С.С. Бичкова, С.Л. Лисенков, О.В. Малько, С.В. Лопатіна, О.Ф. Скакун та інші. Питанню структури правового статусу особи з точки зору наявності необхідних його елементів значну увагу приділили такі вчені-процесуалісти як Д.М. Чечот, М.Й. Стефан, В.В. Комаров, Г.Л. Оськіна, С.Н. Абрамов, К.В. Гусаков, М.С. Шакарян.

Разом з тим питання, пов'язане із набуттям адміністративно-процесуального статусу суддею в адміністративному судочинстві, до цього часу не досліджувалося.

Загалом однією з найбільш розповсюджених концепцій в науці адміністративного та адміністративно-процесуального права є концепція розуміння адміністративно-правового статусу у вузькому та широкому значенні. У вузькому значенні адміністративно-правовий статус розглядається як сукупність соціальних і правових якостей громадянина як об'єкта управління. Елементами цього статусу є права, правоздатність, дієздатність, свободи, обов'язки і законні інтереси громадян. У широкому значенні адміністративно-правовий статус включає сукупність усіх засобів, за допомогою яких визначається становище в адміністративному процесі: 1) адміністративно-правовий статус у вузькому значенні; 2) правові принципи; 3) адміністративно-правові гарантії цього статусу; 4) функції, права і обов'язки інших суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності [1, 70].

Так, на думку С.В. Лопатіна, основу правового статусу становлять регламентовані права, свободи, охоронювані законом інтереси особи та гарантії їх реалізації, а також обов'язки [2]. С.Л. Лисенков визначає правовий статус особи як сукупність закріплених у чинному законодавстві прав, свобод та обов'язків, а також гарантій їх реалізації [3, 331]. Ю.М. Старілов висловив думку про належність до складових правового статусу обмежень, заборон і відповідальності [4, 407].

На думку О.В. Малько, правовим статусом є визнана сукупність прав та обов'язків суб'єктів, а також повноважень державних органів і посадових осіб, за допомогою яких вони виконують свої соціальні функції. Вчений у структурі правового статусу виокремлює права та обов'язки, законні інтереси, правосуб'єктність, громадянство, юридичну відповідальність, правові принципи тощо [5, с. 231, 237]. Отже, науковець не обмежується вказівкою тільки на особистість та допускає можливість включення до структури правового статусу всіх елементів в залежності від функцій, які підлягають виконанню суб'єктом.

Вдалою є позиція О.Ф. Скакун, яка представляє структуру правового статусу особи у вигляді таких елементів: правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки, відповідальність. При чому останній елемент має вторинний характер, тобто реалізується в результаті вчиненого правопорушення або в зв'язку з невикористанням компетенції чи перевищення її обсягу (йдеться про правовий статус посадової особи) [6, 380-382].

Отже, суб'єктивні права та обов'язки тієї чи іншої особи однозначно включаються до змісту її правового статусу. Цей висновок буде для нас відправною точкою в подальшому дослідженні процесуального правового статусу головуючого в адміністративному судочинстві.

З наведеного можна зробити висновок, що в юридичній доктрині не розроблено єдиного підходу до розуміння сутності правового статусу. Тим паче відсутні уявлення про статус судді як головуючого в судовому засіданні. Однак аналіз наукових уявлень стосовно юридичної природи та структури правового статусу надає нам змогу підвести підсумок.

По-перше, слід відмітити, що більшість науковців визначають сутність правового статусу через упорядковану сукупність елементів, що становлять його зміст. Така позиція є доцільною для встановлення сутності складного правового явища шляхом виокремлення його складових елементів, упорядкувавши їх у певну систему.

Хотілося б відмітити позицію О.В. Малька, який вважає, що структура правового статусу не обмежується визначеною кількістю складових [5, 236]. З нашої точки зору, при з'ясуванні особливостей адміністративно-процесуального статусу головуючого, такий підхід є цілком слушним. Оскільки, особливості суб'єктного складу адміністративного процесу передбачають, що такий статус заздалегідь не може мати у своїй системі однакові складові. Так, юридична природа статусу судді не може мати аналогію зі статусом, наприклад, позивача. Крім того, О.Ф. Скакун поділяє правові статуси особи на три види – загальний, спеціальний та індивідуальний. Зокрема спеціальний статус нею визначається як статус особи як представника тієї чи іншої соціальної групи, відокремлений за певними юридико-значущим началом, який наділений відповідно до законів та інших нормативних актів спеціальними, додатковими правами та обов'язками, обумовлений особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності. Окрім цього, поділяючи види правових статусів особи за суб'єктами, статус службових і посадових осіб (депутата, міністра, судді) нею виділено в окремий вид [6, 382].

По-друге, для встановлення юридичної природи адміністративно-процесуального статусу головуючого, слід виходити зі структури юридичної природи правового статусу особи, як зі структури взаємопов'язаних та взаємозалежних елементів, що становлять його зміст.

Слово «статус» у перекладі з латинської означає положення, стан кого-небудь або чого-небудь [5, 232]. Так, у юридичному словнику правовий статус – сукупність прав і обов'язків громадянина, посадової особи, ланки управління підприємства і т.п. [7, 925]. Суб'єктивні права – це вид та міра можливої поведінки суб'єкта, а юридичні обов'язки – це вид та міра належної поведінки суб'єкта [6, 352].

О.В. Бачун визначає такі ознаки адміністративного суду як суб'єкта публічного права: ознака суду як носія прав та обов'язків щодо відправлення правосуддя та користування процесуальними правами та обов'язками за умов та у порядку, визначеними КАС України [8, 86-87].

Отже, для того, щоб встановити, які ще правові категорії є складовими адміністративно-правового статусу головуючого в адміністративному судочинстві, а які його передумовами, слід проаналізувати кожен з них щодо взаємозалежності та взаємодоповнюваності, а також впливу на становище у адміністративному судовому процесі.

Як і більшість науковців, ми притримуємося позиції стосовно обов'язкової наявності у структурі правового статусу таких елементів як права та обов'язки з огляду на таке.

Так, суд при здійсненні розгляду і вирішенні адміністративних справ виступає як орган правосуддя, і діє у відповідних формах. Для прикладу, прокурор або контрольний орган, що бере участь у розгляді справи юрисдикційним органом не одержують процесуального права вирішувати справу. Тільки суду належить ця прерогатива, тому форма такої діяльності складає «адміністративний судовий процес».

Отже, адміністративний суд як суб'єкт адміністративного судочинства має самостійний владнорозпорядчий статус. Не можна також завжди ототожнювати поняття «адміністративний суд» і його «посадова особа» – суддя, що головує на засіданні з приводу розгляду адміністративної справи та приймає рішення в адміністративній справі.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддею є громадянин України, який відповідно до Конституції України та цього Закону призначений чи обраний суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі. Судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судів загальної юрисдикції чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді [9].

Юридичний словник дає визначення статусу судді як сукупності притаманних тільки суддям прав і обов'язків, пов'язаних з їх суддівською діяльністю [7, 925].

Стаття 123 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає, що при розгляді справи судом першої інстанції головуючим у судовому засіданні є суддя, який здійснював підготовче провадження [10]. Що ж стосується статусу головуючого, то теоретично при його визначенні потрібно звернутися до моменту, з яким чинне законодавство пов'яже настання у нього відповідних повноважень.

Так, відповідно до частини третьої статті 15-1 Кодексу адміністративного судочинства України визначення судді або колегії суддів для розгляду конкретної справи здійснюється автоматизованою системою документообігу суду під час реєстрації відповідних документів за принципом вірогідності, який враховує кількість справ, що перебувають на розгляді у суддів, заборону брати участь у перегляді рішень для судді, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання, перебування суддів у відпустці, на лікарняному, у відрядженні та закінчення терміну повноважень [10].

Отже, аналізуючи наведені норми можемо зробити висновок, що усі судді адміністративного суду потенційно можуть мати статус головуючого. І лише з настанням певних умов цим статусом реально наділяється суддя, який здійснював підготовче провадження у справі. Так, з прийняттям справи до провадження суддя може отримати такий статус у майбутньому, однак цей момент залежить від того чи буде відкрито провадження у справі, чи можливо наявні підстави для відмови у відкритті провадження, повернення позовної заяви чи залишення її без руху відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства України.

Стосовно наявності у складі правового статусу свобод слід зазначити наступне. Чимало науковців, зокрема О.Ф. Скакун, зазначає, що свобода полягає у можливості робити все, що не завдає шкоди іншій особі. При цьому межі свободи можуть визначатися законом, який відповідає праву, а право є мірою свободи. Однак, деякі автори взагалі не розмежовують ці поняття [11, 370].

На наш погляд, поняття «свободи» є значно вужчим в порівнянні з поняттям «право». Свобода – це можливість особи діяти на власний розсуд, робити все, що не заборонено законом, у межах, визначених суб'єктивним правом. Так, Кодексом адміністративного судочинства України надано право головуючому давати доручення секретарю та розпоряднику у судовому засіданні. Разом з тим, закон не обмежує визначеним колом таких доручень головуючого, тобто надає йому певну свободу у діях для здійснення судочинства, але цілком логічно, що ці доручення здійснюються в межах наданих йому прав. Тому, ми не вбачаємо сенсу виокремлювати свободи з-поміж прав особи і моделювати їх окремих елементом правового статусу.

Якщо розглядати питання про включення до правового статусу головуючого в адміністративному судочинстві інтересів, то необхідно зазначити, що в юридичній літературі законні інтереси по-різному оцінюються науковцями. Зокрема, законні інтереси розглядаються

як юридично значущі і юридично виправдані домагання на соціальні блага, які не охоплюються безпосереднім змістом прав і свобод [11, 370]. Однак ми погоджуємося з думкою О.Ф. Скакун, яка наголошує, що інтерес передреує правам та обов'язкам і взагалі є категорією «позаправовою» або «доправовою», а тому може бути елементом лише структури соціального, а не правового статусу [6, 379].

Стосовно включення до елементів правового статусу правосуб'єктності слід зазначити, що у правовій літературі існують різні позиції. Одні вчені вважають правосуб'єктність передумовою набуття правового статусу, інші – схильні включати її як структурний елемент до складу правового статусу, треті – називають правосуб'єктність більш об'ємною категорією, яка вбирає в себе правовий статус [6, 379].

Аналізуючи правосуб'єктність як елемент процесуального статусу головуючого в адміністративному судочинстві слід нагадати, що відповідно до статті 48 Кодексу адміністративного судочинства України за органами державної влади визнається здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) та здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки (адміністративна процесуальна дієздатність) [10].

Отже, необхідно зазначити, що лише будучи наділеним здатністю мати та набувати права і обов'язки, головуючий може стати її суб'єктом. Тому, з нашої точки зору, у даному випадку правосуб'єктність слід вважати передумовою виникнення, набуття правового статусу головуючим.

Далі розглянемо юридичні гарантії, які є специфічними правовим засобом забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав людини та громадянина. З цього приводу О.Г. Бережнов зазначив, що для реалізації конкретного юридичного права потребуються «додаткові» юридичні засоби [12, 74]. Якщо розглядати таку позицію вченого по відношенню до правового статусу взагалі, то можемо нагадати, що вітчизняним законодавством передбачено гарантії незалежності та недоторканості суддів, як представників судової влади. Однак, разом з тим, з нашої точки зору гарантії можуть розглядатися як складові прав та обов'язків судді в цілому, вони через свою правову природу покликані забезпечувати їх реальність.

Стосовно юридичної відповідальності, слід зазначити, що її несе суддя адміністративного суду. Він може бути притягнений до дисциплінарної, кримінальної чи адміністративної відповідальності. Однак, враховуючи зазначені вище конституційні гарантії, суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом [13]. Отже, чинним законодавством не передбачено окремої відповідальності головуючого, однак, враховуючи те, що статус судді є ширшим ніж статус головуючого, то цілком логічно, що він є одним із його елементів.

Щодо принципів права, то вони визначаються науковцями як орієнтири у формуванні права, відбивають сутність права та основні зв'язки, які реально існують у правовій системі [6, 221]. Тобто, це відповідна основа, на якій ґрунтуються і реалізуються не лише окремі правові норми, інститути і галузі права, а й уся система права.

Тому, на наш погляд, принципи, які закріплені Кодексом адміністративного судочинства України, обов'язкові для дотримання суддею при здійсненні правосуддя, зокрема, головуючим у судовому засіданні, однак як елемент його правового статусу розцінюватися не можуть, оскільки вони характерні виключно для адміністративного права, характеризують його зміст та визначають основні засади при формуванні правового статусу його суб'єктів.

Враховуючи вищевикладене, адміністративно-процесуальний статус головуючого у адміністративному судочинстві слід визначити як сукупність закріплених у Кодексі адміністративного судочинства України прав, обов'язків судді, що виникають при здійсненні ним судочинства, та встановленої законодавством відповідальності.

Таким чином, враховуючи тематику нашого дослідження, слід зазначити, що елементами адміністративно-процесуального статусу головуючого є визначені адміністративним законодавством права, обов'язки та відповідальність. При цьому правосуб'єктність ми розглядаємо як передумову набуття правого процесуального статусу, оскільки процесуальні права та обов'язки реалізуються на виконання завдання щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. При

чому, статус судді як такий, з нашої точки зору є підставою виникнення у судді статусу головуючого у результаті відкриття ним провадження у справі. Принципи права, на наше переконання, є орієнтиром при формуванні правового статусу, гарантії – засобом реалізації. Свободи, на нашу думку, не входять до структури правового статусу як самостійний елемент. Тому всі ці правові явища є самостійними елементами, що покликані «супроводжувати» діяльність, зокрема, судових органів влади, та не входять до структури адміністративно-процесуального статусу головуючого. Передумовою ж виникнення цього статусу у головуючого є наявність правосуб'єктності, тобто наявність самого статусу судді. Головною ж умовою набуття адміністративно-процесуального статусу головуючого є відкриття провадження та здійснення підготовчого провадження у справі.

Із проведеного дослідження можна зробити такі **висновки**:

- 1) адміністративно-процесуальний статус головуючого у адміністративному судочинстві – сукупність закріплених у Кодексі адміністративного судочинства України прав, обов'язків судді, що виникають при здійсненні ним судочинства, та встановленої законодавством відповідальності;
- 2) елементами адміністративно-процесуального статусу головуючого є: а) визначені адміністративним законодавством права; б) обов'язки; в) відповідальність;
- 3) передумовою ж виникнення цього статусу у головуючого є наявність правосуб'єктності, тобто наявності самого статусу судді, який включає в себе сукупність процесуальних прав та обов'язків судді при здійсненні судочинства. Головною ж умовою набуття адміністративно-процесуального статусу головуючого є відкриття провадження у справі та здійснення суддею підготовчого провадження.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник для вищ. навч. закл. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
2. Лопатін С.В. Правовий статус громадян як суб'єктів адміністративно-правових відносин в інформаційній сфері / С.В. Лопатін // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 277-282.
3. Теорія держави і права: підручник / [С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський]; за заг. ред. С.Л. Лисенкова. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.
4. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права / Ю.Н. Стариков. – В 3 т. – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 728 с.
5. Теория государства и права. Курс лекций / [Н.И. Матузова, А.В. Малько]; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
6. Скакун О.Ф. Теория держави і права: підручник / О.Ф. Скакун; перекл. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
7. Краткий юридический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 2005. – 1088 с.
8. Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: монографія / О.В. Бачук. – К.: Логос, 2009. – 117 с.
9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України, 2010. – № 44-45. – Ст. 529.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 лют. 2012 р.: (офіц. текс). – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2012. – 176 с.
11. Теория государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Издательство «Зерцало», 2009. – 848 с.
12. Бережнов А.Г. Права личности: некоторые вопросы теории / А.Г. Бережнов. – М.: Изд-во МГУ, 1991. – 142 с.
13. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

## РОЗДІЛ VII. ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2 (477)

### ПРО НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Циганчук Н.А., к.ю.н., доцент

*Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України*

Стаття присвячена дослідженню теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з діяльністю професійних спілок при здійсненні ними представництва і захисту прав та інтересів найманих працівників. Розкритий зміст права на працю в законодавчих актах України та в міжнародних актах. Особливу увагу приділено питанням відповідності норм чинного законодавства України нормам міжнародного права. Проаналізовано не тільки відповідні норми трудового законодавства, а й робляться висновки щодо їх застосування. Сформульовано моделі правових норм, що можуть бути включені до нового Трудового кодексу України.

*Ключові слова: міжнародно-правові норми і стандарти, трудове законодавство України, право на працю, трудові права, наймані працівники, профспілкові права, професійні спілки, соціальний діалог, Міжнародна Організація Праці.*

Цыганчук Н.А. О НЕОБХОДИМОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ / Академия труда и социальных отношений Федерации профсоюзов Украины, Украина  
Статья посвящена исследованию теоретических и практических проблем, связанных с деятельностью профсоюзов при осуществлении ими представительства и защиты прав и интересов наемных работников. Раскрыто содержание права на труд в законодательстве Украины и в международных актах. Особенное внимание уделено вопросам соотношения норм действующего законодательства Украины с нормами международного права. Проанализированы отдельные нормы трудового законодательства и сделаны выводы к их применению. Сформулированы модели правовых норм, которые могут быть включены в новый Трудовой кодекс Украины.

*Ключевые слова: международно-правовые нормы и стандарты, трудовое законодательство Украины, право на труд, трудовые права, наемные работники, профсоюзные права, профессиональные союзы, социальный диалог, Международная Организация Труда.*

Tsiganchuk N.A. THE NEED TO REFORM THE LABOR LEGISLATION OF UKRAINE / Academy of labor and social relations Federation of trade unions of Ukraine, Ukraine

One of the basic conditions for Ukraine's integration into the international community as an equal entity is a compliance with its national legislation of generally accepted international requirements and standards. Currently, the priority areas for improvement of national legislation with a view to harmonization with international legal norms defined in legislation and due to Ukraine's aspirations to join the European Union.

The need for approximation of the laws of Ukraine with European law due yet and labor migration: many Ukrainian citizens traveling to work abroad and foreign nationals employed in Ukraine.

The right to work is a fundamental human right. At the present stage of development of our country increases transforming the value of labor, expanding the possibilities of its application. However, the existing rules of law that govern social relationships associated with the implementation of the right to work, very imperfect and contain a number of contradictions. Because of this significantly increases the number of labor disputes and conflicts whose solution requires a new conceptual approach.

One of the main directions of reforming labor legislation of Ukraine is its adaptation to international labor standards contained in the conventions and recommendations of the International Labour Organisation, acts of the Council of Europe and the European Union.

The relevance of this study lies in the fact that now acutely raised the issue of codification of labor laws of Ukraine, but the provisions of the new Labour Code does not fully comply with international norms and standards and contain a number of gaps and contradictions. Reduction of labor legislation of Ukraine to European standards will protect the rights of employees, their economic and social well-being. Studies of specific rights of workers in the regulations of domestic and foreign law will help uncover the best opportunities for their implementation in practice.

Among the rights stipulated by international standards, a special place is occupied by the right to freedom of association and right to collective bargaining. In this regard, one of the important issues that require study of international experience, and law reform in this area is the work of trade unions, which protects the individual and collective rights of workers and their representation.



States also undertake to ensure: the right of trade unions to create national federations or confederations and the right of the latter to international trade union organizations or to join such, the right of trade unions to function freely without any restrictions, the right to strike if their implementation in accordance with the laws of the country concerned.

In international law, the principle of freedom of association and recognition of the right to collective bargaining refers to the fundamental principles and rights at work. Anchored these rules and laws of Ukraine. But they are not well-defined meaning, mechanism and extent of the right to freedom of association, including the right to association in trade unions.

In the present context the use of foreign experience is the basis for improving the laws of our country. However, in reforming labor legislation of Ukraine to keep active and to create new rules and models that meet its socio-economic conditions, traditions and national characteristics.

*Key words: international legal norms and standards, the labor legislation of Ukraine, the right to work, labor rights, hired workers, trade union rights, trade unions, social dialogue, the International Labor Organization.*

Однією з основних умов інтеграції України до міжнародного співтовариства як рівноправного суб'єкта є відповідність її національного законодавства загальноприйнятими міжнародними вимогам та стандартам. На даний час пріоритетні напрямки вдосконалення вітчизняного законодавства, з метою його гармонізації з міжнародно-правовими нормами, визначені на законодавчому рівні та зумовлені прагненням України вступити до Європейського Союзу.

Необхідність зближення законодавства України з європейським правом обумовлена ще і трудовою міграцією населення: багато українських громадян виїжджають на роботу за кордон, а іноземні громадяни працевлаштовуються в Україні.

Право на працю є одним із основних прав людини. На сучасному етапі розвитку нашої держави підсилюється перетворююче значення праці, розширюються можливості її застосування. Проте чинні норми права, які регулюють суспільні відносини, що пов'язані з реалізацією права на працю, досить недосконалі і містять в собі низку протиріч. У силу цього значно зростає кількість трудових спорів і конфліктів вирішення яких потребує нового концептуального підходу.

Все це вимагає реформування трудового законодавства, про що неодноразово наголошували корифеї вітчизняної науки такі як Болотіна Н.Б., Венедиктов В.С., Жернаков В.В., Іншин М.І., Лазор Л.І., Ротань В.Г., Пилипенко П.Д., Прилипко С.М., Процевський О.І., Хуторян Н.М., Чанишева Г.І., Щербина В.І., Ярошенко О.М. та інші.

Одним із основних напрямків реформування трудового законодавства України є його адаптація до міжнародних трудових стандартів, які містяться в конвенціях та рекомендаціях Міжнародної Організації Праці, актах Ради Європи та Європейського Союзу.

Пристаючи до реформування трудового законодавства, слід провести „ревізію” чинних норм права з метою виявлення і законодавчого закріплення свого позитивного досвіду з окремих питань регулювання трудових відносин, а також визначення їх відповідності міжнародним нормам і стандартам та імплементації тих міжнародних нормативно-правових актів, які мають позитивний ефект та спрямовані на регулювання трудових відносин у ринкових умовах і пом'якшення суперечностей між працівниками та роботодавцями, а у випадку виникнення між ними спорів – вирішення їх за допомогою соціального діалогу.

Актуальність даного дослідження полягає в тому, що наразі гостро постало питання кодифікації трудового законодавства України, але положення проекту нового Трудового кодексу не в повній мірі відповідають міжнародним нормам і стандартам та містять ряд прогалин і суперечностей. Приведення норм трудового законодавства України до рівня європейських стандартів сприятиме захисту прав найманих працівників, їх економічному та соціальному благополуччю. Дослідження конкретних прав працівників у нормативно-правових актах вітчизняного та зарубіжного законодавства дасть змогу розкрити можливості їх найкращої реалізації на практиці.

Серед прав, закріплених міжнародними нормами, особливе місце займають право на свободу об'єднання та право на ведення колективних переговорів. В зв'язку з цим одним із важливих питань, яке потребує вивчення міжнародного досвіду, та реформування законодавства в цій сфері є діяльність професійних спілок, які здійснюють захист індивідуальних та колективних прав працівників і їх представництво.

Нині ці права в більшості країн світу закріплені законодавчо, а Міжнародна Організація Праці, прийнявши відповідні конвенції, зокрема, Конвенцію № 87 “Про свободу асоціації і захист прав на організацію” [1] та Конвенцію № 98 “Про застосування принципів права на організацію і ведення колективних переговорів” [2] (ратифіковані 11 серпня 1956 року), надала їм статус міжнародних норм.

Профспілкові права зазначені також у Загальній декларації прав людини, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року [3, 12-13], в Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН у 1976 році [4], а у Міжнародному пакті про цивільні й політичні права право на створення профспілок зараховано до громадських свобод (ст.22/1) [5]. Конвенція про захист прав людини та її основоположних свобод, на підставі якої здійснюється правове регулювання трудових відносин в європейському суспільстві (ратифікована Україною 17 липня 1997 року) [6], також передбачає право на свободу зборів і об'єднань, свободу створення професійних спілок та вступ до них з метою захисту професійних інтересів. Всі ці права мають юридично обов'язкову силу і передбачають механізм контролю за їх виконанням, що значно підвищує значення і міжнародне визнання профспілкових прав. Важливо, що саме у цих пактах вперше на міжнародному рівні були визначені завдання профспілок – забезпечення і захист економічних і соціальних інтересів, тобто не лише інтересів, безпосередньо пов'язаних з працею, а й більш широкого кола інтересів у економічній і соціальній сферах.

Держави також зобов'язуються забезпечити: право профспілок створювати національні федерації чи конфедерації і право цих останніх засновувати міжнародні профспілкові організації або приєднуватись до таких; право профспілок функціонувати безперешкодно без будь-яких обмежень; право на страйки за умови їх здійснення відповідно до законів конкретної країни.

У міжнародному праві принцип свободи об'єднання та визнання права на ведення колективних переговорів відноситься до основних принципів і прав у сфері праці. Закріплені ці норми і у законодавстві України. Але у них ще не чітко визначений зміст, механізм забезпечення та межі здійснення права на свободу об'єднання, що включає і право на об'єднання у професійні спілки.

Основні завдання та цілі професійних спілок України викладені в частині першій статті 2 Закону України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” від 15 вересня 1999 року [7] і повністю відповідають міжнародним нормам.

Свою діяльність профспілки будують відповідно до законодавства та прийнятих ними статутів. Закон України про профспілки наділив їх правом самостійно приймати свої статuti (положення), що співвідноситься із статтею 2 Конвенції МОП № 87, яка передбачає право і гарантії організаціям трудящих розробляти свої статuti й адміністративні регламенти, вільно обирати своїх представників, організовувати свій апарат і свою діяльність та формувати свою програму дій.

Дотримуючись міжнародних принципів невтручання організацій трудящих і організацій підприємців у справи один одного, українське законодавство передбачає захист профспілок від будь-яких актів втручання підприємців, які можуть прямо чи побічно намагатись підпорядкувати собі чи зробити залежними профспілки шляхом встановлення домінування, фінансових обмежень або контролю. Конвенція № 87 не забороняє керівним працівникам підприємств перебувати у одній профспілці із рядовими працівниками, але стаття 7 Закону України про профспілки встановила для роботодавців заборону бути обраними до складу керівних органів професійних спілок, членами якої є наймані ними працівники. Це є свого роду гарантією від втручання роботодавців у виконання профспілковими органами їх функцій, що не суперечить міжнародним стандартам.

Розвитку національного законодавства сприяла і ратифікована Україною в 1956 році Конвенція МОП № 98 про застосування принципів права на організацію та ведення колективних переговорів (1949 року). Ця Конвенція визнає колективні переговори однією з найважливіших форм соціального діалогу між підприємцями (або організаціями підприємців) і організаціями

трудящих та дієвим способом узгодження взаємних інтересів. За допомогою колективних переговорів профспілки, які виступають від імені трудящих, добиваються покращення умов їх праці та соціально-побутового забезпечення.

Конвенція № 98 виділяє лише загальні риси колективних договорів, але не дає їх визначення. Оскільки логічним завершенням ведення колективних переговорів є укладання колективного договору, то, виходячи з пункту 2 рекомендації МОП № 91 (1951 року) [8], “під колективним договором” розуміється будь-яка письмова угода щодо умов праці та найму, яка укладається між сторонами, що вели переговори. Це визначення покладено в основу поняття “колективний договір” Закону України “Про колективні договори і угоди” [9], зміст якого вперше в Україні було розроблено з урахуванням вимог конвенцій і рекомендацій МОП.

Як свідчить міжнародна практика, взаємовідносини між сторонами колективних договорів і угод мають будуватися на принципах соціального діалогу. У вітчизняному законодавстві вперше визначення поняття „соціальний діалог” було закріплено Указом Президента України від 19 грудня 2005 року „Про розвиток соціального діалогу в Україні” [10]. До цього термін соціальний діалог не використовувався у законодавстві України. Замість нього застосовувався термін „соціальне партнерство”, визначення якого дається в Законі України „Про організації роботодавців” [11]. Згідно з статтею 1 даного Закону, соціальне партнерство – це система колективних відносин між найманими працівниками, роботодавцями, виконавчою владою, які виступають сторонами соціального партнерства у ході, реалізації їх соціально-економічних прав та інтересів. На нашу думку термін „соціальний діалог” є тотожним терміну „соціальне партнерство”.

Експерти МОП в термін „соціальний діалог” включають всі види переговорів, консультацій і просто обмін інформацією між або серед представників уряду, роботодавців та працівників, які стосуються спільних інтересів, пов’язаних з економікою та соціальною політикою.

Глава 1 Книги 6 проекту Трудового кодексу України [12] також містить даний термін. Згідно з статтею 332 проекту Трудового кодексу України, соціальний діалог – це процес узгодження напрямів реалізації соціально-економічної політики в державі, галузі, на відповідній території, на підприємстві, в установі, організації, спрямований на вдосконалення трудових, соціально-економічних відносин шляхом проведення взаємних консультацій та переговорів між професійними спілками, організаціями роботодавців, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування відповідно на національному, галузевому, територіальному, виробничому рівнях. На нашу думку дане визначення потребує вдосконалення. Соціальний діалог слід визначити як систему колективних трудових відносин між працівниками (їх представниками), роботодавцями (їх представниками), органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, що виникають при проведенні колективних переговорів, обміні інформацією, взаємних консультаціях та інших формах співробітництва сторін на національному, галузевому, територіальному, виробничому рівнях. Це визначення буде більш доцільним і відповідатиме визначенню соціального діалогу, яке дає Міжнародна Організація Праці.

Важлива увага в законодавстві зарубіжних країн приділена забороні дискримінації за ознаками належності до будь-якої профспілкової організації чи за профспілкову діяльність. У Франції, Японії, Угорщині, Польщі [13] законодавство забороняє будь-яке обмеження прав чи встановлення переваг при укладенні, зміні або припиненні трудового договору, яке ґрунтується на профспілковому членстві або активній профспілковій діяльності. Стаття 5 Закону України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” також передбачає заборону дискримінації за ознаками належності до профспілок. Практика дотримання вищевказаного Закону в частині заборони дискримінації за ознакою профспілкового членства перебуває під постійним профспілковим контролем. Однак ця стаття не містить заборону дискримінації у зв’язку з активною профспілковою діяльністю. Тому є необхідність статтю 5 Закону України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” доповнити частиною третьою, яка закріпила б заборону дискримінації працівників за активну профспілкову діяльність і заповнила дану прогалину.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що, по-перше, законодавство України в основному відповідає нормам міжнародного права щодо регулювання діяльності професійних спілок, які здійснюють захист індивідуальних та колективних прав працівників і їх представництво.

По-друге, свою діяльність професійні спілки будують відповідно до національного законодавства та прийнятих ними статутів чи адміністративних регламентів.

По-третє, колективні переговори є однією з найважливіших форм соціального діалогу між підприємцями (або організаціями підприємців) і організаціями трудящих, від імені яких виступають профспілки, та способом узгодження взаємних інтересів.

В нинішніх умовах використання зарубіжного досвіду є підставою для удосконалення законодавчих актів нашої держави. Проте при реформуванні трудового законодавства України необхідно зберегти діючі та створити нові норми і моделі, які відповідали б її соціально економічним умовам, традиціям і національним особливостям.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про свободу асоціації і захист прав на організацію: Конвенція № 87, ратифікована 11 серпня 1956 року // Відомості Верховної Ради України . – 1956. – № 7. – Ст. 123.
2. Про застосування принципів права на організацію і ведення колективних переговорів: Конвенція № 98, ратифікована 11 серпня 1956 року // Відомості Верховної Ради України . – 1956. – № 7. – Ст. 123.
3. Загальна декларація прав людини. – К.: Українська Правнича Фундація. Видавництво право, 1995. – 40 с.
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права від 19 грудня 1966 року // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
5. Міжнародний пакт про цивільні і політичні права від 19 грудня 1966 року // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
6. Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 року № 757–XIV “Засади державної політики України в галузі прав людини” // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 35. – Ст. 303.
7. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
8. Конвенции и рекомендации МОТ. – 1977-1990. – Женева: Международное бюро труда, 1990. – 1428 с.
9. Про колективні договори і угоди: Закон України від 1 липня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993.– № 36. – Ст. 361.
10. Про розвиток соціального діалогу в Україні: Указ Президента України від 19 грудня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1871/2005>
11. Про організації роботодавців: Закон України від 24 травня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 171.
12. Проект Трудового кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
13. Законодавство про профспілки: зарубіжний досвід. – К.: Знання, 2006. – 172 с.

## ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ» ЯК ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

Возгірна Т.Ю., здобувач

*Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

Стаття присвячена визначенню поняття «соціальне забезпечення» як правової категорії з урахуванням теоретичних розробок даного питання та діючого законодавства України. Автор проводить короткий аналіз різних підходів до визначення даної правової категорії теоретиками різних часів. Також автором наводиться власний варіант визначення поняття «соціальне забезпечення» з урахуванням чинного законодавства України.

*Ключові слова: соціальне забезпечення, права людини, соціальний захист.*

Возгірна Т.Ю. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ» КАК ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ / Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», Украина

Статья посвящена определению понятия «социальное обеспечение» как правовой категории с учетом теоретических разработок данного вопроса и действующего законодательства Украины. Автор проводит короткий анализ разных подходов к определению данной правовой категории теоретиками различных периодов. Также автором приводится собственный вариант определения понятия «социальное обеспечение» с учетом действующего законодательства Украины.

*Ключевые слова: социальное обеспечение, права человека, социальная защита.*

Vozgrina T.Yu. THE DEFINITION OF THE CONCEPT “SOCIAL SECURITY” AS THE LEGAL CATEGORY / National university “Law academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise”, Ukraine

The article is devoted to the definition of the “social security” concept as the legal category. The current Ukrainian legislation has not the definition of the social security. At the same time after the Constitution Ukraine has been proclaimed the social state (the 1st article). It means that all citizens of Ukraine, foreigners and stateless citizens that have residence legally in Ukraine, are guaranteed to receive social security payments in the cases pointed by law. Notwithstanding the provision of the Constitution, there is no proper legal regulation of the social security procedures. In the article the author offers the legal definition of the social security to prove the legal regulation of this question.

At first, for the drafting of the social security concept the author has studied the main works in the sphere of social human rights. It is summarized that there is no consistent approach to the definition of this term. But the author comes to the conclusion that the most appropriate definition was given by N. Bolotina. She has written that the social security is organizational and legal state activity in the sphere of financial security, social allowance, care, care delivery at the cost of the special financial resources of the persons, that have suffered the social risk and have lost the health and/or means of living and such persons have no opportunity to support themselves and their dependents.

Besides that the author of the article proposes her own attributes for the definition of the social security. For example, it should not to be used the estimate categories in the definition. It also should be mentioned in the definition of the social security that the financial resources can be both state and non-state.

As the conclusion the author proposes own definition of the social security as the state activity that is realized by means of complex of organizational and legal and social and economic measures to make the conditions for proper level of living.

*Key words: social security, the human rights, social protection.*

Соціальне забезпечення є невід’ємною частиною політики будь якої соціальної держави. На конституційному рівні Україну проголошено демократичною, соціальною, правовою державою і визнано право особи на соціальне забезпечення. Однак, на даний час існують прогалини в правовому регулюванні забезпечення громадянами їх права на соціальне забезпечення, що потребує додаткового теоретичного вивчення.

Відсутність визначення в законодавстві поняття «соціальне забезпечення» є предметом наукового дослідження широкого кола вчених соціологів, правознавців, економістів, політологів, юристів. В останній час дослідженням цих питань займалися такі науковці як: В.С. Андреев, В.А. Аралов, К.С. Батигін, М.Д. Бойко, Н.Б. Болотіна, М.О. Буянова, В.С. Венедиктов, С.Ю. Головіна, К.Н. Гусов, М.Л. Захаров, М.І. Іншин, А.В. Левшин, О.Є. Мачульська, С.М. Прилипко, Н.М. Стаховська, Б.І. Сташків, Е.Г. Тучкова, В.Ш. Шайхатдинов, А.Г. Ягодка та інші дослідники.

Враховуючи ту обставину, що система соціального забезпечення в Україні на даний час не є повністю сформованою, то й дослідження шляхів подальшого вдосконалення правового

регулювання соціального захисту є постійно актуальним. Важливим є питання вивчення понятійно-категорійного апарату права соціального забезпечення. Різноманітність теоретичних концепцій щодо поняття соціального забезпечення зумовлене суб'єктивним розумінням науковцями тих соціально-економічних явищ та інститутів, які охоплюють предмет дослідження. Зважаючи на це, поняття «соціальне забезпечення» так і не отримало остаточної, єдиної та уніфікованої за змістом дефініції.

Метою цієї статті є аналіз сучасного наукового обґрунтування понятійного апарату щодо сутності поняття «соціальне забезпечення» як правової категорії в сучасних умовах розвитку держави, а також спроба висловити власні обґрунтування щодо поняття соціального забезпечення.

Понятійний апарат будь-якої галузі складається з системи термінів та понять, кожне з яких має своє місце та значення.

Під час розробки галузі, ще за часів існування СРСР, змістовне визначення поняття «соціальне забезпечення» запропонував В.С. Андрєєв. Він розглядав соціальне забезпечення як сукупність певних соціально-економічних заходів, пов'язаних із забезпеченням матері і дитини, громадян у старості та при непрацездатності, з медичним лікуванням і обслуговуванням як важливим засобом профілактики і відновлення працездатності [1, 30-34.].

В той час (сер. ХХ ст.) відносини соціального забезпечення пов'язувались із бажанням держави розподілити суспільні кошти для забезпечення громадян. Розподільчий характер відносин та теорія непрацездатності стали визначальними при обґрунтуванні відносин соціального забезпечення у вузькому та широкому аспектах. При цьому, прихильники широкої сфери відносин соціального забезпечення визначали його сферу не однаково. Зокрема, В.С. Андрєєв вважав, що відносини медичного обслуговування є соціально-забезпечувальними, а санаторно-курортного лікування та обслуговування – ні [2, 35].

Протилежні аргументи висловлював К.С. Батигін [3, 19]. Не було єдності і щодо безоплатної освіти. В.С. Андрєєв [2, 23], Р.І. Іванова та В.А. Тарасова [4, 80] вважали, що вона є сферою соціального забезпечення. Їм заперечувала Т.М. Кузьміна, вважаючи, що саме освітні послуги не є соціально-забезпечувальними, а відносини щодо виплати стипендії в учбових закладах – є [5, 80].

Представники вузької сфери соціального забезпечення, зокрема, В.Ш. Шайхатдінов, обмежували сферу соціального забезпечення та вважали таким лише пенсійні та допомогові виплати, а також соціальне обслуговування [6, 5-26].

Започаткована на етапі зародження права соціального забезпечення дискусія, актуальна і сьогодні.

Як зазначає С.М. Прилипко в своєму дисертаційному дослідженні: «право соціального забезпечення – невід'ємна складова системи національного права. Основним завданням цієї галузі є регулювання суспільних відносин у сфері матеріального забезпечення і соціального обслуговування найбільш незахищених верств населення: пенсіонерів, інвалідів, громадян похилого віку, безробітних, хворих, самотніх громадян, сімей з дітьми, малозабезпечених сімей, громадян, постраждалих внаслідок техногенної катастрофи або стихійного лиха тощо» [7, 43].

У сучасному розумінні поняття «соціальне забезпечення» визначають, як сукупність суспільних відносин між громадянами, з одного боку, й органами держави, місцевого самоврядування, організаціями з приводу надання громадянам за рахунок спеціальних фондів, бюджетних коштів, медичної допомоги, пенсій, допомог і інших видів забезпечення у випадку настання життєвих обставин, що тягнуть за собою втрату чи зниження доходу, підвищені витрати, малозабезпеченість, бідність – з іншого [8, 58].

Б.І. Сташків у своїх дослідженнях визначає «соціальне забезпечення» – як види і форми матеріального забезпечення, що надаються на умовах, передбачених законом чи договором, зі спеціально створених для цього фондів особам, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування [9, 25].

Під соціальним забезпеченням деякі науковці розуміють одну з правових форм матеріального забезпечення: у старості, при непрацездатності, в разі настання інвалідності, хвороби, втрати годувальника і в інших випадках, встановлених законом [10, 14].

Інші науковці стверджують, що соціальне забезпечення – це сукупність певних соціально-економічних заходів, пов'язаних із забезпеченням громадян у старості і в разі непрацездатності, з турботою про матерів і дітей, з медичним обслуговуванням і лікуванням як важливим засобом оздоровлення, профілактики і відновлення працездатності [2, 10].

К.С. Батигін розглядає соціальне забезпечення як систему матеріального забезпечення чи обслуговування громадян у старості, у випадку захворювання, інвалідності, безробіття, у разі втрати годувальника, виховання дітей і в інших установлених законодавством випадках [11, 7].

Під соціальним забезпеченням Л.І. Проніна розуміє систему державних і громадських заходів створення, розподілу, перерозподілу матеріальних благ для непрацездатних громадян [12, 5-6].

Вважаємо, що вказані визначення не є повними, тому що соціальне забезпечення обмежене тільки громадянами, що позбавляє інших осіб на отримання забезпечення у разі настання несприятливих умов.

В свою чергу К.Н. Гусов відзначає, що соціальне забезпечення – це форма вираження соціальної політики держави, спрямованої на матеріальне забезпечення певних категорій громадян за рахунок коштів державного бюджету і спеціальних позабюджетних державних фондів, у випадку настання обставин, що визнаються державою на даному етапі розвитку соціально значимими, з метою вирівнювання соціального положення цих громадян у порівнянні з іншими членами суспільства [13, 10].

З точки зору О.Е. Мачульської, соціальне забезпечення – це відносини щодо розподілу позабюджетних фондів соціального призначення і перерозподілу частини державного бюджету з метою задоволення потреб громадян у випадку втрати джерела до існування, понесення додаткових витрат чи відсутності необхідного прожиткового мінімуму з об'єктивних, соціально значимих причин [14, 7].

Розділяємо думку Н.Б. Болотіної, яка під соціальним забезпеченням розуміє організаційно-правову діяльність держави щодо матеріального забезпечення, соціального утримання, обслуговування, надання медичної допомоги за рахунок спеціально створених фінансових джерел осіб, які зазнали соціального ризику, внаслідок якого втратили здоров'я та/або/ засоби до існування і не можуть матеріально забезпечити себе та своїх утриманців; суттю такої діяльності є намагання держави забезпечити матеріальні втрати особи, які спричинені не будь-якими причинами, а саме такими обставинами, котрі у світовій практиці були згруповані і отримали спеціальній термін – соціальні ризики. Саме соціальні ризики є наріжним каменем соціального забезпечення [15, 37-39].

З точки зору Р.І. Іванової, соціальне забезпечення – це форма розподілу матеріальних благ в обмін на витрачену працю з метою задоволення життєво необхідних особистих потреб (фізичних, соціальних, інтелектуальних) людей похилого віку, хворих, інвалідів, дітей, утриманців, що втратили годувальника, безробітних, усіх членів суспільства з метою охорони здоров'я і нормального відтворення робочої сили за рахунок спеціальних фондів, створюваних у суспільстві, у випадках і на умовах, установлених у соціальних, у тому числі правових, нормах [16, 22].

Також розділяємо позицію П. Рабіновича та О. Панкевича, які вважають, що термін «соціальне забезпечення» є більш точним, ніж «соціальний захист». По-перше, тому що у контексті забезпечення прав і свобод (а отже, і потреб людини) поняття «соціальне забезпечення» є ширшим, більш містким і включає три елементи (напрями) державної діяльності щодо створення умов для здійснення прав і свобод людини: 1) сприяння реалізації прав і свобод (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій); 2) охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для запобігання порушенню прав і свобод, профілактики); 3) захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності).

Отже, забезпечення прав людини – це створення соціальних умов, необхідних для використання цих прав, а захист є лише одним із його складових елементів. По-друге, термін «забезпечення» видається більш прийнятним, оскільки слово «захист» асоціюється з якоюсь тимчасовою дією, яка має закінчитись як тільки мине загроза. Що ж стосується забезпечення –

це тривалий процес, який має сталий характер і не залежить від тимчасових життєвих ускладнень [17, 61-63].

Більшість вчених пов'язують виникнення права на соціальне забезпечення з соціальними ризиками.

Розкриття змісту категорії «соціальні ризики» відіграє важливу методологічну роль при визначенні предмета права соціального забезпечення в сучасних умовах.

Можна розділити думку з В.Ш. Шайхатдінова щодо опису соціальних ризиків: соціальні ризики обумовлюють соціальне забезпечення, не залежать від волі суб'єктів забезпечення, тягнуть за собою втрату або зниження доходу, підвищені витрати, малозабезпеченість, бідність, інші несприятливі наслідки. Слід також наголосити, що соціальні ризики можуть нести також і сприятливі наслідки.

Кількість визначень дефініції ускладнюють комплексний аналіз змісту поняття та однозначного визначення соціального забезпечення. Однак з урахуванням вищевикладеного, а також беручи до уваги особливості українського законодавства в сфері соціального забезпечення, можна зробити деякі узагальнюючі висновки.

**По-перше**, при визначенні терміну слід уникати оціночних таких понять, як «необхідні життєві потреби», «належне матеріальне утримання», а також занадто розширеної дефініції, що ускладнюватиме загальне розуміння поняття. Слід давати абстрактні визначення (через родові ознаки), а ні казуїстичні, оскільки перелік ускладнює законодавчий текст, створює можливості для виникнення прогалин та суперечностей у законодавстві.

**По-друге**, на наш погляд є доцільним включення до визначення «соціальне забезпечення» різних джерел фінансування, як державного так і недержавного наповнення.

**По-третє**, мають бути чітко визначені цілі соціального забезпечення, які повинні ґрунтуватися на європейському досвіді, не носити декларативний характер і відповідати потребам кожного громадянина, у якого виникає право на соціальне забезпечення, пов'язане з настанням певних соціальних ризиків.

**По-четверте**, визначення повинно відображати різноманітність організаційно-правових форм соціального забезпечення.

*Отже, соціальне забезпечення – це діяльність держави, яка здійснюється через комплекс організаційно-правових та соціально-економічних заходів, метою яких є: по-перше, створення для працездатних громадян належних умов для забезпечення своїх соціально-економічних та духовних потреб; по-друге, гарантоване забезпечення громадянам, які потребують соціальної допомоги, рівня життя не нижче від прожиткового мінімуму.*

#### ЛІТЕРАТУРА

2. Андреев В.С. Правовые проблемы социального обеспечения в СССР / В.С. Андреев // Советское государство и право. – 1967. – № 2. – С. 30-34.
3. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: учебн. для вузов / В.С. Андреев. – 2-е изд. доп. и перераб. – М.: Юрид. лит., 1987. – 350 с.
4. Батыгин К.С. Развитие основных форм социального обеспечения в свете новой Конституции СССР / К.С. Батыгин // Советское государство и право. – 1979. – № 3. – С. 19-23.
5. Иванова Р.И. Предмет и метод советского права социального обеспечения // Р.И. Иванова, В.А. Тарасова. – М.: Изд-во МГУ, 1983. – 168 с.
6. Кузьмина Т.М. Советское право социального обеспечения / Т.М. Кузьмина – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1982. – 256 с.
7. Шайхатдинов В.Ш. Теоретические проблемы советского права социального обеспечения / В.Ш. Шайхатдинов – Свердловск: Изд-во Урал. Ун-та, 1986. – 156 с.
8. Прилипко С.М. Предмет права социального обеспечения: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» /



Прилипко Сергій Миколайович; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого – Х., 2007. – 47 с.

9. Шайхатдинов В.Ш. Система социальной защиты и обеспечения населения современной России. Социальная защита населения в регионе: учебное пособие / В.Ш. Шайхатдинов. – Екатеринбург: Уральская академия государственной службы, 1999. – 325 с.
10. Сташків Б. Поняття права соціального забезпечення / Б. Сташків // Право України. – 2000. – № 5. – С. 24-26.
11. Аралов В.А. Социальное обеспечение в СССР / В.А. Аралов, А.В. Левшин – М.: Госполитиздат, 1959. – 95 с.
12. Батыгин К.С. Право социального обеспечения. Общая часть: [учебн. пособие] / К.С. Батыгин. – М.: Академия труда и социальных отношений, 1998. – 317 с.
13. Пронина Л.И. Повышение эффективности социального обеспечения / Л.И. Пронина. – М.: Юрид. лит, 1990. – 236 с.
14. Право социального обеспечения: учебное пособие / [под ред. К.Н. Гусова]. – М.: «Проспект», 1999. – 344 с.
15. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения / Е.Е. Мачульская. – М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1997. – 208 с.
16. Болотіна Н.Б. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблематермінів і понять / Н.Б. Болотіна // Право України. – 2000. – № 4. – С. 37-39.
17. Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР / Р.И. Иванова – М.: Юрид. лит, 1986. – 176 с.
18. Рабинович П. Природне право: діалектика приватного й публічного / П. Рабинович // Право України. – 2004. – № 9. – С. 61-63.

## РОЗДІЛ VIII. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.62

### ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНОГО БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ОБ'ЄКТУ СТАТЕВИХ ЗНОСИН З ОСОБОЮ, ЯКА НЕ ДОСЯГЛА СТАТЕВОЇ ЗРІЛОСТІ

Чмут С.В., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

У статті досліджується основний безпосередній об'єкт статевого зношення з особою, що не досягла статевої зрілості, обґрунтовується висновок, що він перебуває у площині фізичної статевої недоторканості, а додатковим об'єктом виступає статевий фізичний і психічний розвиток особи, що не досягла статевої зрілості.

*Ключові слова: безпосередній об'єкт злочину; додатковий об'єкт злочину; статеві зрілість; статеві недоторканність; особа, що не досягла статевої зрілості; статеві свободи.*

Чмут С.В. ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОСНОВНОГО НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОБЪЕКТА ПОЛОВЫХ СНОШЕНИЙ С ЛИЦОМ, НЕ ДОСТИГШИМ ПОЛОВОЙ ЗРЕЛОСТИ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье исследуется основной непосредственный объект полового сношения с лицом, не достигшим половой зрелости, обосновывается вывод, что он находится в плоскости физической половой неприкосновенности, а дополнительным объектом выступает половое физическое и психическое развитие лица, не достигшего половой зрелости.

*Ключевые слова: непосредственный объект преступления; дополнительный объект преступления; половая зрелость; половая неприкосновенность; лицо, не достигшее половой зрелости; половая свобода.*

Chmut S.V. CONCERNING THE PROBLEM OF DEFINITION OF THE MAIN IMMEDIATE TARGET OF SEXUAL INTERCOURSE WITH AN IMPUBERAL PERSON / Zaporizhzhya national university, Ukraine

This article analyzes the status of the resolution of complex criminal problems associated with the direct object of sexual intercourse with a person who has not reached puberty. Status study of this problem can not be considered sufficient, and therefore the aim of this paper is to study the generic and direct object of sexual crimes against children, to identify the mechanism causing criminal damage to certain objects as a consequence of sexual intercourse.

In most national studies on criminal law characterization of sex crimes says that generic object of this group of socially dangerous acts are sexual freedom and sexual integrity.

However, unanimity in understanding sexual freedom and sexual integrity as two separate direct objects of sexual crimes, Bar none.

Sexual freedom, firstly, is the natural right of women or men who have reached a certain age, and secondly, involves sexual intercourse by mutual consent of the partners (voluntarily, without coercion, violence, etc..) For the third time, has no restrictions on sex partner and forms to satisfy sexual desire, fourth, should not violate the legitimate rights and interests of others, the state and society. Therefore, do not have sexual freedom person of a certain age and condition: mentally ill persons found incompetent by a court, a person under a certain age or puberty. Sexual freedom is violated in cases of violence, threats, use of the helpless state of the victim. It should not disrupt public order in a cynical, shameless or immoral ways. Thus, sexual freedom, as the object of criminal protection can be defined as the right of an adult person voluntarily to meet their sexual needs without violating the legitimate rights and interests of others, the state and society.

Sexual integrity as a direct object and the second component of the generic object is to ban any undue interference in the sphere of sexual relations minor or minor.

Thus, sexual freedom and sexual integrity is independent direct object of criminal protection. A person shall complete sexual freedom of the age when the state law determines the right to form a new social link - family, ie 18 years. By this age, the state guarantees and ensures the harmonious physical and mental development of the child's sex, creating around such persons regime "sexual integrity".

Thus, the target of sexual intercourse with a person who has not reached puberty, we can determine the physical sexual integrity as public relations, providing an absolute prohibition of sexual intercourse with these persons.

General dangers of sexual intercourse with a person who has not reached puberty is mainly determined by the target of the crime, which is a physical sexual integrity of a person who has not reached puberty.

Sexual integrity is a prerequisite, which should provide the state and society to normal sexual physical and mental development of children.

Creating a criminal law prohibition of sexual intercourse with a person who has not reached puberty, legislators, especially guarding the physical sexual integrity.

This is the basic social dimension of this legal standard. And is secondary, derivative objects criminal protection is a physical and mental sexual development of juvenile or minor. Thus, the normal physical and mental development of sexual person who has not reached puberty should be regarded as an additional direct target of crime under Art. 155 of the Criminal Code of Ukraine.

Well-functioning social relation of sexual integrity of a person who has not reached puberty, is in functional connection state as a powerful entity, which establishes the legal regime of sexual integrity, a person who according to the established regime should provide absolute sexual integrity of minors and minors .

Thus, the main direct target of sexual intercourse with a person who has not reached puberty should recognize the social relations of physical sexual integrity that represent the basic social orientation of criminal protection. Additional direct object is social relations that provide normal sexual physical and mental development and formation of persons who have not reached puberty.

*Key words: immediate target of a crime, additional target of a crime; puberty; sexual inviolability; unpuberal person; sexual liberty.*

Конституція України найвищою соціальною цінністю визначає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку (ч.1 ст.3). Забезпечення і захист прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Статева недоторканість займає особливе місце серед особистих прав людини, адже посягання на неї є неприпустимим, виходячи із загальнолюдських моральних принципів, заподіює потерпілій особі глибокі психологічні травми, а часто і значну фізичну шкоду. Статева ж недоторканість осіб, які не досягли статевої зрілості завжди перебувала під особливою охороною з боку держави і перш за все за рахунок кримінально-правових засобів заборони на статеві зносини із такими особами.

Проблемам кримінально-правової охорони статевої недоторканності присвятили свої дослідження Ю.В. Александров, М.І. Бажанов, Б.А. Бліндер, В.І. Борисов, О.О. Дудоров, Л.В. Дорош, А.П. Дьяченко, Л.Г. Козлюк, М.Й. Коржанський, Ю.К. Сущенко, В.В. Сташис, А.П. Шеремет, Я.М. Яковлев та інші правники. Утім, загальний стан розробленості безпосередніх об'єктів статевих злочинів є поверхневим, здебільшого думки дослідників з цього приводу містяться у науково-практичних коментарях до Кримінального кодексу України, підручниках та навчальних посібниках з Особливої частини кримінального права.

Однак до цього часу стан розв'язання комплексу кримінально-правових проблем, що пов'язані із безпосереднім об'єктом статевих зносин з особою, яка не досягла статевої зрілості, не може бути визнано достатнім, а отже метою цієї статті є дослідження родового та безпосереднього об'єкту статевих злочинів проти дітей, окреслення механізму заподіяння злочинної шкоди визначеним об'єктам, внаслідок вчинення статевими зносин.

Найбільш поширеною у вітчизняній науці кримінального права є теорія об'єкту злочину як суспільних відносин. Так, Б.С. Никифоров писав, що об'єктом злочину є не будь-які суспільні відносини, а лише такі, існування, укріплення і розвиток котрих в цілому або в частині є в даний історичний момент умовою існування нашого суспільства [1, 28-29]. «Самі ж суспільні відносини, – вказує В.Я. Тацій, – як об'єкт кримінально-правової охорони являють собою певні зв'язки між людьми (суб'єктами відносин), що складаються в процесі їх сумісної матеріальної та духовної діяльності на основі визначеного способу виробництва і специфіки, що відображається на кожній ступені природно-історичного розвитку суспільства. Таким чином, суспільні відносини завжди необхідно розглядати як визначений результат соціальної діяльності» [2, 16]. Саме суспільні відносини як всеохоплююча соціальна субстанція надає можливість встановити «механізм» злочинного посягання, внутрішній або зовнішній злам встановлених зв'язків, прав та обов'язків суб'єктів таких відносин. Із вказаними поглядами на природу об'єкту злочину ми цілком погоджуємося. Як вже неодноразово зазначалось в дослідженнях, тільки таке розуміння об'єкту злочину відповідає теоретичним основам законотворення і практичним потребам правозастосування.

У більшості вітчизняних досліджень, присвячених кримінально-правовій характеристиці статевих злочинів, зазначається, що родовим об'єктом цієї групи суспільно небезпечних діянь є

статева свобода і статевая недоторканність [3, 155; 4 89]. Саме за цими однорідними суспільними відносинами досліджувані злочини об'єднані в самостійний розділ IV Особливої частини КК. Слід вважати, що «статева свобода і статевая недоторканність» виступають системою тотожних, однорідних, взаємопов'язаних та взаємообумовлених груп суспільних відносин, що охороняються нормами розділу IV Особливої частини КК, та виступають родовим об'єктом статевих злочинів [5, 96].

Однак, одноставності у розумінні статевої свободи та статевої недоторканності, як двох самостійних безпосередніх об'єктів статевих злочинів, у правників немає. Так, О.О. Дудоров розуміє статеву свободу як право повнолітньої і психічно нормальної особи самостійно обирати собі партнера для статевих зносин і не допускати у сфері статевого спілкування будь-якого примусу [6, 88]. Л.В. Дорош визначає статеву свободу як право особи на самовизначення у сфері статевих відносин. Реальну можливість особи вступати в добровільне статеве спілкування з обраним партнером у будь-який час і в будь-який сексуально прийнятній формі за умови, що воно не суперечить нормативно-правовим приписам щодо охорони особи та громадського порядку [7, 70]. З цих визначень випливає, що «статевої свобода», по-перше, є природним правом жінки або чоловіка, які досягли повноліття; по-друге, передбачає статеві зносини за обоюсторонньою згодою партнерів (добровільно, без примусу, насильства та ін.); втретє, не має обмежень щодо статі партнера та форм задоволення статевої пристрасті; вчетверте, не повинна порушувати законні права і інтереси інших осіб, держави та суспільства. Тому, не мають статевої свободи особи певного віку та стану: психічно хворі особи, які визнані судом недієздатними, особи, які не досягли певного віку чи статевої зрілості. Статева свобода брутально порушується у випадках застосування насилля, погроз, використання безпорадного стану потерпілого. Вона не повинна порушувати громадський порядок у виключно цинічних, безсоромних випадках або аморальних формах. Відтак, статевая свобода, як об'єкт кримінально-правової охорони може бути визначена як право повнолітньої особи добровільно задовольняти свої статеві потреби не порушуючи законних прав і інтересів інших осіб, держави та суспільства.

Статева недоторканність, як безпосередній об'єкт та друга складова родового об'єкту, насамперед, полягає забороні будь-якого неправомірного втручання у сферу статевих відносин малолітньої або неповнолітньої особи. Проблема визначення «статевої недоторканності» та її співвідношення із «статевою свободою» суперечливо вирішується у літературі. Поширеним є погляд, що статевая недоторканність є об'єктом статевого злочину щодо неповнолітнього, а статевая свобода потерпає виключно з випадках вчинення статевих злочинів «відносно дорослих осіб» [8, 21]. Не згодна з цією думкою Г.Л. Крігер, яка зазначає, що порушення статевої недоторканності завжди порушує й статеву свободу [9, 221]. А.Б. Утямішев, навпаки, вважає, що статевая недоторканність є похідною від статевої свободи, розмірковуючи наступним чином: «Про статеву недоторканність, як безпосередній об'єкт статевих злочинів, необхідно говорити виключно відносно осіб, що: 1) знаходяться у безпорадному стані; 2) не усвідомлюють дійсного соціального значення вчиненого; 3) з якими загалом не можна вступати у статеві зносини. До таких осіб відносяться, наприклад, душевнохворі, малолітні, непритомні особи та ін. Ці особи є недоторканими у статевому відношенні незалежно від отриманої згоди на ті чи інші сексуальні дії з ними» [10, 10-11].

Як бачимо, науковці по різному співвідносять статеву свободу та статеву недоторканність. Одні правники вважають їх самостійними категоріями, що як об'єкти кримінально-правової охорони не перехреснюються. За їх поглядами, малолітня та неповнолітня особа має статеву недоторканність, але не має статевої свободи. Дорослі ж, набуваючи статевої свободи, втрачають статеву недоторканність. Другі вважають, що статеву свободу і статеву недоторканність спорідненими категоріями, що частково чи повністю перехреснюються, та наполягають на тому, що неповнолітні особи також, поряд із дорослими жінками та чоловіками, мають статеву свободу. Треті ж, навпаки, наполягають, що неповнолітні, якщо вони навіть не досягли статевої зрілості, набувають статевої свободи у повному обсязі з моменту досягнення ними віку, що надає можливість усвідомлювати значення та роль статевих зносин. Що ж стосується малолітніх, то в силу їх психофізичного розвитку вони не мають можливості усвідомлювати роль та значення статевих зносин, а тому, відповідно, не можуть мати статевої свободи. Існує навіть погляд, що статевая недоторканність розповсюджується на осіб чоловічої та жіночої статі у будь-якому віці, а не тільки на малолітніх та неповнолітніх.

Більшою послідовністю та виваженістю вирізняється позиція В.В. Сташиса і М.І. Бажанова, які пов'язують статеву недоторканність із абсолютною заборонаю будь-якого втручання у статеву сферу особи, яка не набула статевої свободи [11, 155]. Отже, статева свобода та статеву недоторканність є самостійними безпосередніми об'єктами кримінально-правової охорони. Статеву свободу є невід'ємною складовою комплексу природних прав і свобод людини. Особа набуває повної статевої свободи з досягненням віку, коли держава законодавчо визначає її право утворити нову суспільну ланку – сім'ю, тобто з 18 років. До цього віку, держава гарантує та забезпечує гармонійний фізичний та психічний статевий розвиток дитини, створюючи навколо таких осіб режим «статевої недоторканності».

Статеву недоторканність як універсальний соціально-біологічний стан має багаторівневу суспільно-правову регуляцію (охорону). На наш погляд, слід виокремити а) соціально-ціннісний, б) соціально-регулятивний, в) соціально-медичний, г) соціально-інформаційний та д) соціально-фізичний рівні статевої недоторканності. Соціально-ціннісний рівень віддзеркалює моральні цінності суспільства, яке схвалює своєчасне, поступове входження особи у повноцінні статеві відносини. Суспільна мораль засуджує будь-яке брутальне статеве поводження із дітьми та підлітками, утім, заохочує та спрямовує статеву виховання. Соціально-регулятивний рівень відбивається у нормах Сімейного кодексу України. Слід зазначити, що вітчизняний законодавець підтримує загальносвітову тенденцію, щодо підвищення соціальних вимог до осіб, яким дозволяється створювати сім'ю та укладати шлюб. Так, Законом України від 15.03 2012 р. № 4525-VI «Про внесення змін до Сімейного кодексу України щодо підвищення шлюбного віку» законодавець урівняв шлюбний вік для чоловіків та жінок, підвищивши його для жінок з 17 до 18 років, чітко визначивши що за загальним правилом діти вступати у шлюбні (і в тому числі у статеві відносини) не можуть [12]. Соціально-медичний вимір пов'язаний із визначенням статевої зрілості згідно Правил проведення судово-медичних експертиз (обстежень) з приводу статевих станів в бюро судово-медичної експертизи, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України 17 січня 1995 р. №6 [13]. Соціально-інформаційний рівень статевої недоторканності полягає у забороні інформування у будь-який спосіб малолітніх та неповнолітніх про сексуальні відносини до досягнення ними шістнадцятирічного віку. Як обґрунтовано вказує А.Х. Степанюк незаконний вплив на інформаційну статеву недоторканність неповнолітніх є вкрай небезпечними для суспільства й самих неповнолітніх та зумовлює необхідність кримінально-правової охорони [14, 10]. Стаття 156 КК стоїть на сторожі інформативного впливу на статеву недоторканність неповнолітніх. Слід погодитись із поглядом М.І. Бажанова, що розбещення неповнолітніх спрямоване на задоволення статевої пристрасті винного або на збудження статевого інстинкту у неповнолітнього, та воно не може полягати у природному чи неприродному статевому зношенні із неповнолітнім [15, 155]. Ця теза знайшла своє логічно відтворення у п.17 постанови Пленуму Верховного Суду України від 30 травня 2008 р. № 5 «Про судову практику у справах про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності особи» в якому зазначено, що розпусні дії, відповідальність за які передбачено статтею 156 КК, повинні мати сексуальний характер і можуть бути у виді фізичних дій або інтелектуального розбещення. Такі дії спрямовані на задоволення винною особою статевої пристрасті або на збудження у неповнолітньої особи статевого інстинкту. Під фізичними розпусними діями слід розуміти оголення статевих органів винної чи потерпілої особи, непристойні доторкання до статевих органів, які викликають статеві збудження, навчання статевим збоченням, імітація статевого акту, схиляння або примушування потерпілих до вчинення певних сексуальних дій між собою, вчинення статевих зносин, акту онанізму у присутності потерпілої особи тощо. Інтелектуальними розпусними діями є, зокрема, ознайомлення потерпілої особи із порнографічними зображеннями, відеофільмами, цинічні розмови з нею на сексуальні теми тощо [16]. Соціально-фізичний рівень статевої недоторканності утворює абсолютну заборону на статеві зносини із малолітніми та особами, які не досягли статевої зрілості, у природній та неприродній спосіб, навіть за умови добровільної згоди останніх. Фізична статеву недоторканність, як складова частина родового об'єкту статевих злочинів у вигляді «статевої свободи та статевої недоторканності особи», визначає соціальну сутність і основну спрямованість кримінальної охорони ст.155 КК.

Є.А. Фролов, визначаючи основний безпосередній об'єкт злочинів, вказував на дві вимоги щодо нього: а) він повинен знаходитись у площині родового об'єкту та співвідноситися з ним як частина і ціле та б) це ті суспільні відносини, які законодавець, створюючи норму, насамперед прагнув поставити під охорону кримінального закону в даному випадку [17, 213]. Двом позначеним

умовам повністю відповідає визначення безпосереднього об'єкту статевих зносин з особою, яка не досягла статевої зрілості, в вигляді фізичної статевої недоторканності, як суспільних відносин, котрі забезпечують абсолютну заборону статевих зносин із зазначеними особами.

Суспільна небезпечність статевих зносин з особою, яка не досягла статевої зрілості, головним чином визначається безпосереднім об'єктом злочину, яким виступає фізична статевая недоторканність особи, яка не досягла статевої зрілості. Натомість, слід погодитися із думкою А.М. Трайніна, що суспільна небезпека є системною ознакою всього складу злочину, тому вона нібито «забарвлює» як об'єктивні, так і суб'єктивні його елементи цією негативною соціальною якістю [18, 127]. Висловлюють різні, іноді суперечливі погляди, щодо соціальних утворень, яким заподіюється злочинна шкода від статевих зносин з особою, яка не досягла статевої зрілості. Так, Ю.А. Александров і С.С. Косенко вважають, що йдеться про захист нормального статевого розвитку дитини і підлітка [19; 20]. Більш широко визначають безпосередній об'єкт В.Д. Гончаренко і П.П. Андрушко, під яким вони розуміють «прийнятий у суспільстві уклад щодо відносин, пов'язаний із статевим вихованням молоді, спрямованих на нормальний розвиток неповнолітніх, на формування їхніх поглядів у сфері сексуальної культури та поведінки відповідно до вимог цивілізованого суспільства» [21, 103]. Загалом, аналізуючи погляди правників щодо безпосереднього об'єкту статевих зносин з особою, яка не досягла статевої зрілості, можна виділити вузький та широкий підходи до його визначення. У вузькому визначенні як правило зазначається, що безпосереднім об'єктом цього злочину є статевая недоторканність неповнолітніх або осіб, які не досягли статевої зрілості. У широкому визначенні безпосереднього об'єкту виокремлюються два підходи до цієї категорії: а) позначення об'єктом статевої недоторканності та нормального розвитку неповнолітніх осіб і б) визначення об'єктом нормального фізичного, психічного, соціального розвитку і виховання неповнолітніх осіб.

Зазначені погляди на безпосередній об'єкт статевих зносин з особою, що не досягла статевої зрілості, безумовно, мають право на існування, утім вони безпідставно розширюють коло суспільних відносин, що безпосередньо потерпають від вчинення цих злочинів. Головний же їх недолік полягає у тому, що жодна з вищезазначених позицій не розкриває механізму заподіяння шкоди охоронюваному суспільному відношенню. В них немає виокремлення елемента чи елементів суспільних відносин, що безпосередньо вражаються вчиненням статевих зносин з особою, яка не досягла статевої зрілості.

Статевая недоторканність є передумовою, котру повинна забезпечити держава і суспільство задля нормального статевого фізичного та психічного розвитку дитини. Суперечливою є позиція криміналістів, які пов'язують статеву недоторканність із загальним нормальним фізичним та духовним розвитком неповнолітніх. Так, А.П. Шеремет, як рівноцінні безпосередні об'єкти кримінально-правової охорони ст.156 КК вказує «статеву недоторканність і фізичний, психічний та духовний розвиток неповнолітніх» [22, 103]. За сучасними поглядами науковців нормальний фізичний, психічний, розумовий та духовний розвиток людини зумовлений величезним розмаїттям природних (географічних, кліматичних, біологічних та ін.), соціальних (економічних, правових, інформаційних та ін.), індивідуальних (статевих, вікових, освітніх та ін.) факторів. Знаходячись у взаємодії та взаємозалежності один від одного, комбінуючи між собою, вони приймають безпосередню участь у формуванні фізичного, психічного та духовного розвитку дитини з народження та дорослої людини протягом всього життя. Тому, «нормальний фізичний та психічний розвиток неповнолітнього» не може бути основним безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ст. 155 КК, нарівні із статевою недоторканністю. Утворюючи кримінально-правову заборону на статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості, законодавець, насамперед, охороняє їх фізичну статеву недоторканність. В цьому полягає основна соціальна спрямованість зазначеної правової норми. Їй вже вторинними, похідними об'єктами кримінально-правової охорони є фізичний та психічний статевий розвиток малолітньої або неповнолітньої особи. З таким, нормальний фізичний і психічний статевий розвиток особи, яка не досягла статевої зрілості, слід вважати додатковим безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ст.155 КК.

Нормальне функціонуюче суспільне відношення статевої недоторканності особи, яка не досягла статевої зрілості, на нашу думку, полягає у функціональному зв'язку держави, як владного суб'єкта, котрий встановлює правовий режим статевої недоторканності, із особами, котрі згідно встановленого режиму повинні забезпечити абсолютну статеву недоторканність малолітніх та

неповнолітніх. Отже, суб'єктами досліджуваних суспільних відносин виступають: а) держава і б) особи, котрі згідно закону зобов'язані доглядати, виховувати, утримувати дитину – батько, матір або особа, що їх замінює тощо, а також всі інші особи, які зобов'язані утримуватися від посягань на статеву недоторканість особи, яка не досягла статевої зрілості. Статева недоторканість дитини є тією природно-соціальною цінністю, з приводу якої зазначені суспільні відносини утворюються та підтримуються комплексом правових засобів. Дитина не може самостійно виступати ані стороною, ані суб'єктом зазначених відносин, оскільки не має певного соціального статусу повноправного та самостійного суб'єкта. Визначена структура суспільних відносин, що охороняються кримінально-правовими засобами, зумовлює механізм заподіяння злочинної шкоди статевими зносинами з особою, яка не досягла статевої зрілості. Вони можуть потерпати від зовнішнього впливу сторонньої особи та порушуватися, розриватися з середини. В першому випадку йдеться про будь-яку дорослу особу протилежної чи тієї ж статі, на котрій не лежить правовий обов'язок забезпечення статевої недоторканості дитини, тобто загальний суб'єкт злочину. Така особа незаконно втручається у нормально функціонуюче суспільне відношення, порушує режим статевої недоторканості шляхом здійснення статевих зносин з особою, яка не досягла статевої зрілості. В другому випадку, один з суб'єктів, котрий має правовий обов'язок забезпечувати статеву недоторканість малолітньої або неповнолітньої дитини, зловживаючи довірою держави та дитини, фактично зраджуючи останню, вступає з нею у статеві зносини. Очевидно, що у другому випадку злочин є більш зухвалим, виключно цинічним та таким, що заслуговує на більш суворе кримінальне покарання.

Статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості, негативно позначаються на статевому фізичному та психічному розвитку дитини. До змісту статевого розвитку неповнолітньої особи Ю.К. Сущенко включав: 1) правильний фізичний розвиток статевої системи людини; 2) формування її моральних поглядів в сфері статевих зносин; 3) умови, в яких здійснюється такий розвиток та формування [23, 7]. Утім, автор не наводить переконливих аргументів на користь того, що саме нормальний фізичний та психічний розвиток та формування неповнолітніх є основним безпосереднім об'єктом статевих злочинів проти неповнолітніх.

Виходячи з вищевикладеного, приходимо до висновку, що основним безпосереднім об'єктом статевих зносин з особою, яка не досягла статевої зрілості, слід визнати суспільні відносини фізичної статевої недоторканості, які позначають основну соціальну спрямованість кримінально-правової охорони. Додатковим безпосереднім об'єктом є суспільні відносини, що забезпечують нормальний статевий фізичний та психічний розвиток та формування осіб, які не досягли статевої зрілості.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Никифоров Б.С. Объект преступления по советскому уголовному праву: [моногр.] / Б.С. Никифоров. – М.: Госюриздат, 1960. – 228 с.
2. Тацкий В.Я. Объект и предмет преступления в советском уголовном праве: монография / В.Я. Тацкий. – Харьков: Изд-во при Харьк. гос. ун-те ИО «Вища школа», 1988. – 198 с.
3. Сташис В.В. Преступления против личности в УК УССР и судебной практике: [моногр.] / В.В. Сташис, М.И. Бажанов. – Изд. 2-е, исправ. и дополн. – Харьков: Изд-во при Харьк. гос. ун-те ИО «Вища школа», 1987. – 214 с.
4. Кримінальне право України. Особлива частина: [підруч.] / Ю.В. Александров, О.О. Дудоров, В.А. Клименко [та ін.]. – Вид. 2-е перероб. і под. / [за ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка]. – К.: Юридична думка, 2004. – 656 с.
5. Хряпінський П.В. Кримінальне право України: Загальна частина: [навч. посіб.] / П.В. Хряпінський. – Суми: Університетська книга, 2009. – 687 с.; Пинаев А.А. Уголовное право Украины. Общая часть: [учеб. пособ.] / А.А. Пинаев. – Харьков: «Харьков юридический», 2005. – 664 с.
6. Кримінальне право України. Загальна частина: [підруч.] / Ю.В. Александров, О.О. Дудоров, В.А. Клименко [та ін.]. – Вид. 3-е, переробл. та допов. / [за ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка]. – К.: Атіка, 2008. – 352 с.

7. Дорош Л.В. Статева недоторканність особи та її кримінально-правова охорона / Л.В. Дорош // Питання боротьби зі злочинністю. – 2007. – № 14. – С. 67-75.
8. Маляренко В.Т. Про статеві злочини та інші сексуальні зловживання щодо малолітніх і неповнолітніх / В.Т. Маляренко, Я.В. Мачужак // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1998. – № 1. – С 20-26.
9. Курс российского уголовного права: Особенная часть: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева, А.В. Наумова. – М.: Спарк, 2002. – 454 с.
10. Утямишев А.Б. Уголовная ответственность за насильственные действия сексуального характера, не связанные с изнасилованием: автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / А.Б. Утямишев. – Хабаровск: Хабар. гос. акад. экон. и права, 2001. – 21 с.
11. Сташис В.В. Преступления против личности в УК УССР и судебной практике: [моногр.] / В.В. Сташис, М.И. Бажанов. – Изд. 2-е, исправ. и дополн. – Харьков: Изд-во при Харьк. гос. ун-те ИО «Вища школа», 1987. – 214 с.
12. Сімейний кодекс України: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III [Електронний ресурс] // Правова система НАУ України. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.21.34&nobreak=1>.
13. Правила проведення судово-медичних експертиз (обстежень) з приводу статевих станів в бюро судово-медичної експертизи: затверджено наказом Міністерства охорони здоров'я України 17 січня 1995 р. № 6 [Електронний ресурс] // Правова система НАУ України. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=10h33.141.1&nobreak=1>.
14. Степанюк А.Ф. Уголовная ответственность за изготовление, сбыт и распространение порнографических предметов: автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; исправительно-трудовое право» / А.Ф. Степанюк. – Харьков: Харьк. юрид. ин-т им. Ф.Э. Дзержинского, 1983. – 26 с.
15. Сташис В.В. Преступления против личности в УК УССР и судебной практике: [моногр.] / В.В. Сташис, М.И. Бажанов. – Изд. 2-е, исправ. и дополн. – Харьков: Изд-во при Харьк. гос. ун-те ИО «Вища школа», 1987. – 214 с.
16. Про судову практику у справах про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи: постанова Пленуму Верховного Суду України від 30 травня 2008 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/>
17. Фролов Е.А. Спорные вопросы общего учения об объекте преступления / Е.А. Фролов // Сборник ученых трудов. – Вып. 10. – Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1969. – 225 с.
18. Трайнин А.Н. Общее учение о составе преступления / А.Н. Трайнин. – М.: Госюриздат, 1957. – 364 с.
19. Александров Ю. Злочини проти статевої свободи / Ю. Александров // Юридичний вісник України. – 2002. – 6-12 квітня. – № 4. – С. 9.
20. Косенко С. Захист неповнолітніх потерпілих від статевих злочинів / С. Косенко // Право України. – 2003. – № 2. – С. 35.
21. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України: у трьох книгах / П.П. Андрушко, Т.М. Арсенюк, О.Ф. Бантишевта ін.; за ред. В.Г. Гончаренка, П.П. Андрушко. – Книга третя: Особлива частина. – К.: Форум, 2005. – 584 с.
22. Шеремет А.П. Злочини проти статевої свободи: монографія / А.П. Шеремет. – Чернівці: ТОВ «Видавництво «Наші книги», 2007. – 632 с.
23. Сущенко Ю.К. Ответственность за половые преступления против несовершеннолетних по советскому уголовному праву: автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; исправительно-трудовое право» / Ю.К. Сущенко. – Саратов: Сарат. юрид. ин-т, 1967. – 27 с.



## РОЗДІЛ ІХ. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.163: 343.98: 351.74 (477)

### СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ В ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ КАРНОГО РОЗШУКУ ОВС УКРАЇНИ

Біляєв В.О., к.ю.н., доцент

*Донецький юридичний інститут МВС України*

У статті розглянуто особливості діяльності органів прокуратури щодо нагляду за дотриманням законів під час проведення підрозділами карного розшуку оперативно-розшукових заходів. Проаналізовано положення законодавства, яке регламентує повноваження прокурора в оперативно-розшуковій діяльності та їх вплив на організаційні засади діяльності оперативних підрозділів органів внутрішніх справ.

*Ключові слова: підрозділи карного розшуку, органи прокуратури, прокурор, нагляд за додержанням законів, метод прокурорського керівництва.*

Біляев В.А. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОВ В ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ / Донецкий юридический институт МВД Украины, Украина

В статье рассмотрены особенности деятельности органов прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением законодательства при проведении подразделениями уголовного розыска оперативно-розыскных мероприятий. Проанализированы положения законодательства, которое регламентирует полномочия прокурора в оперативно-розыскной деятельности, а также их влияние на организационные основы деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел.

*Ключевые слова: подразделения уголовного розыска, органы прокуратуры, прокурор, надзор за соблюдением законов, метод прокурорского руководства.*

Bilyaev V.A. THE MODERN PROBLEMS OF DIRECTORATE OF PUBLIC PROSECUTIONS AFTER THE OBSERVANCE OF LAWS IN OPERATIVE-SEARCH ACTIVITY / Donetsk legal institute of Ministry of internal affairs of Ukraine, Ukraine

The article is devoted to the issues of the day of orgware of activity of workers of service of criminal search. Subdivisions of criminal search of organs of internal affairs of Ukraine are carried out by operative-search measures with the purpose of warning, timely exposure and suppression of severe and especially severe crimes against personality and property, conduct the prophylaxis of criminality. Consequently, an improvement and increase of efficiency of their work is in the number of priorities of public policy of counteraction criminality. In the conditions of cardinal reformation of the law-enforcement system of Ukraine, which was set after acceptance of the new Criminal code of practice, the preventive (proactive) model of activity of operative subdivisions of organs of internal affairs is formed, and also bases of co-operation of subjects of counteraction criminality change. In new legal terms it is necessary to establish strengthening of levers of influence on the organizational constituent of operative-search activity of organs of office of public prosecutor. Plenary powers of public prosecutor in operative-search activity will be realized during realization of measures on a supervision after the observance of legality during preparation and realization of operative-search measures. Thus a public prosecutor is widely use the methods of guidance at realization operative subdivisions of the proper measures. Additionally, the organs of office of public prosecutor carry out control for activity of operative subdivisions, although, straight it is not foreseen a legislation. The modern problems of co-operation of operative subdivisions of organs of internal affairs of Ukraine require timely research with the purpose of making of optimum legal and organizational mechanisms of joint realization of counteraction criminality. In the article positions of legislation which regulates plenary powers of public prosecutor in operative-search activity, and also their influence, are analysed on organizational bases of activity of operative subdivisions of organs of internal affairs. The mechanisms of realization of department and public prosecutor control are considered after operative-search activity. A general conclusion is done that after the organs of office of public prosecutor status of vernal subject which carries out process of organization of operative-search activity of the proper subdivisions control by application of legal levers of public prosecutor control is fastened. Such position, in default of the detailed normative-legal regulation of questions of co-operation between the office of public prosecutor and operative subdivisions of organs of internal affairs of Ukraine, and also subdivisions of criminal search in

their composition, does not assist efficiency of their joint activity at permission of tasks of fight against criminality. Lacks of the normative-legal adjusting of important questions of participation of organs of office of public prosecutor in counteraction criminality forces of operative-search activity are create pre-conditions for strengthening of influence of human and corruption factors.

*Key words: subdivisions of criminal search, organs of office of public prosecutor, public prosecutor, supervision after the observance of laws, method public prosecutor's.*

Набуття чинності нового кримінального процесуального законодавства України та внесення змін до правової основи діяльності оперативних підрозділів сприяло нормативному закріпленню запобіжної моделі оперативно-розшукової протидії злочинності. Відповідно до неї, підрозділи карного розшуку ОВС України вживають необхідних оперативно-розшукових заходів (далі – ОРЗ) з метою попередження, своєчасного виявлення і припинення, на сам перед, тяжких та особливо тяжких злочинів проти особи та власності, а також здійснюють викриття причин і умов, які сприяють їх вчиненню. Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» (далі – Закон) закріплено, що загальними підставами для проведення оперативно-розшукових заходів є наявність достатньої інформації про підготовку злочинів встановленими або невстановленими особами. Законодавством визначається порядок ініціювання, отримання дозволів та узгоджень на проведення окремих ОРЗ, а також основні положення провадження за оперативно-розшуковими справами. В той же час, запроваджені законодавчі зміни визначили стан лише відносно «автономії» оперативних підрозділів в питаннях ініціювання ОРЗ та суттєве посилення правових важелів впливу на організаційну складову забезпечення їх діяльності інших суб'єктів протидії злочинності, зокрема, органів прокуратури.

Загалом, новий КПК визначає певну «провідну» роль прокуратури під час досудового розслідування та до його початку, що пов'язано із закріпленням функцій процесуального керівництва та повноваженнями, що торкаються узгодження процедури ініціювання оперативно-розшукових заходів, а також гласних та негласних слідчих (розшукових) дій. В свою чергу, оперативно-розшукові заходи, які за новим законодавством можуть самостійно ініціюватись оперативним підрозділом з метою їх комплексного застосування, виключно, до початку кримінального провадження, також становлять предмет прокурорського нагляду. Проте аналіз правових норм, що призначені для забезпечення механізмів такого нагляду, свідчать про, фактичне запровадження елементів керівництва оперативно-розшуковим заходами з боку прокурора. Тому, означені питання мають бути своєчасно проаналізовані, з точки зору впливу законодавчих новацій на організаційні основи діяльності підрозділів карного розшуку (далі – КР), які, традиційно, виконують найбільш складний та відповідальний обсяг завдань щодо протидії злочинності.

Організаційні засади оперативно-розшукової діяльності за окремими комплексними проблемами протидії злочинності докладно досліджені в працях докторів наук К.В. Антонова, В.О. Глушкова, В.Я. Горбачевського, О.Ф. Долженкова, В.П. Захарова, М.В. Корнієнко, Д.Й. Никифорчука, В.Л. Ортинського, М.А. Погорецького, М.Б. Саакяна, О.П. Снігерьова, В.Є. Тарасенко, І.Ф. Харабєрюша, Р.А. Халілева, М.Л. Шелухіна та ін. Питання законності та прокурорського нагляду в оперативно-розшуковій діяльності ОВС були розглянуті в кандидатських дисертаціях М.Й. Курочки [1] та С.М. Піскуна [2], правовідносини між суб'єктами оперативно-розшукової діяльності та, зокрема, прокурором комплексно досліджено в дисертації В.О. Черкова [3]. Втім, в умовах реформування діяльності оперативних підрозділів ОВС та приведення організаційних засад ОРД до вимог нового законодавства брукє сучасного дослідження питань реалізації органами прокуратури відповідних повноважень під час нагляду за додержанням законів.

Отже, метою статті є аналіз особливостей впливу сучасних методів прокурорського нагляду за додержанням законів під час ОРД щодо перспектив організації і здійснення оперативно-розшукових заходів підрозділами карного розшуку ОВС України.

Сьогодні, коли відбувається кардинальне реформування основних організаційно-функціональних ланок ОВС – оперативно-розшукової та слідчої, які забезпечують реалізацію найбільш відповідальних завдань під час протидії злочинності, особливої актуальності набувають питання зміцнення законності. В умовах правової держави, необхідно враховувати, що ефективність заходів, що здійснюються оперативними підрозділами залежить від взаємопов'язаних складових удосконалення організації їх діяльності при застосування оперативно-розшукових заходів та посиленням прокурорського нагляду за законністю їх

використовування під час попередження злочинів та забезпечення виконання завдань кримінального провадження. Відповідно, випадки порушень законності при здійсненні ОРЗ, окрім негативних наслідків пов'язаних із відповідальністю посадових осіб, перешкоджають, у підсумку, реалізації основних завдань кримінального провадження – охороні прав, свобод та законних інтересів його учасників, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду.

В умовах правової держави діяльність прокурора по нагляду за додержанням законів при організації і здійсненні оперативно-розшукових заходів знаходить своє вираження і закріплення в нормах права. Тому при дослідженні особливостей наглядової роботи в сфері оперативно-розшукової діяльності не можна ігнорувати її нормативний характер [2, 107]. Означене, визначає необхідність, першочергового, розглянути основні положення законодавства, які регламентують діяльність прокуратури у даному напрямі.

Так відповідно до Закону, повноваження прокурора в оперативно-розшуковій діяльності реалізуються в наступних випадках:

*1. При наданні прокурором вказівок про проведення оперативно-розшукових заходів.* Зокрема, ч.2 ст.6 Закону визначено, що підстави для проведення ОРД можуть міститись у вказівках прокурора. Пунктом 2 ч.1 ст.7 Закону передбачено обов'язок оперативних підрозділів виконувати письмові вказівки прокурора, а частиною 4 тієї ж статті визначено, що оперативні підрозділи проводять слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному провадженні за письмовими дорученням прокурора, які є обов'язковими до виконання. Додатково у п.4 ч.3 ст.14 Закону зазначено, що прокурор у межах свої повноважень дає письмові вказівки про проведення ОРЗ з метою попередження та виявлення злочинів, а також про розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно відсутні. Остання норма, фактично, передбачає право прокурора ініціювати проведення оперативно-розшукових заходів до початку кримінального провадження, адже, при цьому, зокрема, йдеться про мету таких ОРЗ – попередження та виявлення злочинів, а не про факти злочинних дій, що вже мали місце.

*2. При прийнятті рішень та отриманні згоди на здійснення окремих оперативно-розшукових заходів та під час проведення ОРЗ.* Відповідно до ч.2 ст.8 Закону при прийнятті керівником оперативного підрозділу рішень про проведення оперативно-розшукових заходів, які не потребують дозволу слідчого судді або рішення прокурора, керівник відповідного підрозділу повідомляє про прийняте рішення прокурора. Частиною 3 ст.8 Закону передбачається обов'язкове попереднє узгодження прокурора щодо клопотань керівників оперативних підрозділів про проведення ОРЗ, що розглядаються слідчим суддею. В діяльності підрозділів карного розшуку ОРЗ, що тимчасово обмежують конституційні права особи, є найбільш ефективними під час оперативно-розшукового документування дій щодо підготовки кримінальних правопорушень та виявлення раніше невідомих злочинів. Також потрібно зазначити, що відповідно до ч.3 ст.7 Закону у разі, якщо під час проведення ОРЗ що тривають і припинення яких може негативно вплинути на результати кримінального провадження виявлено ознаки злочину, оперативний підрозділ повідомляє про це, зокрема, прокурора, закінчує проведення ОРЗ, після чого направляє зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, до відповідного органу досудового розслідування.

*3. Шляхом контролю за здійсненням провадження за оперативно-розшуковими справами та дотриманням законності при їх заведенні.* Відповідно до ч.3 ст.9 Закону про заведення оперативно-розшукової справи (далі – ОРС) протягом доби письмово повідомляється прокурор. Органи прокуратури в необхідних випадках також погоджують подальші строки ведення ОРС (ст.9-1) та виявляють незаконно заведені ОРС (ст.9-2). До того ж про закриття ОРС у триденний строк письмово повідомляється відповідний прокурор, який протягом наступних 10 діб перевіряє додержання законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності у відповідній справі (ст.9-2).

*4. При здійсненні нагляду за додержанням законів.* Закон (ст.14) визначає органи прокуратури в якості суб'єкту нагляду за додержанням законів під час ОРД та окреслює широкий перелік повноважень прокурора щодо такої діяльності. Так, прокурор з метою контролю в межах своєї

компетенції: 1) безперешкодно входить в усі приміщення органів, які проводять ОРД; 2) вимагає для перевірки розпорядження, інструкції, накази та інші акти щодо ОРД, оперативно-розшукові справи, документи та інші відомості щодо здійснення ОРЗ; 3) доручає проведення відомчих перевірок з метою усунення порушень закону; 4) отримує пояснення від посадових осіб щодо порушень вимог закону; 5) перевіряє скарги на порушення законів органами, що здійснюють ОРД; 6) вживає заходів з усунення порушень законності під час ОРД та притягнення винних до встановленої законом відповідальності; 7) опротестовує незаконну постанову суду про дозвіл або відмову на проведення ОРЗ.

Як бачимо, діяльність прокурора у формі безпосереднього контролю за здійсненням оперативно-розшукової діяльності є лише частиною більш об'ємних за призначенням функцій, що безпосередньо впливають на організаційне забезпечення роботи оперативного підрозділу. До того ж, прийняття рішення про проведення ОРЗ, аналіз доцільності та підстав для їх здійснення, а також контроль результатів відповідної діяльності становлять перелік необхідних складових організації ОРД.

С. Піскун докладно розглядає методи прокурорського нагляду за додержанням законності в ОРД та пов'язує їх з якісним боком управлінської діяльності прокурора. Відповідні методи визначаються ним як способи, прийоми та засоби практичного здійснення цілей, завдань, функцій і повноважень органів прокуратури та їх посадових осіб в цій сфері [2, 126]. Він розглядає проблему конкретизації і оптимального поєднання в сфері нагляду за ОРД ОВС методу прокурорського керівництва та методу прокурорського нагляду та визначає в якості нагальної, саме, потребу в розробці проблематики застосування методу прокурорського керівництва в процесі застосування оперативними підрозділами оперативно-розшукових заходів. В перспективі (певним чином, такі правові передумови були закладені у ст. 30 Закону України «Про прокуратуру») основним методом нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю має стати саме метод прокурорського керівництва по аналогії з методом процесуального керівництва під час досудового слідства. Адже, як при нагляді за кримінально-процесуальною діяльністю органів дізнання та досудового слідства, так і в процесі нагляду за діяльністю оперативних підрозділів ОВС, методи нагляду мають майже однаковий характер і зміст, що й визначається особливостями прокурорського керівництва кримінально-процесуальною і оперативно-розшуковою діяльністю. [2, 126-129]. Потрібно зазначити, що така перспектива, фактично реалізована сьогодні, хоча й не отримала остаточної та повноцінної правової форми.

Іншим, важливим в контексті піднятих питань завданням, що потребує осмислення, є тлумачне розмежування понять контролю та нагляду, враховуючи те, що контроль, в такому разі, набуває основної ознаки в застосуванні методу прокурорського керівництва під час оперативно-розшукової діяльності.

Загалом, нагляд – спостереження, догляд за кимось або чимось з метою контролю, охорони, тощо. Щодо поняття «нагляд», в сучасному правовому сенсі, то, в цьому разі, застосовуються, переважно, синонімічні тлумачення. Так, відповідно до найбільш поширених юридичних, політологічних та енциклопедичних словників нагляд – це одна з форм діяльності державних органів з дотримання (забезпечення) законності. Подальша деталізація цього поняття наступна: виділяють судовий, конституційний, прокурорський нагляд, різні форми адміністративного нагляду, авторський нагляд тощо (Великий юридичний словник, Юридичний словник); генеральний прокурор і система органів прокуратури здійснюють свої наглядові функції шляхом нагляду за точним виконанням законів установами організаціями, посадовими особами... (Політологія. Словник) [4].

Контроль, як універсально вживаний термін, використовуються у більшості сфер життєдіяльності для характеристики процесу спостереження з метою перевірки. Відповідно до Енциклопедичного словника економіки і права контроль є складовою частиною управління об'єктами та процесами з метою перевірки відповідності стану об'єкту, що спостерігається бажаному та необхідному становищу, яке передбачене нормативно-правовими актами [4].

Як бачимо, хоча поняття нагляду та контролю є синонімічними в абстрактному сенсі, їх ні в якому разі не можна змішувати при характеристиці діяльних процесів в системі спеціальних правоохоронних органів. Адже, нагляд, якщо використовувати загально філософське розуміння форми, як способу організації предмету, процесу, явища, визначає певний спосіб організації

діяльності органів прокуратури (в нашому випадку), а контроль є лише елементом такої організації, якщо розглядати її з управлінської точки зору. При цьому не можна змішувати відомчий контроль в системі МВС, як елемент організації діяльності оперативних підрозділів, з контролем в іншій, зовнішній щодо ОВС системі (прокуратура) під час організації здійснення наглядової діяльності. На нашу думку, останній вид контролю (який є зовнішнім для системи МВС), фактично, запроваджено в практичну діяльність оперативних підрозділів внаслідок набуття чинності новим законодавством. Також не принциповим, з точки зору ефективності застосування ОРЗ, вважається віднесення чи не віднесення прокурорського контролю до складових елементів організації ОРД. Така дискусія має, в першу чергу, теоретичне значення. Важливим, сьогодні є усвідомлення реального правового стану та проблем узгодженого функціонування органів прокуратури та МВС з метою вироблення ефективних механізмів щодо прикладення їх сумісних зусиль в напрямі протидії злочинності.

Таким чином, розглянувши сучасні особливості прокурорського нагляду та контролю в сфері ОРД щодо перспектив здійснення підрозділами карного розшуку ОРЗ з метою запобігання та припинення злочинів потрібно констатувати встановлення дієвих правових важелів впливу з боку прокуратури на їх організаційну складову. Це, фактично, закріплює за органами прокуратури статус зовнішнього суб'єкту, що здійснює управління процесом організації оперативно-розшукової діяльності відповідних підрозділів шляхом здійснення позавідомчого контролю, що, за відсутності детальної нормативної регламентації питань взаємодії між прокуратурою та оперативними підрозділами ОВС (підрозділами КР у їх складі) не сприятиме злагодженій та ефективній діяльності оперативних підрозділів при вирішенні завдань з протидії злочинності. З іншого боку, відсутність міжвідомчих норм, які б регламентували порядок такої взаємодії (йдеться, здебільшого, про діяльність оперативних підрозділів по за межами кримінального провадження), безумовно, сприятиме посиленню впливу суб'єктивних та корупційних чинників під час реалізації органами прокуратури механізмів зовнішнього управління.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Курочка М.Й. Законність в оперативно-розшуковій діяльності та прокурорський нагляд за її дотриманням: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. к.ю.н.: спец. 21.07.04 «Оперативно-розшукова діяльність» / М.Й. Курочка; НАВСУ, Кафедра теорії та практики оперативної роботи – К.: НАВСУ, 2000. – 19 с.
2. Піскун С.М. Прокурорський нагляд за дотриманням законності в оперативно-розшуковій діяльності ОВС України (теоретико-правові та організаційно-тактичні основи): дис. ... к.ю.н.: 21.07.04 / Піскун Святослав Михайлович – Х.: НУВС, 2003. – 224 с.
3. Черков В.О. Правовідносини між суб'єктами оперативно-розшукової діяльності, слідчим, прокурором і судом: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н.: спец. 21.07.04 «Оперативно-розшукова діяльність» / В.О. Черков; ОДУВС МВС України. – Одеса, 2009. – 20 с.
4. Словари и энциклопедии на Академике. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dic.academic.ru/searchall.php>.

УДК 347.988

### КОНТРОЛЬНІ ФУНКЦІЇ СЛІДЧОГО СУДДІ

Войтович Є.М., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

У статті розглянуто особливості законодавчого врегулювання інституту судового контролю в кримінальному процесі України.

*Ключові слова:* кримінальний процес, судовий контроль, оскарження дій, бездіяльності, оскарження рішень, реформування, інститут, кримінальне переслідування, судова система.

Войтович Е.М. КОНТРОЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ СЛЕДСТВЕННОГО СУДЬИ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье рассмотрены особенности законодательного урегулирования института судебного контроля в уголовном процессе Украины.

*Ключевые слова:* уголовный процесс, судебный контроль, обжалование действий, бездействия, обжалование решений, реформирование, институт, уголовное преследование, судебная система.

Voytovich E.M. CONTROL FUNCTIONS OF INVESTIGATING MAGISTRATE / Zaporizhzhya national university, Ukraine.

The article considers the features of legislative settlement of institute of judicial control in criminal procedure of Ukraine. To that end, the sources of institute of judicial control and definition of institute of judicial control in criminal procedure of Ukraine are determined. Determination of investigating magistrate is defined, his status is investigated, specifically: the mechanism of setting is found out, jurisdiction of investigating magistrate is set, more specifically – his rights and duties. The definition of range of questions, attributed to jurisdiction of investigating magistrate, established rank of powers, referred by law to functions of investigative magistrate. In article are set and analysed generals of activity of investigative magistrate. Also attention directed to many problems of legislative regulation of functioning of institute of investigative magistrate as carrier of control function in criminal process, in particular, absence of rules of determination of jurisdiction during realization of some powers of investigative magistrate, uncertainty of procedure of processing of different class of complaints. Recommendations are given.

And then, the problem of measures for deciding by investigating magistrate is considered. In particular, also considered the circumstances, which should serve as a ground for satisfaction of petition by investigator, prosecutor, the claim of another participant of criminal proceeding, or for refusal in satisfaction of such claim or petition. The category of risks is thus offered to further theoretic research, presence or absence of which gives to the investigating magistrate grounds for limitation of constitutional rights for the participants of criminal proceeding. Problematic determined by risks which are not the case, but characterization the case in criminal proceeding. The participants suggest their own characterization to investigating magistrate. That's why is really important the further theoretic research of the problem from a perspective of fact-finding and epistemics.

The problem of necessity of further theoretic research of the general responsibilities for defense of constitutional rights of investigating magistrate is also mentioned. Problematic is determined by absence of efficient mechanism of realization the working regulations in criminal process concerning to responsibilities of investigating magistrate.

*Key words:* criminal process, judicial control, appeal of actions, appeal of lack of actions, appeal, reforming, institute, criminal prosecution, court system.

Сучасне судочинство України перебуває у стадії реформування. Посланням Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” [1, 2] встановлено, що судова реформа повинна не лише зводитися до вдосконалення діяльності суддів та судів, а в широкому розумінні сприяти створенню умов для посилення захисту прав та свобод людини і громадянина. Безумовно, наведене безпосередньо стосується і сфери кримінального судочинства, оскільки інститут кримінальної відповідальності є найтяжчим видом юридичної відповідальності і полягає у застосуванні до особи, яка вчинила злочин, державного примусу у формі покарання [2, 128]. Слід також відзначити і те, що одним із завдань судової реформи є спрощення доступу громадян до правосуддя. Це є втіленням конституційних приписів щодо права кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що закріплені в ст.55 [3, 4]. Зазначене реформування триває; найважливішою подією в реформуванні саме кримінального судочинства є, безумовно, прийняття Кримінального процесуального Кодексу України [4, 11], який набрав чинності 19 листопада 2012 року.

Цей нормативний акт можна розцінити як потужний крок в напрямку реалізації конституційних прав громадян; ним удосконалено правове регулювання у сфері кримінального судочинства, привнесено у нього європейські цінності та принципи, створено спробу перетворити неухильне дотримання прав людини у ключову ідею всього кримінального процесу, а також забезпечити реальну, а не задекларовану рівність процесуальних можливостей сторін кримінального провадження та утвердити змагальність процесу.

При цьому контрольна функція суду прямо зазначена в нормативному документі, а не в доктрині права. Таким чином полеміка, яка раніше точилася з приводу контрольних функцій суду на стадії досудового слідства (наразі – досудового розслідування), актуальна лише з приводу юридичної сутності цього контролю, його суб'єктів, меж, можливостей та механізмів.

Вищезазначеним обумовлено актуальність теми дослідження. Адже, зміст процесуальних норм, з одного боку, має втілювати норми Конституції України та чинних міжнародних актів, які

ратифіковано Україною, а з іншого боку, має відповідати вимогам сьогодення з метою досягнення розумного балансу між інтересами держави (суспільства) та законними правами та інтересами громадян, що в широкому розумінні є справедливістю. За таких обставин діяльність суду на стадіях кримінального процесу, які передують судовому розгляду справи, є необхідною передумовою дотримання законності.

Питанням судового контролю та досліджень певних його елементів приділяли увагу вітчизняні та російські науковці, такі як Авер'янов В.Б., Ахтирська Н.М., Горшенев В.М., Куцин М.М., Лазарева В.А., Лобойко Л.М., Маляренко В.Т., Петрухін І.Л., Туманянц А., Філін Д.О., Чепурнова Н.М., Шахов І.Б., Шило О.Г. та інші.

Завданням цієї роботи є дослідити контрольні функції слідчого судді, їх закріплення в чинному законодавстві України, недоліки цього законодавчого регулювання цього інституту, та перспективи їх розвитку.

Загальне визначення судового контролю найбільш вдало сформулювали Горшенев та І.Б. Шахов: «судовий контроль є однією з форм контролю державного, який виражається в безпосередній перевірці законності й обґрунтованості індивідуальних правових актів і дій посадових осіб органів управління, що може мати супутній характер, якщо при розгляді судом цивільних та кримінальних справ виявляються факти порушення законності у сфері державного управління». [5, 150]. Однак кримінальний процес як самостійна галузь юридичної науки потребує самостійного, більш вузького визначення цього інституту. За таких обставин, з урахуванням чинного кримінального процесуального законодавства, можна запропонувати таке визначення: «судовий контроль в кримінальному судочинстві виражається в безпосередній перевірці слідчим суддею, та у випадках, передбачених законом, судом апеляційної інстанції, законності та обґрунтованості рішень, дій та бездіяльності посадових осіб органів досудового розслідування на досудових стадіях кримінального провадження з метою оперативного дотримання прав людини».

Слід також зазначити, що фактично контрольні функції виконують також і суд при судовому розгляді і суди вищих інстанцій при перевірці вироків та постанов (ухвал) нижчестоящих судів, однак ці перевірки – фактично стадії судового розгляду справи – отже, являють собою реалізацію механізму правосуддя. Оскільки в класичному розумінні правосуддя – це форма державної діяльності, яка полягає в розгляді і вирішенні судом віднесених до його компетенції справ – про кримінальні злочини, цивільні спори та ін. [6, 124], розцінювати такі перевірки як елементи саме судового контролю нема підстав.

З точки зору завдань даного дослідження уявляється доцільним дослідити певний елемент визначення судового контролю в кримінальному процесі, а саме – суб'єкт судового контролю, з точки зору таких критеріїв як інстанційність, територіальність, а також предмет контролю, і правове регулювання цього інституту.

Насамперед, із п.19 ч.1 ст.3 КПК України випливає, що слідчий суддя – суддя, до повноважень якого належить здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод і інтересів осіб у кримінальному провадженні. Аналіз цієї норми дозволяє дійти висновку, що з точки зору інстанційності можна виділити таких слідчих суддів:

- суддя суду першої інстанції;
- голова суду апеляційної інстанції;
- інший суддя суду апеляційної інстанції.

Процедура набуття статусу слідчого судді визначена законодавцем наступним чином. Ч.5 ст.21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [7] визначає, що слідчі судді (суддя) обираються зборами суддів цього суду за пропозицією голови суду або за пропозицією будь-якого судді цього суду, якщо пропозиція голови суду не була підтримана, на строк не більше трьох років і можуть бути переобрані повторно. До обрання слідчого судді відповідного суду його повноваження здійснює найстарший за віком суддя цього суду. Слідчий суддя не звільняється від виконання обов'язків судді першої інстанції. Строк, протягом якого слідчі судді (слідчий суддя) мають бути обрані в судах першої інстанції, визначено п.18 Перехідних положень КПК України – не пізніше трьох місяців з дня опублікування Кодексу – отже, не пізніше 20 серпня 2012 року.

Системний аналіз норм КПК України дозволяє окреслити компетенцію слідчого судді таким чином.

Слідчий суддя уповноважений законом на (у дужках наведено посилання на частину та статтю Кримінального процесуального Кодексу України):

- розгляд відводів учасникам процесу (крім відводів, які заявлено слідчому судді та суддям) під час досудового розслідування (ч.2 ст.81), та визначення строку, протягом якого в провадження мають бути залучені інші учасники (ч.2 ст.83);
- розгляд клопотань слідчого та прокурора про вжиття заходів забезпечення кримінального провадження (судовий виклик, накладення грошового стягнення, тимчасове обмеження користування спеціальним правом, відсторонення від посади, тимчасовий доступ до речей і документів, тимчасове вилучення майна, арешт майна, затримання особи, запобіжні заходи) або відмовити в їх застосуванні (ст.131-132);
- розгляд клопотань слідчого та прокурора про надання дозволу на проведення таких негласних слідчих (розшукових) дій як втручання у приватне спілкування (аудіо-, відеоконтроль особи, арешт, огляд і ввімка кореспонденції, зняття інформації з транспортних і телекомунікаційних мереж, зняття інформації з інформаційних систем) (ст.258), обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (ст.267), установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст.268), спостереження за особою, річчю або місцем (ст.269), аудіо-, відеоконтроль місця (ст.270), негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження (ст.274);
- розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора у випадках, прямо передбачених законом (ст.303 КПК);
- розгляд клопотань слідчого та прокурора про обшук (ст.234).

При здійсненні вищезазначених функцій слідчий суддя встановлює наявність або відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню та оцінює кожний доказ з точки зору належності, допустимості, достовірності, а сукупність доказів – з точки зору достатності та взаємозв'язку за своїм внутрішнім переконанням, яке ґрунтується на всебічному, повному й неупередженому дослідженні всіх обставин кримінального провадження, керуючись законом. За таких обставин слід дійти висновку, що слідчий суддя є суб'єктом оцінки доказів незважаючи на те, що контрольна діяльність слідчого судді не є правосуддям в його класичному розумінні.

Принципом діяльності слідчого судді є законність, що полягає у необхідності неухильного дотримання Конституції України, вимог КПК України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, інших актів законодавства, які не суперечать вимогам КПК України, що випливає із ч.3 ст.9 КПК України.

Реалізація контрольних функцій полягає у застосуванні суб'єктом наданих йому повноважень, тобто у застосуванні наданих законом прав і виконанні покладених на нього законом обов'язків. Оцінюючи наведене слід зазначити, що є низка дій та рішень, які слідчий суддя вправі вчинити, але також вправі й ухилитися від такого вчинення; проте є низка рішень, які закон прямо зобов'язує вчинити слідчого суддю. До перших, зокрема, можна віднести такі:

- заборонити застосування технічних засобів при проведенні окремої процесуальної дії чи на певній стадії кримінального провадження з метою нерозголошення відомостей, які містять таємницю, що охороняється законом, чи стосуються інтимного життя особи (п.11 ст.42);
- залучити або замінити законного представника підозрюваного (обвинуваченого) (ч.3, 4 ст.44);
- здійснити кримінальне провадження у закритому судовому засіданні впродовж усього судового провадження або його окремої частини у певних випадках (ч.2 ст.27);
- запропонувати залучити іншого захисника у випадку неможливості явки захисника протягом 24 годин у випадку відсутності необхідності в проведенні невідкладних процесуальних дій (ч.2 ст.53);
- заборонити потерпілому застосовувати технічні засоби при проведенні окремої процесуальної дії чи на певній стадії кримінального провадження з метою



нерозголошення даних, які містять таємницю, що охороняється законом чи стосується інтимних сторін життя людини (п.12 ч.1 ст.56);

- прийняти рішення про передачу речових доказів, які не містять на себе слідів кримінального правопорушення, на реалізацію, про їх знищення, або про передачу їх для технологічної переробки, якщо це можливо без шкоди для кримінального провадження (п.2, 3, 4 ч.6 ст.100);
- поставити питання перед експертом (ч.1 ст.101);
- прийняти рішення про фіксацію дії та спосіб такої фіксації (ч.1 ст.107);
- встановити процесуальний строк для вчинення процесуальної дії (ч.1 ст.114);
- поновити пропущений процесуальний строк або відмовити в його поновленні (ч.1, 2 ст.117);
- призначити експертизу, якщо для з'ясування обставин, що мають значення для кримінального провадження, необхідні спеціальні знання (ч.1 ст.242);
- залучити експерта за клопотанням сторони кримінального провадження, або відмовити в його залученні (ст.244);
- скасувати постанову про зупинення досудового розслідування (ч.2 ст.282);
- продовжити строк проведення негласної слідчої дії (ч.5 ст.246).

Слід підкреслити, що прийняття вищезазначених рішень та вчинення (або невчинення) вищезазначених дій є лише правом слідчого судді. Безумовно, чинне законодавство в якості підстав розцінює конкретні фактичні обставини, наявність або відсутність яких обумовлює прийняття слідчим суддею рішення за клопотанням або скаргою, яке оформлюється у вигляді ухвали. Однак при цьому саме такі підстави (наявність або відсутність фактичних обставин) законом встановлено щодо дій або рішень, прийняття яких є обов'язком слідчого судді.

Зокрема, це такі дії та рішення:

- роз'яснити підозрюваному його права та забезпечити право на кваліфіковану правову допомогу з боку обраного ним або призначеного захисника (ч.1 ст.20);
- надати затриманій особі чи особі, яка тримається під вартою, допомогу у встановленні зв'язку із захисником або особами, які можуть запросити захисника, а також надати можливість використати засоби зв'язку для запрошення захисника, та утриматися від надання рекомендацій щодо залучення конкретного захисника (ч.1 ст.48);
- забезпечити участь захисника у кримінальному провадженні у певних випадках (ч.1 ст.49);
- залучити захисника для проведення окремої процесуальної дії виключно у невідкладних випадках, коли є потреба у проведенні невідкладної процесуальної дії за участю захисника, а завчасно повідомлений захисник не може прибути для участі у проведенні процесуальної дії чи забезпечити участь іншого захисника або якщо підозрюваний, обвинувачений виявив бажання, але ще не встиг залучити захисника або прибуття обраного захисника неможливе (ч.1 ст.53);
- роз'яснити особам, які мають право дипломатичної недоторканності, а також працівникам дипломатичних представництв – без згоди представника дипломатичної установи, право відмовитися давати показання (ч.4 ст.65);
- залучити у разі необхідності перекладача (сурдоперекладача), пересвідчитися в його особі та компетентності, з'ясувати стосунки із підозрюваним, обвинуваченим, потерпілим, свідком, роз'яснити йому права та обов'язки (ч.1,5 ст. 68);
- заявити самовідвід при наявності підстав, що передбачені ст.75 (ч.1. ст.80);

- самостійно залучити захисника у випадку задоволення заяви про його відвід, якщо протягом 24 годин підозрюваний, обвинувачений самостійно не запросить захисника коли залучення захисника є обов'язковим (ч.3. ст.83);
- здійснити фіксацію дії за клопотанням будь-кого із її учасників (ч.1 ст.107);
- врахувати можливість без застосування заходу забезпечення кримінального провадження отримати речі або документи, які можуть бути використані під час судового розгляду для встановлення обставин кримінального правопорушення, під час розгляду клопотання про вжиття заходів забезпечення кримінального провадження (ч.4 ст.132).

Цілком очевидно, що обов'язки слідчого судді спрямовано саме на неухильне забезпечення основних прав громадян в ході здійснення процедури кримінального провадження на стадії розслідування. Проте, на жаль, відсутній дієвий механізм усунення можливих порушень вимог закону з боку слідчого судді, зокрема, у випадках невиконання зазначених обов'язків.

Процесуальну регламентацію здійснення контрольних функцій слідчим суддею здійснено також недосконало на думку авторів. Якщо процедура розгляду клопотань слідчих та прокурорів досить детально врегульована законом (глави 12-18 КПК України), то існують певні прогалини щодо процедури розгляду скарг інших учасників процесу на дії (бездіяльність) та рішення слідчих і прокурорів. Закон встановлює вимоги до клопотання слідчого та прокурора, порядок подання клопотання, визначає строки його розгляду, коло осіб, які вправі брати участь при такому розгляді, їх права та обов'язки; окремо визначені підстави (фактичні обставини) прийняття слідчим суддею рішення за клопотанням; визначено процесуальний документ, що належить винести внаслідок розгляду клопотання – ухвала, порядок та строки її апеляційного оскарження у випадках, які передбачено законом. Щодо ж розгляду скарги на рішення, дії (бездіяльність) слідчого і прокурора, то закон (ч.2 ст.306 КПК України) посилається лише на загальну процедуру судового розгляду та необхідність урахування особливостей, передбачених главою 26 КПК України. За таких обставин слід погодитися з тим, що при розгляді такої скарги обов'язковим є і визначення меж судового розгляду, і визначення обсягу доказів, що підлягають дослідженню та порядок їх дослідження, та й сама процедура дослідження (судові дії) тощо. Однак залишається відкритим питання про те, які саме докази має досліджувати суд, адже при судовому розгляді справи по суті суд розглядає обвинувальний акт та докази, які повинна надати сторона обвинувачення та мають право подати інші учасники; суд самостійно позбавлений права витребувати докази. У випадку розгляду скарги жодна із норм чинного процесуального закону не покладає обов'язку подання доказів на жодну сторону; не існує і можливості витребувати від суб'єкта оскарження матеріали на перевірку доводів скажника. Ця обставина суттєво звужує можливості громадян на ефективний судовий захист, оскільки не всі громадяни спроможні оплачувати кваліфіковану правову допомогу; в той же час призначення захисника на вимогу ст.49 КПК України можливе лише для підозрюваного, обвинуваченого, тоді як скажник не завжди обов'язково має такий статус.

Існує також і недолік, який в змозі піддати сумніву легітимність багатьох рішень слідчого судді під час здійснення контрольних функцій. Йдеться про визначення слідчого судді, повноважного розглядати певні питання, віднесені законом до контрольних. Так, у випадках здійснення контрольних функцій при розгляді клопотань слідчих та прокурорів про вжиття заходів забезпечення кримінального провадження та про надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій закон однозначно вирішує питання щодо повноважного слідчого судді – це слідчий суддя місцевого суду, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування, або голова (чи за його призначенням інший суддя) апеляційного суду АРК, області, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування. Однак закон жодним чином не визначає слідчий суддя якого саме суду повноважний розглядати питання щодо відводів під час досудового розслідування, скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора та клопотання слідчого та прокурора про обшук.

Зазначена обставина уявляється проблемою, яку можна розглянути в практичній площині. З одного боку, оскільки не визначено повноважного слідчого суддю, можна припустити, що будь який слідчий суддя вправі вирішувати окреслені вище питання. Однак такий підхід в змозі поставити під сумнів можливість використання в якості доказів фактичних обставин які з'ясовано в ході обшуку, або особою, заяву про відвід якого відхилено слідчим суддею за відсутності чіткої

вказівки на наявність саме у цієї особи відповідних повноважень. Закон не дарма приділяє увагу і визначенню підсудності для розгляду справи по суті і роботі автоматизованої системи документообігу суду – адже саме ці інститути суть максимально ефективні чинники запобігання незаконного впливу на суд. За таких обставин виходячи з духу закону слід дійти висновку про необхідність іншого підходу для вирішення цієї проблеми – більш правильне тлумачення наступне: жоден слідчий суддя на законних підставах не повноважний розглядати питання щодо відводів під час досудового розслідування, скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора та клопотання слідчого та прокурора про обшук.

На підсумок можна висловити сподівання, що зазначена обставина дійсно є і теоретичною і практичною проблемою, яка потребує негайного вирішення у вигляді змін в чинне законодавство.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 100.
2. Науково-практичний коментар до Кримінального Кодексу України: Особлива частина / [П.П. Андрушко, Т.М. Арсенюк, О.Г. Атаманюк, О.Ф. Бантишев та ін.]; ред.: М.О. Потебенько, В.Г. Гончаренко; Ін-т Ген. прокуратури України, Укр. інформ.-прав. центр. – К.: Форум, 2001. – Т. 2. – 942 с.
3. Конституція України: науково-практичний коментар / [В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін, Ю.П. Битяк та ін.]; Акад. прав. наук України. – Х.: Право; К.: Видавн. Дім «Ін Юре», 2003. – 806 с.
4. Кримінальний процесуальний Кодекс України від 13 квітня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651%D0%B3-17>;
5. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М.: Юрид. лит, 1987. – 175 с.
6. Строгович М.С. Демократические основы советского социалистического правосудия / Строгович М.С. – М.: Юрид. Лит, 1965. – 59 с.
7. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/page>

УДК 343.787.7

### ОСОБЛИВОСТІ ТАКТИКИ ПРОВЕДЕННЯ ДОПИТІВ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ, СКОЄНИХ НА РЕЛІГІЙНОМУ ҐРУНТІ

Клюс В.В., к.ю.н., доцент

*Донецький юридичний інститут МВС України*

Автор статті зосереджує увагу на розслідуванні злочинів, скоєних на релігійному ґрунті. Серед ефективних засобів отримання доказів про вчинення злочинів, скоєних на релігійному ґрунті особливе місце посідає допит, що дозволяє одержати найбільш повне уявлення про вчинений злочин. І сьогодні правоохоронні органи зіштовхуються з кількістю правопорушень, які вчинені організованими злочинними угрупованнями, злочинними організаціями на релігійному ґрунті.

*Ключові слова: тактика проведення допитів, радикально-релігійні організації, екстремістська діяльність, організоване злочинне угруповання, злочинна організація.*

Клюс В.В. ОСОБЕННОСТИ ТАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ДОПРОСОВ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШЕННЫХ НА РЕЛИГИОЗНОЙ ПОЧВЕ / Донецкий юридический институт МВД Украины, Украина

Автор статті концентрує увагу на дослідженні злочинів, скоєних на релігійній ґрунті. Серед ефективних засобів одержання доказів про скоєння злочинів на релігійній ґрунті особливе місце займає допит, що дозволяє отримати найбільш повне представлення про скоєння злочинів. І сьогодні правоохоронні органи стикаються з кількістю правопорушень, скоєних організованими злочинними групами, злочинними організаціями, на релігійній ґрунті.

*Ключові слова:* тактика допиту, радикально-релігійні організації, екстремістська діяльність, організоване злочинне формування, злочинна організація.

Klyus V.V. FEATURES OF TACTIC OF LEADTHROUGH OF INTERROGATIONS AT INVESTIGATION OF CRIMES, ACCOMPLISHED ON RELIGIOUS SOIL / Donetsk legal institute of MVS of Ukraine, Ukraine

The author of the article concentrates attention on investigation of crimes, accomplished on religious soil. Among effective facilities of receipt of proofs about committing crime, accomplished on religious soil the special place is occupied by an interrogation, that allows to get the most complete picture of perfect crime.

The specific of interrogations at consideration of criminal realizations about crimes in industry of religious activity in a greater degree consists in that among persons, participating to the crime or by other method related to the investigated event, persons which have the special theological, legal, technical education or other professional preparation appear in most cases.

During interrogations an investigator more frequent all it will be to run into specific terminology (by a professional slang) which is used by most interrogated. Unfortunately, most workers of law enforcement authorities do not have a necessary experience and level of knowledges in this area which is sometimes represented on quality of interrogation. If an investigator not enough is well oriented in the special religious questions, he must, proceeding to investigation of crimes in industry of religious sphere, fill this blank.

The results of analysis of materials of practice allow to draw conclusion that the interrogated persons in matters about crimes, accomplished on religious soil, form five large groups, namely:

- persons which are participants religiously extremist the organized criminal groupments;
- persons, which are included in the organized criminal groupments with international and mizhregional'nimi copulas, which are formed on ethnic principle and operate on religious soil;
- persons which are the members of totalitarian sects;
- persons which enter to to religiously political parties;
- persons which commit crime independently and under act of religious factors.

Today, there is a necessity of creation in educational establishments of MVS of Ukraine of the specialized courses from preparation of specialists for counteraction crimes, perfect destructive religious sects and religiously political, by extremist criminal groups, organized criminal groupments which have transnational character and commit crime on religious soil. Also, a necessity is see creation of the specialized management in MVS, which was engaged in the above enumerated directions of activity.

It is in addition, expedient proyti studies with the purpose of capture the special courses public prosecutors, consequence judges, judges, for efficiency of establishment of truth in criminal realization.

*Key words:* tactic of leadthrough of interrogations, radically religious organizations, extremist activity, a criminal groupment, criminal organization, is organized.

Формування деструктивних релігійних сект та релігійно-політичних, екстремістських злочинних груп на території України та їхній розвиток відбувається при сприятливих умовах і факторах, які склалися на сьогодні, а саме: кращі та необмежені можливості щодо їхньої діяльності, також використання чинного законодавства, що не заборонено, значить дозволено; високий ступінь захищеності від проникнення до їхнього середовища неспоріднених за релігійними ознаками осіб; вміння легко адаптуватися в соціальному середовищі; мобільність; наявність транснаціональних зв'язків із релігійними організаціями (сектами) і культурами деструктивного та екстремістського спрямування; відсутність досвіду у правоохоронних органах щодо протидії псевдорелігійним та релігійним організаціям (сектам) і культурам деструктивного та екстремістського спрямування; існування в суспільстві, так званого, "релігійного вакууму", який дозволяє релігійним злочинним групам здійснювати свою протиправну діяльність у більшому діапазоні. Все це створює перепони оперативним та слідчим підрозділам швидко реагувати на зміни в оперативній обстановці.

Активність екстремістських та релігійних злочинних формувань виявляється у досить широкому спектрі протиправних діянь - від крадіжок, шахрайств і вбивств до контрабанди стратегічно важливих сировинних товарів і вчинення злочинів у кредитно-фінансовій сфері. Крім того, зазначені злочинні спільноти здійснюють і ряд інших передбачених Кримінальним кодексом України протиправних діянь: вимагання, незаконний обіг наркотиків, зброї, боєприпасів, вибухових речовин і пристроїв, викрадення людей з метою одержання викупу тощо.

Теоретичний огляд стану вивчення проблеми боротьби із зазначеними злочинами зроблено в наукових працях вітчизняних та зарубіжних учених: В.С. Абраменкова, В.П. Бахіна, Р.С. Белкіна, О.Ф. Долженкова, Г.Г. Зуйкова, Г.В. Костильова, М.М. Кітаєва, Г.А. Матусовського, О.В. Старкова, М.В. Салтєвського, А.І. Хвиля-Олінтера, В.Ю. Шепітка, А.О. Шульги.

Слід зазначити, що значущість виконаного дослідження визначається, насамперед, його спрямованістю на удосконалення заходів протидії злочинам, скоєних на релігійному ґрунті, на основі широкого використання можливостей слідчих та оперативних підрозділів правоохоронних органів та оптимізації їх взаємодії.

Серед ефективних засобів отримання доказів про вчинення злочинів деструктивними релігійними сектами особливе місце займає допит, що дозволяє одержати найбільш повне уявлення про вчинений злочин. Під час розслідування ритуальних убивств слідчому протистоять люди, які через свою фанатичну або релігійну заангажованість не бажають говорити правду або взагалі давати показання [1, 179-274].

Згідно гл.20 КПК України до слідчих (розшукових) дій відноситься ст.224 КПК України – допит, основними тактичними задачами допиту при розслідуванні даної категорії кримінальних проваджень є:

- виявлення елементів складу злочину;
- встановлення обставин, місця і часу вчинення дій, що мають значення в справі, способу й мотивів його вчинення та супровідних обставин, ознак зовнішності осіб, що брали участь у ньому;
- визначення предмета злочинного зазіхання;
- визначення розміру заподіяного збитку;
- встановлення інших свідків і осіб, причетних до вчинення злочину [2, 97].

При розгляді зазначеної категорії до першочергових слідчих (розшукових) дій належать допит потерпілих і свідків. Термінове його проведення дозволяє своєчасно отримати дані про особу, яка, можливо, причетна до вчиненого злочину, і по „гарячих слідах” організувати її затримання, попередивши можливий у подальшому негативний вплив на її поведінку на досудовому слідстві з боку зацікавлених у результатах кримінального провадження осіб (підозрюваного, його родичів тощо).

І навпаки, зволікання з допитом потерпілого, що іноді має місце на практиці, взагалі може не дати належного ефекту. Допит – відповідальна і складна слідча (розшукова) дія. Під час розслідування злочинів у релігійній сфері, крім матеріальних, велике значення мають ідеальні сліди – відомості, відображені в пам’яті окремих осіб. Не випадково І.М. Якімов називав допит мистецтвом: таке велике значення для успіху допиту мають особистісні якості допитуваного [3, 305]. Саме допит є показником рівня професіоналізму слідчого [4, 63]. Уміло підготовлений і тактично правильно проведений допит має велике значення хоча б тому, що, по-перше, свідчення людей у більшості випадків пов’язані між собою і дають змогу відтворити цілісну, логічно пов’язану систему доказів у кримінальному провадженні, по-друге, пояснюють і закріплюють інші докази, головним чином, документи, якими слідчий володіє вже на початку досудового розслідування.

При підготовці до проведення допиту свідка слідчий повинен визначити:

- 1) час проведення допиту;
- 2) місце проведення допиту;
- 3) спосіб виклику на допит;
- 4) спосіб повідомлення про проведення допиту зацікавлених осіб;
- 5) необхідність застосування аудіо чи відеозапису та потребу залучення у зв’язку з цим спеціаліста. Рішення про фіксацію допиту технічними засобами приймає особа, яка буде його проводити (ст.107 КПК).

Специфіка допитів при розгляді кримінальних проваджень про злочини у галузі релігійної діяльності більшою мірою полягає у тому, що серед осіб, причетних до злочину або іншим способом пов'язаних із розслідуваною подією, у більшості випадків фігурують особи, які мають спеціальну богословську, юридичну, технічну освіту або іншу професійну підготовку [5, 16]. Ці особи найчастіше мають досвід роботи в релігійних і релігійно-політичних структурах, знають усі особливості релігійної сфери. Такі допитувані відразу ж визначають непідготовленість слідчого, його невпевненість і „плавання” у фактичних даних, використовуючи всі ці „слабини” у власних інтересах.

Під час допитів слідчому найчастіше доводиться зіштовхуватися зі специфічною термінологією (професійним сленгом), якою користується більшість допитуваних. На жаль, більшість практичних працівників не мають необхідного досвіду й рівня знань у цій області, що іноді відображається на якості допиту. Утрата „нитки бесіди” у зв'язку з використанням незнайомих термінів може призвести до того, що слідчий вчасно не зорієнтується в ситуації, не поставить уточнююче запитання, не зафіксує (пропустить, недооцінить) цікаву інформацію, яку, можливо, не бажаючи того, буде давати допитуваний.

Метою допитів, особливо на початковому етапі розслідування, є з'ясування загальної картини події, яка мала місце. Якщо слідчий недостатньо добре орієнтується в спеціальних релігійних питаннях, йому необхідно, приступаючи до розслідування злочинів у галузі релігійної сфери, заповнити цю прогалину. Відповідна підготовка може включати ознайомлення зі спеціальною літературою (підручниками, посібниками, методичними рекомендаціями, нормативними документами); використання допомоги фахівців релігійного профілю шляхом одержання від них різних довідкових відомостей, спільного аналізу документації або особистої участі фахівця у допиті; поповнення знань за результатами інших допитів тощо.

Результати аналізу матеріалів практики дозволяють зробити висновок про те, що допитувані особи у справах про злочини, скоєних на релігійному ґрунті, утворюють п'ять великих груп, а саме:

- особи, що є учасниками релігійно-екстремістських організованих злочинних угруповань;
- особи, що входять у організовані злочинні угруповання з міжнародними та міжрегіональними зв'язками, які сформовані за етнічним принципом та діють на релігійному ґрунті;
- особи, що є членами тоталітарних сект;
- особи, що входять до релігійно-політичних партій;
- особи, які вчиняють злочини самостійно та під впливом релігійних факторів.

Безперечно, що допит є найбільш поширеним способом отримання доказів. Окремі вчені-криміналісти загальні тактичні завдання допиту поділяють на три групи:

- 1) пізнавальні, що пов'язані з встановленням обставин події;
- 2) управлінські, які сприяють встановленню ефективної взаємодії процесуальної особи з іншими учасниками процесу шляхом формування психологічного контакту;
- 3) організаційно-технічні, які забезпечують зовнішні умови для якісного проведення слідчої дії та фіксації її результатів [6].

В залежності від підстав класифікації в криміналістиці виокремлюють такі види допиту:

- за суб'єктом проведення слідчої (розшукової) дії: співробітник (працівник) уповноваженого оперативного підрозділу, слідчий, прокурор, суддя чи суд;
- за складом учасників слідчої дії: допит, що провадиться за участю прокурора, начальника слідчого відділу, захисника, батьків чи законних представників, педагога, перекладача, спеціаліста, експерта;
- за процесуальним станом особи, яку допитують: допит свідка, потерпілого, підозрюваного, обвинуваченого, експерта;
- за віком особи, яку допитують: допит малолітнього, неповнолітнього, дорослої особи;

- за послідовністю проведення слідчої дії: допит первинний, повторний, додатковий;
- за місцем проведення: допит на місці події, у кабінеті слідчого (у судовому засіданні), за місцем роботи чи проживання особи, яку допитують, у лікарняному закладі [6].

Відповідно до ст.41 КПК оперативні підрозділи органів внутрішніх справ, здійснюють слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, прокурора. Під час виконання доручення про проведення слідчої (розшукової) дії – допиту співробітник оперативного підрозділу користується повноваженнями слідчого.

Окремо, визначимо, що, на сьогодні, крім класичної форми проведення допиту, доцільним є проведення допиту у режимі відеоконференції відповідно до ст.232 КПК. Під час кримінального провадження це надасть змогу допитати як найбільшу кількість свідків, що сприятиме більш ефективному розслідуванню зазначених фактів. До того ж, серед таких свідків у перспективі можливо виявити потенційних підозрюваних у вчиненні аналогічних злочинів.

Для успішного проведення допиту слідчому необхідно чітко уявляти, яку інформацію й за допомогою яких прийомів і засобів він має намір отримати від допитуваної особи. Слід зауважити, що допит не може тривати більше 8 годин на день. Слід також передбачати перерви через кожні 2 години його проведення. Для з'ясування причин розбіжностей у показаннях, слідчий має право провести одночасний допит двох чи більше вже допитаних осіб. Тому основними вимогами для прийняття рішення про проведення цієї слідчої (розшукової) дії є: 1) попередній допит особи; 2) наявність розбіжностей з показаннями інших допитаних осіб. Потрібно розуміти, що під час проведення допиту слідчому протистоять люди, які через свою фанатичність або релігійну направленість не будуть давати правдиву інформацію, важко буде досягнути кінцевої мети допиту. Особа, яка буде проводити слідчу (розшукову) дію має бути обізнана в ідеології релігійно-політичних, радикально-екстремістських, та інших формувань, які будуть своєю ідеологією на релігійному фундаменті.

Готуючись до проведення допиту декількох осіб слідчий повинен:

- належним чином повідомити повістками осіб, що будуть допитуватися, про час і місце проведення слідчої (розшукової) дії та повідомленнями осіб, які не обов'язково повинні бути присутні;
- враховуючи процесуальний статус допитуваних осіб, повідомити про проведення слідчої (розшукової) дії також тих осіб, участь яких під час її проведення є обов'язковою (захисників, представників, законних представників, перекладача, педагога, психолога);
- визначити необхідність застосування аудіо- чи відеозапису та потребу залучення у зв'язку з цим спеціаліста. Рішення про фіксацію допиту декількох осіб технічними засобами приймає особа, яка буде його проводити (ст.107 КПК).

При проведенні допиту декількох осіб слідчий повинен організувати нейтралізацію негативних чинників, що ускладнюють проведення допиту під час розслідування:

- максимальне використання можливостей оперативного забезпечення допиту з метою отримання доказів щодо злочинних зв'язків свідків і підозрюваних з іншими членами псевдорелігійних та релігійних організацій (сект) і культів деструктивного та екстремістського спрямування;
- вживання заходів щодо забезпечення захисту потерпілих і свідків, а також їх родичів від можливого посягання з боку членів секти;
- попереднє складання плану допиту з урахуванням можливої зміни обстановки на допиті, підготовка до використання можливої зміни обстановки на допиті, підготовка до використання під час допиту тих доказів, які можуть спростувати неправдиві свідчення підозрюваного;
- використання чинника раптовості під час постановки питань допитуваній особі;
- технічне супроводження кожного допиту членів секти;
- розпізнавання змісту сектантського діалекту, яким можуть користуватися під час допиту сектанти-співучасники злочину.

Під час розслідування злочинів, скоєних на релігійному ґрунті поряд із слідчими (розшуковими) діями важливе значення набувають організаційні та негласні слідчі (розшукові) дії. За джерелами регламентації організаційні заходи можна поділити на: процесуальні, регламентовані відомчими нормативними актами; непередбачені нормативними актами, але такі, які широко використовуються на практиці [7, 26].

Оперативно-розшукові заходи проводяться до початку кримінального провадження на підставі відповідного законодавства, а після початку кримінального провадження проводяться негласні слідчі (розшукові) дії – у межах процесуального розслідування і оперативно-розшукового супроводження досудового слідства.

Більшість недоліків при розслідуванні кримінальних проваджень у злочинах на релігійному ґрунті пов'язані із суттєвою неповнотою та стратегічними помилками в організації розслідування.

Слідчі помилки проявляються як на рівні організації розслідування в цілому, так і на рівні організації її тактики проведення окремих гласних та негласних слідчих (розшукових) дій або їх комплексів.

Ураховуючи зазначене вище, вважаємо, що саме на подолання негативних наслідків розслідування шляхом попередження слідчих помилок і протидії розслідуванню, на законне, цілеспрямоване й ефективне розслідування злочинів цієї групи розраховані організаційні правила, тактичні прийоми й методичні рекомендації, які можна запропонувати, розглянувши проблеми проведення окремих гласних та негласних слідчих (розшукових) дій.

Під час роботи зі свідками по кримінальним провадженням досліджуваної групи слідчий, як правило, зіштовхується з великою кількістю труднощів і проблемних ситуацій, таких як: встановлення і виклик осіб, яких необхідно допитати як свідків; подолання негативного ставлення до допиту в зв'язку з протидією встановлення істини в кримінальному провадженні особами, навіть безпосередньо не причетними до злочину, але які допустили якісь інші порушення; подолання небажання контактувати зі слідчим у результаті матеріальної, службової та іншої залежності від обвинувачуваних, інших зацікавлених осіб; подолання неприязного відношення більшості свідків до слідчих органів, небажання брати участь у слідчих діях, у судочинстві; подолання негативного впливу, який раніше мав місце з боку оперативних працівників тощо.

Виходячи із зазначеного вище, вважаємо, що повне кваліфіковане розслідування злочинів, скоєних на релігійному ґрунті, неможливе без спеціальних знань в релігійній сфері, отже, є необхідність створення в навчальних закладах МВС України спеціалізованих курсів з підготовки спеціалістів для протидії злочинам, вчинених деструктивними релігійними сектами та релігійно-політичними, екстремістськими злочинними групами, організованими злочинними угрупованнями, які мають транснаціональний характер та скоюють злочини на релігійному ґрунті. Також, необхідним вбачається створення спеціалізованого управління у МВС, яке займалося вище переліченими напрямками діяльності. Крім того, співробітникам прокуратури, слідчим суддям, суддям доцільно пройти навчання з метою опанування: релігієзнавства, кримінології, психологічних а також богословських курсів для ефективності встановлення істини у кримінальному провадженні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Шульга А.О. Основи методики розслідування вбивств на замовлення та вбивств, учинених під час здійснення релігійних ритуалів: монографія / А.О. Шульга, О.В. Одерій. – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2011. – 326 с.
2. Криминалистика: учебник / отв. ред. Н.П. Яблоков. – М.: Юристъ, 2001. – 728 с.
3. Якимов И.Н. Криминалистика: руководство по уголовной технике и тактике / И.Н. Якимов. – М.: НКВД РСФСР, 1925. – 415 с.
4. Усманов У.А. Справочник следователя / У.А. Усманов. – М.: ПРИОР, 2000. – 256 с.
5. Яблоков Н.П. Основы методики расследования финансовых преступлений // Вестн. Моск. ун-та. – Серия 11. – Право. – 1999. – № 2. – С. 16.



6. Гора І.В. Криміналістика: посіб. [для підготов, до іспитів] / І.В. Гора, А.В. Іщенко, В.А. Колесник. – 2-е вид., допов. та переробл. – К.: Вид. Паливода А.В., 2004. – 223 с.
7. Гутерман М.П. Организационные мероприятия следователя в процессе расследования преступлений (уголовно-процессуальное и криминалистическое исследование): автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / М.П. Гутерман. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – 26 с.
8. Ключ В.В. Проблеми протидії умисним вбивствам вчинених на релігійному ґрунті / В.В. Ключ // Правова система: сучасні проблеми та перспективи розвитку: матеріали конференції. VII Всеукраїнської науково-практичної конференції (22 жовтня 2010 р.) / відп. ред. О.М. Барно. – Кіровоград: Видавництво КІРОЛ “Україна”, 2010. – С. 17-23.
9. Бахин В.П. Допрос: лекція / В.П. Бахин. – К.: КГУ, 1999. – 40 с.
10. Подголин Е.Е. Тактика следственных действий: учебно-практическое пособие. – К.: Правник, 1997. – 71 с.

УДК 351.749: 343.451 (100)

## ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ПО БОРОТБІ З ІНТЕРНЕТ-ШАХРАЙСТВОМ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Сабадаш В.П., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

У статті розглядаються актуальні питання створення та функціонування спеціальних підрозділів по боротьбі із інтернет-шахрайством у зарубіжних країнах задля запозичення накопиченого досвіду в діяльності правоохоронних органів України.

*Ключові слова: інтернет-шахрайство, боротьба, спеціальні підрозділи, розслідування, злочин, кіберзлочинність, інформаційні технології.*

Sabadash V.P. ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО БОРЬБЕ С ИНТЕРНЕТ-МОШЕННИЧЕСТВОМ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье рассматриваются актуальные вопросы создания и функционирования специальных подразделений по борьбе с интернет-мошенничеством в зарубежных странах для дальнейшего заимствования накопленного опыта в деятельности правоохранительных органов Украины.

*Ключевые слова: интернет-мошенничество, борьба, специальные подразделения, расследование, преступление, киберпреступность, информационные технологии*

Sabadash V.P. ISSUES OF SPECIAL UNITS TO COMBAT INTERNET FRAUD IN FOREIGN COUNTRIES / Zaporizhzhyy national university, Ukraine

The article deals with current issues of creation and functioning of special units to combat Internet fraud in foreign countries for further borrowing of experience in the law enforcement bodies of Ukraine.

It is stated that in the world today is the creation of special organizations involved in various aspects of the fight against Internet fraud, which can be roughly divided into three groups:

- 1) state special organization, responsibilities which include the issues of combating crime in the sphere of high technologies;
- 2) non-state interagency organizations that are engaged in registration of complaints of criminal activities online orientation;
- 3) special organizations and departments that are created within the framework of international or interstate institutions.

So, the first group of special organizations include the organization and management created by the state as part of the central government: Ministries, agencies, security services etc.

The second group of special organizations and expert groups involved in the study of computer incidents, and registering complaints against the criminal actions of Internet-oriented, acting as intermediaries between users

of the Internet and special state organizations involved in combating computer crime in general, and Internet fraud in particular.

There are three main types of expert groups that exist in the world and were investigating incidents of computer and Internet security, namely:

- 1) Computer Emergency Response Team, CERT;
- 2) Computer Security Incident Response Team, CSIRT);
- 3) Computer Emergency Readiness Team.

In addition, in the world are being already established international associations CSIRT / CERT centers, such as the Forum of Incident Response and Security Teams (FIRST) and the Trusted Introducer – community, bringing together European teams to respond to information security incidents.

No doubt, the experience of leading countries in the collection, research and exchange of information about computer incidents and cyber threats may well be used in Ukraine by creating online databases of incidents and the Center for Internet crime complaints similar to the IC3 (Internet Crime Complaint Center – USA) and RU CERT (Center for Response at Computer Incidents In Russian Federation).

*Key words: Internet fraud, fight, special units, investigation, crime, cybercrime, information technology.*

Сьогодні у повсякденному житті використовується безліч різноманітних високотехнологічних пристроїв – пластикових карток, мобільних телефонів, планшетів, комп'ютерів. Постійно з'являються нові моделі, програми та сервіси. Все це робить наше життя кращим, але потребує певних навичок та знань. Суспільство стало більш технологічно залежним.

Разом із розвитком високих технологій, з'являються нові види шахрайств, направлені на присвоєння грошових коштів громадян, що ставить перед суспільством та правоохоронними органами завдання протидії таким шахрайським проявам. Особливо це стосується глобальної мережі Інтернет, яка не знає кордонів, тому дозволяє шахраям на відстані здійснювати свої злочинні наміри. З'явився навіть такий термін як «Інтернет-шахрайство».

Отже, метою цієї статті є необхідність дослідження питань створення та функціонування спеціальних підрозділів по боротьби із інтернет-шахрайством у зарубіжних країнах задля запозичення накопиченого досвіду в діяльності правоохоронних органів України.

Вивчення стану наукової розробленості проблеми протидії інтернет-шахрайству шляхом створення спеціальних підрозділів по боротьби з таким проявом злочинних посягань показало, що на сучасному етапі спеціального дослідження із цих проблем не проводилося. Проте необхідно зазначити, що окремі аспекти протидії комп'ютерній злочинності розглядалися в роботах Д.С. Азарова, Ю.М. Батурина, П.Д. Біленчука, М.С. Вертузаєва, В.Б. Вехова, В.О. Голубєва, М.Д. Дихтяренко, Є.І. Панфілової, О.М. Попова, Н.А. Селіванова й деяких ін.

Необхідно зазначити, що на сьогоднішній день у світі вже створені спеціальні організації, які займаються різними аспектами боротьби із Інтернет-шахрайством.

Всі ці спеціальні органи умовно можна поділити на три великі групи:

- 1) державні спеціальні організації, у функціональні обов'язки яких входять питання боротьби зі злочинами у сфері високих технологій;
- 2) недержавні міжвідомчі організації, які займаються реєстрацією скарг на злочинні дії Інтернет спрямування;
- 3) спеціальні організації та департаменти, що створюються в рамках діяльності міжнародних чи міждержавних інституцій.

До першої групи спеціальних організацій відносяться організації та управління, які створюються державами у складі центральних органів влади: Міністерств, відомств, Служб безпеки тощо.

Так, в Російській Федерації – це Бюро спеціальних технічних заходів МВС Росії, до структури якого увійшло Управління «К». Сьогодні діяльність цього підрозділу направлена на припинення найрізноманітніших видів протиправних діянь, і, в першу чергу, злочинів у сфері інформаційних технологій – таких як злочини у сфері комп'ютерної інформації, електронне шахрайство і т.ін.

У Сполучених штатах Америки питаннями боротьби зі злочинами у сфері високих технологій займаються декілька спеціальних державних організацій.

По-перше, це Федеральне бюро розслідування (the Federal Bureau of Investigation – FBI), у складі якого у 1996 році створено Кіберпідрозділ (Cyber Division FBI). Даний підрозділ функціонує на правах окремого управління в структурі ФБР та має чотири відділи, один з яких саме й займається питаннями протидії шахрайствам (Fraud) [1, 115].

Крім того, у складі Міністерства фінансів США діє Секретна служба США (US Secret Service), яка проводить розслідування фінансових злочинів за трьома напрямками:

- злочини проти фінансової системи (злочини проти фінансових установ (банківське шахрайство), шахрайство з використанням електронних засобів доступу (кредитних карток), відмивання грошей);
- злочини з використанням електронної апаратури (комп'ютерне шахрайство, шахрайство проти телефонних компаній);
- шахрайства проти державних фінансових програм (зобов'язання казначейства США, махінації з електронним переказом грошових коштів, інші махінації) [1, 116].

У Великобританії у 2001 році за ініціативою асоціації начальників поліції (АСРО) було створено Національний підрозділ по боротьбі зі злочинами у сфері високих технологій Королівства Великобританії (National High-Tech Crime Unit – NHTCU).

NHTCU займався розслідуванням таких злочинів, що скоюються у мережі Інтернет, як злами, віруси-хробаки, інтернет-шахрайства та інших злочинів у сфері високих технологій, пов'язаних із використанням комп'ютерів та телекомунікаційного обладнання [2].

1 квітня 2006 року у Великобританії на підставі Закону 2005 року «Про серйозну організовану злочинність та поліцію» (The Serious Organised Crime and Police Act 2005) [3] було створено Національне Агентство по боротьбі з організованою злочинністю (Serious Organised Crime Agency – SOCA) шляхом передачі функцій відділів та управлінь декількох правоохоронних органів Великобританії: Національної антикримінальної бригади (National Crime Squad – NCS), Національного підрозділу по боротьбі зі злочинами у сфері високих технологій (The National Hi-Tech Crime Unit – NHTCU), Національної служби кримінальної розвідки (National Criminal Intelligence Service), секції з розкриття та розслідування злочинів у сфері незаконного обігу наркотиків Королівської акцизної і таможеної служби (HM Revenue & Customs – HMRC), Митної служби в частині компетенції протидії організованій злочинності у сфері міграції. У 2008 році до SOCA приєдналося Агентство з вилучення активів (Assets Recovery Agency), у той же час як відділ по боротьбі з великим шахрайством (Serious Fraud Office) залишається окремим підрозділом.

На сьогоднішній день SOCA (як аналог Федерального бюро розслідування США) є самостійним (організаційно незалежним) міжвідомчим державним правоохоронним органом уряду Об'єднаного Королівства, що формально віднесений до Міністерства внутрішніх справ, який здійснює свою діяльність у межах всього Об'єднаного Королівства та співробітничав (через його мережу міжнародних представництв) з багатьма зарубіжними правоохоронними органами та спецслужбами [4].

У червні 2011 року коаліційний уряд Великобританії оголосив, що з 1 жовтня 2013 року функції SOCA в частині боротьби із комп'ютерною злочинністю будуть передані Національному підрозділу протистояння кіберзлочинам (National Cyber Crime Unit, NCCU) Національного агентства по боротьбі зі злочинністю (National Crime Agency, NCA) на підставі р.1 так званого "Білля про злочини й суди" Великобританії (The Crime and Courts Bill 2012-2013).

Важлива роль по протидії шахрайству у Великобританії відводиться також спеціальному управлінню Королівської прокуратурської служби (Crown Prosecution Service – CPS), а саме – Центральній групі з протидії шахрайству, спеціалісти якої фокусують свої зусилля на підтриманні обвинувачення по справах про великі й складні шахрайства [5].

У 1994 році у складі поліцейського управління м.Мюнхен (Німеччина) було створено спеціальну групу по боротьбі зі злочинами у сфері високих технологій (AG EDV). Пізніше у

структурі федеральної поліції Німеччини створено групу «Технології», до складу якої входить понад 60 працівників кримінальної поліції, техніків, інженерів та вчених різних спеціальностей. Їх завданнями є як самостійне розслідування високотехнічних злочинів (у тому числі і шахрайств), так і сприяння роботі інших підрозділів, проведення досліджень і створення нових програмно-апаратних засобів для поліції, міжнародне співробітництво [1, 118].

У Французькій Республіці у 1994 році було створено «Службу по протидії зловживанням у сфері інформаційних технологій (SEFTI). Даний підрозділ підпорядковується Управлінню паризької кримінальної поліції, його компетенцією є боротьба з «інтелектуальним» піратством та «хакінгом». Розкриттям економічних злочинів у мережі Інтернет займається відділ Економічних та фінансових справ кримінальної поліції (SDAEF), а також спеціальна бригада по платіжним шахрайствам (BFMP), головним завданням якої є виявлення злочинів, пов'язаних з використанням платіжних карток [1, 118].

У Канаді функції боротьби з комп'ютерною злочинністю покладені на відділ економічних злочинів (CCS) Королівської канадської поліції, представництва якого створені в усіх великих містах країни (до складу представництва входить як мінімум один працівник – спеціаліст по розслідуванню комп'ютерних злочинів) та Відділ по високотехнічним злочинам (High Tech Crime Forensics Unit, HTCFU), який розміщено у головному офісі Королівської поліції в Оттаві [1, 122].

В Індії боротьбу з електронною злочинністю здійснює Центральне бюро розслідувань (Central Bureau of Investigation, CBI), у структурі якого з 2000 року функціонують сектор розслідування електронних злочинів та відділ з дослідження кіберзлочинності (Cyber Crime Research & Development Unit, CCRDU. Відділ CCRDU займається збиранням, накопиченням та аналізом інформації про комп'ютерні злочини [1, 123].

Стосовно другої групи спеціальних організацій, то тут ми можемо зазначити наступне: на сьогоднішній день у світі створено багато спеціальних організацій та експертних груп, що займаються вивченням комп'ютерних інцидентів та реєстрацією скарг на злочинні дії Інтернет спрямування, які виступають своєрідним «містком» між користувачами Інтернет та спеціальними державними організаціями, що займаються питаннями боротьби із комп'ютерними злочинами взагалі, та інтернет-шахрайством зокрема.

Одним із провідних центрів у світі, безперечно, є Центр по скаргах у мережі Інтернет (Internet Crime Complaint Center – IC3), який розташовується в Сполучених штатах Америки та координує роботу державних агентств, отримуючи та досліджуючи скарги на шахрайські та підозрілі дії в Інтернет-просторі з подальшим перенаправленням цієї інформації федеральним, державним, місцевим та міжнародним правоохоронним органам для вирішення питання про порушення кримінальних справ та кримінальне переслідування осіб, що вчинили злочинні дії у мережі Інтернет.

IC3 діє у тісній співпраці з Центром дослідження біловоротничкової злочинності (National White Collar Crime Center – NW3C), з Федеральним бюро розслідування (the Federal Bureau of Investigation – FBI) та з Бюро юридичної допомоги департаменту Юстиції США (Bureau of Justice Assistance – BJA) [6].

Окрім IC3, ми можемо назвати три основних види експертних груп, що існують у світі, які займаються вивченням інцидентів в комп'ютерній та інтернет-безпеці, а саме:

- 1) комп'ютерні групи реагування на надзвичайні ситуації (Computer Emergency Response Team, CERT);
- 2) команди комп'ютерної безпеки по реагуванню на інциденти (Computer Security Incident Response Team, CSIRT);
- 3) комп'ютерні команди екстреної готовності (Computer Emergency Readiness Team).

Крім того, в світі вже створені міжнародні об'єднання CSIRT/CERT центрів, такі як Forum of Incident Response and Security Teams (FIRST) – Коаліція центрів реагування на комп'ютерні інциденти; та Trusted Introducer – співтовариство, що об'єднує європейські команди реагування на інциденти інформаційної безпеки.

Перший координаційний центр CERT (CERT Coordination Center, CERT/CC) було створено у листопаді 1988 року в Інституті програмного забезпечення та технічних наук (SEI) Університету Карнегі-Меллона (м. Піттсбург, США), після того як так званий «хробак Морриса» уразив комп'ютери Агентства з перспективних оборонних науково-дослідних розробок Міністерства оборони США (Defense Advanced Research Projects Agency – DARPA) [7].

Окрім CERT/CC в США у вересні 2003 року було створено Групу готовності до надзвичайних ситуацій в інформаційних системах США (United States Computer Emergency Readiness Team, US-CERT). US-CERT є частиною Національного відділу кіберзахисту Міністерства національної безпеки США (the Department of Homeland Security). US-CERT є центральним цілодобово функціонуючим органом, відповідальним за взаємодію з урядовими структурами (як федеральними, так і місцевими), а також іншими суб'єктами з питань захисту інформації. Її основним обов'язком є збір і поширення інформації з метою реагування на інциденти, підвищення рівня скоординованості дій, зниження рівня уразливості. Крім того, US-CERT займається розповсюдженням інформації про поточні питання безпеки, уразливості та експлойти через National Cyber Alert System та працює з постачальниками програмного забезпечення для створення патчей, що усувають уразливості в системах безпеки. US-CERT перебуває у складі Федерального центру керування інцидентами уряду США й виступає координатором з питань комп'ютерної безпеки США [8].

В Російській Федерації на сьогоднішній день також діє декілька аналогічних таких центрів – RU-CERT, CERT-GIB, WebPlus ISP, GOV-CERT.RU.

RU.CERT (Russian Computer Emergency Response Team) – це автономна некомерційна організація "Центр реагування на комп'ютерные инциденты" (створена у 1998 році), яка офіційно зареєстрована як Computer Security Incident Response Team (CSIRT) і входить до складу міжнародних об'єднань CSIRT/CERT центрів (таких як FIRST та Trusted Introducer), та офіційно, в рамках даних об'єднань, виконує функції контактної сторони в Російській Федерації.

Основне завдання центру – зниження рівня загроз інформаційної безпеки для користувачів російського сегменту мережі Інтернет. RU-CERT здійснює збір, зберігання й обробку статистичних даних, пов'язаних з поширенням шкідливих програм і мережних атак на території РФ, сприяючи таким чином російським та закордонним юридичним і фізичним особам при виявленні, попередженні й припиненні протиправної діяльності, яка має відношення до розташованих на території Російської Федерації мережних ресурсів.

Для реалізації поставлених завдань RU-CERT взаємодіє із провідними російськими ІТ компаніями, суб'єктами оперативного-розшукової діяльності, органами державної влади та управління, закордонними центрами реагування на комп'ютерні інциденти та іншими організаціями, що здійснюють свою діяльність в області комп'ютерної та інформаційної безпеки.

Слід зазначити, що, діючи в рамках нормативно-правової бази РФ, RU-CERT не уповноважений займатися вирішенням питань, що перебувають у веденні правоохоронних органів. В цих випадках необхідно звертатися в регіональні підрозділи ФСБ або МВС РФ [9].

CERT-GIB було створено у 2012 році компанією Group-IB. CERT-GIB – це приватний центр реагування, що обслуговує сторонні організації, але, претендує на звання "продержавного", тому що саме з ним Координаційний центр російського домена мережі Інтернет уклав угоду про протидію кіберзагрозам у доменах .RU і .РФ (поряд з підрозділом Ліги безпечного Інтернету – фондом "Дружній Рунет"). Центр працює в режимі 24x7 і надає послуги (на підставі абонентського договору або договору оферти) реагування на наступні типи інцидентів: відмова в обслуговуванні (Dos, DDos), компрометація інформації, компрометація активу, внутрішній або зовнішній несанкціонований доступ, створення й поширення шкідливого програмного забезпечення, порушення політики інформаційної безпеки, фішинг і незаконне використання бренда в Інтернеті, шахрайські дії із системами ДБО та електронними платіжними системами [10].

Необхідно зазначити, що Group-IB (компанія – засновник CERT-GIB) – одна із провідних міжнародних компаній по запобіганню й розслідуванню кіберзлочинів та шахрайств із використанням високих технологій, основними напрямками діяльності якої є моніторинг і

запобігання кіберзагроз; аудит інформаційної безпеки; комп'ютерна криміналістика; розслідування кіберзлочинів і шахрайств із використанням високих технологій; розробка інноваційних програмних продуктів щодо моніторингу, виявлення та запобігання виникаючих кіберзагроз [11].

Нещодавно в РФ було створено ще один центр – GOV-CERT.RU – центр реагування на комп'ютерні інциденти в інформаційно-телекомунікаційних мережах (ІТМ) органів державної влади РФ, покликаний вирішувати наступні завдання: надання консультативної та методичної допомоги при проведенні заходів щодо ліквідації наслідків комп'ютерних інцидентів в ІТМ органів державної влади; аналіз причин і умов виникнення інцидентів в ІТМ органів державної влади; вироблення рекомендацій зі способів нейтралізації актуальних загроз безпеки інформації; взаємодія з російськими, іноземними й міжнародними організаціями, відповідальними за реагування на комп'ютерні інциденти; нагромадження й аналіз відомостей про такі інциденти [12].

Центр Webplus ISP CERT займається обслуговуванням тільки власних ресурсів.

Окрім зазначених центрів, в Російській Федерації діє ще Національний центр по боротьбі зі злочинами у сфері високих технологій (National Hi-Tech Crime Unit.ru). Національний центр по боротьбі зі злочинами у сфері високих технологій – це недержавна міжвідомча організація, що проводить незалежні комп'ютерні, комп'ютерно-технічні та інші види експертиз і досліджень на замовлення експертно-криміналістичних підрозділів Міністерства внутрішніх справ (МВС) РФ та Міністерства юстиції РФ (зокрема, Російського федерального центру судової експертизи (РФЦСЕ) Міністерства юстиції РФ), Слідчого комітету при МВС РФ, деяких регіональних та районних відділів і управлінь Федеральної служби безпеки (ФСБ) РФ, МВС РФ, прокуратур та регіональних слідчих комітетів при Прокуратурі РФ, і т.ін. [13].

Крім того, на сьогоднішній день в Російській Федерації ще створюється також міжгалузевий CSIRT (Computer Security Incident Response Team) на базі Асоціації керівників служб інформаційної безпеки.

У ЄС більшість груп CERT були локально створені університетами й великими ІТ-компаніями. Більшість країн-членів ЄС не мають національного координаційного центру та співпрацюють через загальноєвропейський TF-CSIRT (Task Force – Collaboration Security Incident Response Teams). Саме TF-CSIRT запустив FIRST (Forum of Incident Response and Security Teams – Коаліція центрів реагування на комп'ютерні інциденти) для нарад з питань команд CERT. Керування центрами CERT ЄС поступово передається агентству ENISA.

Так, у Німеччині ми можемо назвати декілька таких CERT-центрів: RUS CERT ([www.cert.uni-stuttgart.de](http://www.cert.uni-stuttgart.de)), DFN CERT ([www.cert.dfn.de](http://www.cert.dfn.de)), CERT-Bund ([www.bsi.de/certbund](http://www.bsi.de/certbund)), Bürger-CERT ([www.buerger-cert.de](http://www.buerger-cert.de)), CERT-Verbund ([www.cert-verbund.de](http://www.cert-verbund.de)), Siemens-CERT ([www.siemens.com/cert](http://www.siemens.com/cert)), S-CERT ([www.s-cert.de](http://www.s-cert.de)).

У Франції діють такі центри, як CERTA ([www.certa.ssi.gouv.fr](http://www.certa.ssi.gouv.fr)), Cert-IST ([www.cert-ist.com](http://www.cert-ist.com)) та CERT-RENATER ([www.renater.fr/spip.php?rubrique19](http://www.renater.fr/spip.php?rubrique19)); в Італії – CERT GARR ([www.cert.garr.it](http://www.cert.garr.it)); у Швейцарії та Лихтенштейні – SWITCH CERT ([www.switch.ch/cert](http://www.switch.ch/cert)); в Австрії – CERT.at ([www.cert.at](http://www.cert.at)) та ACOnet CERT ([www.cert.aco.net](http://www.cert.aco.net)).

Стосовно діяльності міждержавних організацій ми можемо зазначити, що, наприклад, у 2001 році Всесвітнім банком було створено Департамент по боротьбі із шахрайством, корупцією та корпоративними порушеннями (INT), який займається розслідуваннями в рамках Групи організацій Всесвітнього банку та прямо підзвітний Президенту, а побічно – Ревізійному комітету Ради виконавчих директорів Групи організацій Всесвітнього банку. INT направляє Президенту свої доповіді за результатами розслідувань і щоквартально звітує перед Ревізійним комітетом за підсумками проведення важливих заходів і результатами діяльності підрозділу. У 2008 фінансовому році INT одержав статус управління, очолюваного віце-президентом [14].

Таким чином, досвід провідних країн світу щодо збирання, дослідження та обміну інформацією про комп'ютерні інциденти та кіберзагрози цілком можна використовувати і в Україні шляхом створення Баз даних інтернет-інцидентів та Центру скарг Інтернет-злочинності за аналогією із IC3 (Internet Crime Complaint Center – США) та RU CERT (Центр реагування на комп'ютерні інциденти Російської Федерації) та ін.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Правові та організаційні засади протидії злочинам у сфері використання платіжних карток: науково-практичний посібник / В.М. Бутузов, В.Д. Гавловський, К.В. Тітуніна, В.П. Шоломенцев; за ред. І.В. Бондаренка. – К.: ТОВ «Видавничий будинок «Аванпост-Прим», 2009. – 182 с.
2. National High-Tech Crime Unit – NHTCU [Electronic resource]. – Mode of access: [http://en.wikipedia.org/wiki/National\\_Hi-Tech\\_Crime\\_Unit](http://en.wikipedia.org/wiki/National_Hi-Tech_Crime_Unit)
3. The Serious Organised Crime and Police Act 2005 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.legislation.gov.uk>.
4. Serious Organised Crime Agency – SOCA [Electronic resource]. – Mode of access: [http://en.wikipedia.org/wiki/Serious\\_Organised\\_Crime\\_Agency](http://en.wikipedia.org/wiki/Serious_Organised_Crime_Agency)
5. Клейменов И.М. Борьба с организованной преступностью в Великобритании [Электронный ресурс] / И.М. Клейменов. – Режим доступа: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=15&art=3375>
6. The Internet Crime Complaint Center (IC3) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.ic3.gov>
7. CERT Coordination Center (CERT/CC) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.cert.org/certcc.html>
8. United States Computer Emergency Readiness Team (US-CERT) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.us-cert.gov/>
9. Центр реагирования на компьютерные инциденты Российской Федерации RU-CERT [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cert.ru>.
10. Центр круглосуточного реагирования на инциденты информационной безопасности CERT-GIB [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cert-gib.ru>.
11. Компания Group-IB [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.group-ib.ru/index.php/o-kompanii/15-o-group-ib>
12. Центр реагирования на компьютерные инциденты в информационно-телекоммуникационных системах органов государственной власти Российской Федерации GOV-CERT.RU [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gov-cert.ru>.
13. Национальный центр по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий (National Hi-Tech Crime Unit.ru) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nhtcu.ru/>
14. Ежегодный доклад управления по борьбе с мошенничеством, коррупцией и корпоративными нарушениями группы организаций Всемирного банка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://siteresources.worldbank.org/>

УДК 343.1 (477)

**ПОНЯТТЯ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК ЗНЯТТЯ СУДИМОСТІ:  
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ**

Дільна З.Ф., аспірантка

*Львівський національний університет ім. Івана Франка*

У статті досліджено поняття правової природи інституту зняття судимості. Розглянуто актуальні питання, що стосуються процесуального порядку та діяльності суду з вирішення питання про зняття

судимості, а також вказано на прогалини, які існують в чинному законодавстві, що стосуються цих питань та шляхи їх подолання.

*Ключові слова: судимість, зняття судимості, стадія виконання вироку.*

Дильна З.Ф. ПОНЯТИЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК СНЯТИЯ СУДИМОСТИ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ / Львовский национальный университет им. Ивана Франко, Украина

В статье исследовано понятие правовой природы института снятия судимости. Рассмотрены актуальные вопросы, которые касаются процессуального порядка и деятельности суда по решению вопроса о снятии судимости, а также указано на пробелы, которые существуют в действующем законодательстве, что касаются этих вопросов и пути их преодоления.

*Ключевые слова: судимость, снятие судимости, стадия исполнения приговора.*

Dilna Z.F. CONCEPT AND JUDICIAL ORDER OF REMOVAL OF PREVIOUS CONVICTION: PROBLEM QUESTIONS / Ivan Franko national university of Lviv,

The concept of legal nature of institute of removal of previous conviction is investigational in the article. Pressing questions that touch a judicial order and activity of court for the decisions of question about the removal of previous conviction are considered, and also it is indicated on blanks that exist in a current legislation, that touch these questions and way of their overcoming. By the legal consequence of conviction of person, that determines her legal position, and related to the presence of corresponding legal limitations on the period of implementation of sentence and on the time conditioned by a law after his implementation, there is previous conviction. Previous conviction closely constrained with a person, her by legal position, and in a great deal determines social position and role of person in society. It, in turn, requires an increase attention to the question about legal nature of previous conviction, and also order of her removal, as those consequences that come as a result of her origin play a substantial role life of a judge person. An institute of previous conviction is a body corporate and politic of laws, that regulate relations that arise up in connection with realization of criminal responsibility. Thus, previous conviction as testifies legal position of person that a person has concrete unliquidated or not the taken off previous conviction. Finding out of legal nature of previous conviction and order of her removal has an important theoretical and practical value. Grounds and order of removal of previous conviction regulated by the norms of criminal and criminal judicial right. A removal of previous conviction on a current criminal legislation is as though an encouraging legal measure to by the law of obedient behavior of person, that has a conviction. The removal of previous conviction spreads to the persons that was awarded punishment and they fully or partly departed him as limitation of will or imprisonment, and made off no less as a half of term of redemption of previous conviction. The removal of previous conviction can take place only after completion not to the end of departed part of punishments. Thus, removal of previous conviction to complete will sail away not to the end of departed part of punishments, and the anymore to implementation of additional punishments does not swim out from a law and is him by gross violation. To complete will sail away to the term of basic and additional punishment it is impossible to be set before a court by a question about the removal of previous conviction, and to the court accordingly to satisfy such solicitor.

Thus, it costs to mark that by the general legal consequences of previous conviction various by the nature and order of offensive partial limitations of rights and freedoms of person that has a conviction. Going out principle of humanism, supremacy of right, and also providing of rights and freedoms of person, consider that an institute of removal of previous conviction is the inalienable constituent of criminal realization, in fact conferring the right a person to bustle about the removal of previous conviction, a legislator gives possibility to be quicker rehabilitated and become the full-fledged member of society to such person. As marked already, positions in relation to the judicial order of removal of previous conviction in КПК of Ukraine are prescribed not clearly and need perfection, namely, it follows in the article 538, that touches the question of removal of previous conviction to define the circle of persons that have a right for to appeal with a solicitor in a court about the decision of question about the removal of previous conviction, accordingly and circle of persons, that can participate at consideration of this question in a court, circumstances, that must be set and circle of proofs that is subject.

*Key words: previous conviction, removal of previous conviction, stage of execution.*

На сьогодні в Україні діяльність держави спрямована на забезпечення дотримання прав і свобод людини та їх гарантій. На конституційному рівні визначається положення про те, що людина, її життя, здоров'я, честь і гідність визнається найвищою соціальною цінністю. Як зазначав польський філософ С. Лець, Конституція держави має бути такою, аби не порушувати Конституцію громадянина [1, 23]. Як відомо, кримінальне провадження спрямоване на досягнення того результату, який бажає мати держава, починаючи кримінальне переслідування особи, а саме покарання винних осіб, які вчинили відповідне кримінальне правопорушення і забезпечення виконання вироку. Адже, як вказував науковець В.Г. Гончаренко, якщо вирок не буде виконуватися, можна вважати, що вся діяльність по розкриттю і розслідуванню злочину, розгляду кримінальної справи проведена марно і мета правосуддя не буде досягнута [2, 327].

Правовим наслідком засудження особи, який визначає її правове становище, і пов'язаний з наявністю відповідних правообмежень на період виконання вироку та на час, обумовлений законом після його виконання, є судимість. Судимість тісно пов'язана з особою, її правовим становищем, і багато в чому визначає соціальну позицію та роль особи в суспільстві. Це, в свою



чергу, вимагає підвищеної уваги до питання про правову природу судимості, а також порядок її зняття, оскільки ті наслідки, які настають у результаті її виникнення, відіграють істотну роль у житті судимої особи. Вивченню питання про правову природу судимості та порядок її зняття присвятили праці багато науковців, зокрема такі, як А.А. Абдурахманова, Ю.І. Битко, В.І. Горобцов, М.В. Грамматчиков, М.П. Євтеєв, В.В. Єраксін, С.Й. Зельдов, Б.О. Кирись, Л.М. Кривоченко, В.П. Малков, В.О. Навроцький, Т.Ю. Орешкіна, Л.Ф. Помчалов, А.О. Расюк, О.І. Санталов, П.П. Сердюк, О.Ю. Соболев, М.В. Степаненко, М.В. Стрюк, Ю.М. Ткачевський, В.І. Тютюгін, О.В. Ульянов, В.Д. Філімонов, М.І. Хавронюк, Г.Х. Шаутаєва, С.С. Яценко, В.В. Голіна тощо. Судимість є складним юридичним явищем, яке має багатofункціональне соціальне і правове призначення. Ще з давніх часів інститут судимості використовувався не тільки як засіб констатації факту засудження особи за вчинені злочини, але і негативної репутації особистості злочинця. Наприклад, ще в давнину, злочинців таврували так званим «Каїновим тавром», тобто тавром зрадника, злочинця, для того, щоб забезпечити судам інформацію про злочинне минуле особи, що було для особи наслідком обмеження прав і свобод, а вже згодом фіксували судимість особи у спеціальному реєстрі. Однак вже наприкінці 18 століття і на початку XIX століття у кримінально-правовій літературі склалося негативне ставлення до клеймування злочинців, оскільки воно суперечило принципу гуманізму і перешкоджало реабілітації засуджених. Надалі почали використовувати письмовий облік судимості без таврування засудженого, перші спроби якого були зроблені у Франції, а потім вже й у всьому світі. Головною метою письмової реєстрації судимостей була ідентифікація особи при вчиненні нею нового злочину, оскільки характер і кількість попередніх судимостей мали суттєве соціальне і кримінально-правове значення [3, 281]. У дорадянський період, у пам'ятках кримінального права взагалі відсутній термін «судимість» та «зняття судимості». Так, наприклад, в «Руській Правді» взагалі не містилися положення про судимість, її окремі елементи або правові наслідки. Пізніше, після того, як значна частина українських земель відійшла під литовське та польське управління, відбувся поступовий синтез права Давньоруської держави, Великого князівства Литовського та Польського королівства, і отже з'явилися нові законодавчі акти, а саме, вже в Судебниках 1497 року та 1550 років містилися окремі згадки про судимість.

Пізніше появу інституту зняття судимості зумовило встановлення в Кримінальному кодексі УРСР 1927 року норми про погашення судимості шляхом включення відповідних положень до актів про амністію та помилування. Уперше про зняття судимості йшлося в Постанові Президії ЦВК СРСР від 2 листопада 1927 року «Про амністію». У п.11 цієї Постанови вказувалося на необхідність зняття судимості з тих трудящих, які були вперше засуджені та які відбули до дня видання цієї Постанови «Про амністію» основну міру покарання, або з тих, хто достроково звільнився, чи до яких було застосовано умовне засудження або примусові роботи [4, 19]. В актах про амністію, прийнятих в 1920-1930 роках, зняття судимості здійснювалося за класовою ознакою. Воно поширювалося тільки на трудящих, засуджених до позбавлення волі на строк до трьох років або на колишніх червоних партизанів і червоногвардійців, засуджених на строк до п'яти років, а також на жінок, які мають малолітніх дітей і вагітних жінок незалежно від строку їх засудження, а так само на осіб, засуджених до іншої, більш м'якої міри соціального захисту (покарання), якщо вони відбули цю основну міру покарання або звільнені достроково від покарання в силу актів про амністію, а також на засуджених умовно [5, 127]. Метою введення норм про зняття судимості було надання трудящим можливості стати повноправними і корисними членами соціалістичного суспільства. Однак, слід зауважити, що зняття судимості здійснювалося не автоматично лише на підставі акту про амністію, а за постановою суду при умові звернення до нього з відповідним проханням заінтересованих осіб. Акт амністії міг вважатися лише підставою для зняття судимості. У деяких актах амністії зазначалося, що для зняття судимості необхідним було створення спеціальних комісій у складі голови виконавчого комітету Ради народних депутатів трудящих, прокурора, голови суду та начальника підрозділу НКВС. Зняття судимості поширювалось на трудящих, які не становлять великої суспільної небезпеки, відбули до дня амністії основну міру покарання. У післявоєнні роки зняття судимості здійснювалось на основі актів про амністію та помилування. Однак при цьому судимість знімалась із обмеженого кола засуджених осіб, які не становили великої суспільної небезпеки. В подальшому, а саме в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 31.10.1967 року «Про амністію», норма про зняття судимості взагалі відсутня. Однак, на той час вже діяли Основи кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік 1958 року та Кримінальний кодекс 1960 року,

якими передбачався судовий порядок зняття судимості. Проте, у Кримінальному кодексі України 1960 року не містилось окремої норми, яка б регулювала питання зняття судимості. Лише у ч.5 статті 55 КК України 1960 року зазначалось, що коли засуджений до позбавлення волі після відбуття ним покарання зразковою поведінкою і чесним ставленням до праці довів своє виправлення, то за клопотанням громадських організацій або трудового колективу суд може зняти з нього судимість до закінчення строків погашення судимості.

Якщо звернутись до поняття судимості, то у словнику можна зустріти таке його визначення, як «за ким-небудь значиться судовий вирок за вчинений злочин» [6, 719]. Інститут судимості є сукупністю правових норм, які регулюють відносини, що виникають у зв'язку із реалізацією кримінальної відповідальності. Отже, судимість як правове становище особи свідчить про те, що особа має конкретну непогашену або не зняту судимість. З'ясування правової природи судимості та порядку її зняття має важливе теоретичне і практичне значення. Науковець А.А. Піонтковський свого часу вважав, що реалізація основного кримінально-правового відношення між державою і злочинцем, тобто кримінальна відповідальність, припиняється з моменту відбуття покарання. Судимість не є покаранням, а являє собою наслідок відбуття покарання [7, 44]. Інші автори правову природу судимості пов'язують із покаранням і розглядають її як його невідділену властивість. Як складовий елемент покарання і правовий наслідок його призначення, судимість, за словами С.Й. Зельдова, характеризується такими ж самими властивостями і цілями, що і покарання, тобто властивості і цілі покарання і судимості співпадають, хоча обсяг і характер їх впливу на особу неоднакові. Сутність судимості на думку Зельдова С.Й. полягає в тому, що вона є специфічним правовим засобом продовження досягнення цілей покарання і після його відбуття [8, 32].

Правову природу зняття судимості можна розуміти в декількох значеннях. По-перше, правова природа зняття судимості пов'язана із досягнутими і закріпленими цілями кримінальної відповідальності. Існує також точка зору, згідно якої зняття судимості відбувається у зв'язку із втратою засудженими їх суспільної небезпеки. Прихильники цієї точки зору, а саме науковець О.Є. Лейст, виходять з припущення, що після відбуття покарання, суспільна небезпечність особи, яка має судимість не завжди усувається, вона залишається такою ще тривалий час. Тому, для виправлення та перевиховання таких осіб і для закріплення досягнутих цілей у процесі відбуття покарання, потрібен державний і суспільний контроль, правовою підставою для якого є судимість особи. Протягом вказаних в законі строків після відбуття покарання, суспільна небезпечність осіб поступово втрачається. З'ясування повного і остаточного усунення суспільної небезпечності осіб і є зняття судимості [9, 145]. Тоді як науковець І.Д. Перлов стверджував про те, що зняття судимості є одним із випадків погашення судимості, особливістю якого є лише те, що воно здійснюється за рішенням суду [10, 208]. Отже, зняття судимості повинно означати втрату особою суспільної небезпеки, яка знаходить своє втілення у виправленні і ресоціалізації засуджених. Строком зняття судимості є певний проміжок часу, необхідний для перевірки досягнення і закріплення цілей кримінальної відповідальності. Впродовж цього строку держава і суспільство здійснюють заходи щодо соціального контролю і надання допомоги засудженому. Зняття судимості як завершальний етап реалізації кримінальної відповідальності, повинно означати повне і остаточне припинення всіх обмежень і позбавлень судимості. Знята судимість особи не повинна породжувати правових наслідків у вигляді обмежень прав і свобод людини. Така особа може стверджувати, що вона не є судимою. Щодо цього науковець С.Й. Зельдов вказував, що з моменту зняття судимості визнаються анульованими як загальносоціальні, так і кримінально-правові її наслідки [11, 13]. Однак, деякі науковці, зокрема, А.А. Герцензон висловлює думку про те, що навіть коли судимість знята, все одно необхідно її враховувати [12, 59]. У п.14 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про виконання судами України законодавства і постанов Пленуму Верховного Суду України з питань судового розгляду кримінальних справ і постановлення вироку», до відомостей про особу підсудного, які мають значення для справи і які належить зазначати у вступній частині вироку належать дані про непогашену і не зняту судимість. Отже, дані про зняту чи погашену судимість не повинні заноситись до вступної частини вироку. Науковець В. Білоусенко також вважає, що у разі, коли судимість щодо особи знята, у вступній частині вироку необхідно зазначати, що особа немає судимостей [13, 123]. Ще у ХІХ-ХХ столітті у європейських державах передбачався інститут реабілітації (зняття судимості), який мав суто судовий характер. Йшла мова про «реабілітацію по суду». Тобто остаточне вирішення питання про реабілітацію засудженого за його клопотанням

здійснювалось судом. І до того ж, жодне європейське законодавство не допускало реабілітації засудженої особи негайно після відбуття покарання. Також запроваджувались певні строки, протягом яких особі заборонялось подавати клопотання про свою реабілітацію. У країнах, де судова реабілітація не сформувалася в окремий інститут, вона все ж таки існувала, але як особливий вид прояву милосердя монаха, голови держави, але відмінного від помилування. Науковець Гогель С.К. вказував на можливість задоволення судом клопотань і тих осіб, які у зв'язку із наявністю судимості не були позбавлені певних прав, але просять про зняття з них судимості, офіційного признання факту, що їх злочинне минуле забуте [14, 349]. Підстави та порядок зняття судимості регулюється нормами кримінального та кримінального процесуального права. Зняття судимості за чинним кримінальним законодавством є ніби заохочувальним правовим заходом до законслухняної поведінки особи, яка має судимість. У ч.3 ст.91 КК України зазначається, що порядок зняття судимості встановлюється Кримінальним процесуальним кодексом України. За чинним КПК йдеться про статтю 538, де вказано, що після відбуття покарання у виді позбавлення волі або обмеження волі суд, який ухвалив вирок, має право розглянути питання про зняття судимості з цієї особи за її клопотанням. У пункті дев'ятому постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами України законодавства про погашення і зняття судимості» від 26.12.2003 року № 16 зазначається, що зняття судимості є правом, а не обов'язком суду. Тому, якщо суд з урахуванням обставин справи дійде висновку, що особа не довела свого виправлення, він вправі відмовити у знятті судимості. Обов'язковою умовою розгляду такого питання судом є клопотання самого засудженого. Що ж стосується самого клопотання, то воно є первісним документом, який розпочинає процедуру зняття судимості, і до якого ставляться певні вимоги, а саме клопотання повинно мати певні відомості про судимість особи, строк покарання, фактичне відбуття особою покарання, перебіг половини строку погашення судимості, дані, які свідчать про зразкову поведінку і сумлінне ставлення до праці. Це можуть бути характеристики з місця роботи, проживання, навчання, трудові відзнаки, нагороди тощо. Якщо з таким клопотанням про зняття судимості особа не зверталась до суду або суд відмовив у задоволенні такого клопотання, особа продовжувала залишатись судимою до розгляду повторного клопотання. Звичайно, навіть якщо особа не бажає звернутися до суду із таким клопотанням, або через необізнаність законодавства не звертається, то в такому випадку судимість у неї все одно буде погашена у встановлені законом строки. Отже, зняття судимості здійснюється при наявності і дотриманні наступних умов: 1) відбуття особою покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі; 2) закінчення не менш як половини строку погашення судимості, зазначеного у статті 89 КК України; 3) доведення засудженим свого виправлення; 4) дотримання порядку зняття судимості. З наведених положень закону випливає, що зняття судимості поширюється на осіб, яким було призначено покарання і вони повністю або частково його відбули у вигляді обмеження волі чи позбавлення волі, і закінчилось не менш як половина строку погашення судимості. З приводу цього, науковець Б. Кирись зазначив, що визначений у такий спосіб мінімальний строк дострокового зняття судимості є оптимальним за тривалістю, забезпечує диференційований підхід до різних категорій засуджених і однаковий принцип його встановлення щодо усіх осіб, на яких поширюється цей інститут [15, 406]. В юридичній літературі також досліджувалось питання щодо пояснення законодавчого обмеження зняття судимості тільки з осіб, які реально відбули покарання у виді обмеження волі чи позбавлення волі. Науковець І.А. Бушуєв наприклад, пропонував передбачити в законі також і можливість зняття судимості з осіб, засуджених до більш м'яких покарань, ніж вищенаведені [16, 194]. За чинним кримінальним законодавством мова може йти про осіб, засуджених до штрафу, громадських робіт або арешту, судимість яких погашається, якщо вони протягом року з дня відбуття покарання не вчинять нового злочину. Однак, як вказував Б. Кирись, заборона зняття судимості із зазначених осіб пояснювалась тим, що один рік є тим мінімальним терміном, який необхідний для того, щоб можна було реально переконатись в тому, що особа дійсно виправилась [15, 402]. Недоцільність зняття судимості з осіб, засуджених до більш м'яких покарань, ніж обмеження волі або позбавлення волі є очевидною, виходити із правової природи зняття судимості. Зняття судимості може відбуватись лише після закінчення невідбутої частини покарань. Таким чином, зняття судимості до повного спливу невідбутої частини покарань, а тим більше до виконання додаткових покарань не впливає із закону і є його грубим порушенням. До повного спливу строку основного та додаткового покарання неможливо ставити перед судом питання про зняття судимості, а суду відповідно задовольняти таке клопотання. В юридичній літературі обговорювалось питання щодо строку звернення до суду з

клопотанням про зняття судимості. Пропонувались різні точки зору, однак, більшість вчених, як наприклад, В.В. Єраксин, Л.Ф. Помчалов, Н. Годунов, І.Д. Перлов, В.В. Голіна, зійшлися на думці про те, що судимість може бути знята достроково не раніше як по спливу одного року з дня відбуття покарання. Однак, положення про однаковий для всіх засуджених мінімальний строк, по спливу якого допускається дострокове зняття судимості, не відповідає правовій природі цього поняття. Наступною умовою зняття судимості є те, що після відбуття покарання зразковою поведінкою і сумлінним ставленням до праці особа повинна довести своє виправлення. Тобто закон, умовою зняття судимості ставить доведення особою свого виправлення. Якщо звернутись до кримінально-виконавчого законодавства, то під виправленням засудженого розуміється процес позитивних змін, які відбуваються в його особистості та створюють у нього готовність до самокерованої правoslухняної поведінки. Головними передумовами успішного виправлення є готовність і добра воля самих засуджених. Отже, при вирішенні питання про зняття судимості, суду також необхідно і отримати про особу таку інформацію, яка б свідчила про успішну адаптацію такої особи.

За КПК України 1960 року положення про зняття судимості регулювалося статтею 414. В даній статті коло осіб, які мали право звертатись до суду і з відповідним клопотанням про зняття судимості було дещо ширше, а саме, таким правом наділявся також і колектив підприємства, установи чи організації. У чинному Кримінальному процесуальному кодексі йдеться лише про засудженого, тобто особу, безпосередньо якої і стосується вирішення даного питання. Однак, видається, таке право мало б надаватись також і захиснику засудженого та його законному представнику. Мотиви, якими керується особа при порушенні клопотання про зняття судимості, можуть бути різними, як наприклад, бажання не мати судимості з її загальноправовими наслідками, необхідність нормального працевлаштування, участь у громадському житті, бажання виїхати за кордон тощо. Щодо підсудності розгляду цих питань, то у КПК України вказано, що такі клопотання вирішує суд, який ухвалив вирок. Для порівняння слід зазначити, що у КПК України 1960 року зазначалось, що таке клопотання розглядалось судом за місцем постійного проживання особи, що подала таке клопотання або щодо якої порушене клопотання колективом підприємства, установи або організації, незалежно від того, яким судом було постановлено вирок. Однак, все ж таки положення чинного КПК України видається правильним. Адже, кримінальна справа щодо особи зберігається в суді, який відповідно постановив вирок, і тому було б не доцільно витребувати її для розгляду цього питання. Щодо порядку розгляду питань про зняття судимості, то законодавець у статті 538, яка має назву «Питання, які вирішуються судом після виконання вироку» КПК України його не визначив. Стаття містить лиш загальні положення про те, хто має право подати відповідне клопотання, який суд його розглядатиме та після відбуття якого покарання. Оскільки питання про зняття судимості відноситься до питань, які виникають після виконання вироку, то порядок розгляду таких питань прописаний у статті 539 цього ж Кодексу. Однак, в такому випадку існує колізія норм, оскільки, по-перше, коло осіб, які мають право подавати клопотання про вирішення таких питань у статті 539 дещо ширше. А саме там зазначено також і захисника засудженого, його законного представника, прокурора, органу або установи виконання покарань. Однак, з огляду на особливості інституту зняття судимості, не усі вищевказані особи можуть подавати клопотання щодо цього питання. По-друге, вирішення питання про зняття судимості потребує визначення свого предмета доказування, кола доказів, які підлягають дослідженню. Тому, вважаю, не можна застосовувати до цих питань загальні положення процесуального розгляду. Отже, як видається, клопотання про зняття судимості може бути подане не лише самим засудженим, а і його захисником та законним представником. Відповідно розгляд питання може відбуватись лише за обов'язкової участі особи, щодо якої вирішується дане питання, а також особи, яка його подала та прокурора. І хоча законодавець визнав участь прокурора не обов'язковою, а саме вказуючи, що його неявка не перешкоджає розгляду справи, однак, вважаю, що прокурор повинен обов'язково брати участь у судовому розгляді цього питання, адже в такому випадку порушувався б принцип змагальності. Також слід було б визначити предмет доказування при вирішенні цього питання та коло доказів, порядок їх дослідження судом. Видається, що при розгляді питання щодо зняття судимості, суддя, якщо визнає необхідним, може витребувати необхідні документи. Отже, також варто було б визначити, у якому порядку вони мали б витребуватись. З метою забезпечення однакового застосування законодавства і правильного вирішення клопотання про зняття судимості, суди вправі витребувати необхідні документи, як наприклад, довідки про

судимість, характеристики з місця праці, проживання чи органів, що здійснюють нагляд за особою, яка має судимість, документи, що свідчать про підстави і час фактичного звільнення від покарання, дані про відшкодування заподіяної злочином шкоди. У разі надходження до суду клопотання про зняття судимості суддя повинен перевірити повноту одержаних матеріалів і наявність підстав для їх розгляду в судовому засіданні. Наявність достатніх підстав передбачає, що особа має судимість, ця судимість не погашена автоматично, закінчився перебіг не менш як половини строку погашення судимості, зібрані документи, що свідчать про доведеність виправлення особи і є можливість розглянути справу по суті. У разі відсутності достатніх матеріалів і підстав для розгляду цієї справи й одержати їх у ході судового засідання неможливо, суддя залишає клопотання без розгляду. Оскільки зняття судимості є правом а не обов'язком суду, тому особа повинна дійсно довести, що вона виправилась. За висловлюванням Г. Бокаля, люди ніколи не можуть бути вільними, якщо не виховані для свободи. І це не те виховання, яке може бути набуто в школі або почерпнуто з книжок, а те, яке є наслідком самодисципліни, самоповаги і самоуправління [1, 17]. Після розгляду клопотання про зняття судимості, суддя виносить мотивовану ухвалу у нарадчій кімнаті, яка за формою та змістом повинна відповідати вимогам статті 372 КПК України, а саме, має містити вступну, мотивувальну та резолютивну частину. Варто зазначити, що стаття 538 КПК України не містить прямої вказівки на можливість апеляційного оскарження такої ухвали і кола осіб, які мають право подавати апеляційну скаргу. Лише у статті 392 КПК України зазначено, що апеляційна скарга може бути подана на ухвали про вирішення питань, пов'язаних із виконанням вироку. Строк подання такої скарги встановлюється протягом 7-денного строку. Щодо кола учасників, то видається, що таке право мало б надаватись особі, яка подала клопотання про зняття судимості, а також її захиснику, законному представнику, прокурору. У разі, якщо суддя відмовить у достроковому знятті судимості, повторне клопотання може бути подане не раніше як через рік з дня такої відмови.

Також варто наголосити на помилках, які допускають судами при вирішенні питання про зняття судимості. Саме до неправильного вирішення таких питань можна віднести помилкове обчислення строків погашення судимості. Внаслідок цього, наприклад, суди розглядають і задовольняють клопотання про дострокове зняття судимості з осіб, у яких вона вже погашена, або констатують факт погашення судимості її зняттям. Також можна відмітити досить слабе обґрунтування в судових ухвалях самого факту виправлення особи. У багатьох ухвалях суду критерії виправлення засуджених або ж взагалі не згадуються або ж не деталізуються. Тобто не конкретизується, в чому проявляється зразковість поведінки засудженого, сумлінне ставлення до праці тощо. Також існують і випадки недодержання судами вимог законодавства про зняття судимості. Це стосується термінологічної розбіжності використання понять у законі та в ухвалях суду. Наприклад, вживаються замість «доведення виправлення особи» такі словосполучення як «твердо став на шлях виправлення і перевиховання», яке є підставою для застосування норм законодавства про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким.

Отже, підсумовуючи варто зазначити, що загальноправовими наслідками судимості є різноманітні за характером та порядком настання часткові обмеження прав і свобод особи, яка має судимість. Виходячи із принципу гуманізму, верховенства права, а також забезпечення прав та свобод особи, вважаю, що інститут зняття судимості є невід'ємною складовою кримінального провадження, адже наділяючи особу правом клопотати про зняття судимості, законодавець надає такій особі можливість швидше реабілітуватися і стати повноправним членом суспільства. Як вже зазначалось, положення щодо процесуального порядку зняття судимості у КПК України прописані не чітко та потребують вдосконалення, а саме, слід у статті 538, яка стосується питання зняття судимості визначити коло осіб, які мають право звертись із клопотанням до суду про вирішення питання про зняття судимості, відповідно і коло осіб, які можуть брати участь при розгляді даного питання у суді, обставини, які необхідно встановити та коло доказів, які підлягають дослідженню, а також положення про оскарження прийнятого за результатами розгляду такого клопотання рішення суду.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Права людини і громадянина в афоризмах та прислів'ях: Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та

- місцевого самоврядування Академії правових наук України / редкол.: П.М.Рабинович та ін. – К.: Атіка, 2001. – 112 с.
2. Гончаренко В.Г. Деякі зауваження у зв'язку з прийняттям нового Кримінально-процесуального кодексу України / В.Г. Гончаренко // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2-3. – 698 с.
  3. Терзиев Н. Основные организационно-правовые вопросы регистрации судимости / Н. Терзиев // Ученые труды. Ученые труды ВИЮН. – М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947, Вып. 10. – С. 281-323
  4. Грамматчиков М.В. Судимость: исторический, уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты: дис...канд. юрид. наук: 12.00.08 / Грамматчиков Михаил Владимирович. – Красноярск, 2002. – 195 с.
  5. Ромашкин П.С. Амнистия и помилование в СССР / П.С. Ромашкин. – М.: Госюриздат, 1959. – 364 с.
  6. Словарь русского языка, составленный С.И. Ожеговым, 3-е издание. – М.: Госиздательство иностр. и нац. словарей, 1953. – 848 с.
  7. Пионтковский А.А. О понятии уголовной ответственности / А.А. Пионтковский. — «Советское государство и право», 1967. – № 12 – С. 40—41
  8. Зельдов С.И. О понятии судимости / С.И. Зельдов // Правоведение. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. – № 1. – С. 61 – 69.
  9. Лейст О.Э. Санкция в советском праве / О.Э. Лейст. – М.: Юридическая литература, 1962. – 238 с.
  10. Перлов И.Д. Исполнение приговора в советском уголовном процессе / И.Д. Перлов. – М.: Юридическая литература, 1963. – 226 с.
  11. Зельдов С.И. Институт судимости в советском уголовном праве: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.715 «Уголовное право и уголовный процесс» / С.И. Зельдов. – Москва, 1967. – 16 с.
  12. Герцензон А.А. Об основах уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик / А.А. Герцензон. – М.: Госюриздат. – 1959. – 94 с.
  13. Білоусенко В. Складання вступної частини вироку / В. Білоусенко // Коментар судової практики з кримінальних справ. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – № 6. – С. 122-125.
  14. Гогель С.К. Курс уголовной политики в связи с уголовной социологией / С.К. Гогель. – СПб: Типография А.Г. Розена, 1910. – 505 с.
  15. Кириць Б. Дострокове зняття судимості судом / Б. Кириць // Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – 551 с.
  16. Бушуев И.А. Исправительные работы / Бушуев И.А. – М.: Юридическая литература, 1968. – 200 с.

УДК 343.1:343.23:343.85

## ІНСЦЕНУВАННЯ У СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ

Торган Л.М., здобувач

*Класичний приватний університет*

В статті розглядаються питання наукового визначення місця інсценування в криміналістичній системі способів підготовки, скоєння та приховування злочинів. Розкриваються етапи кримінального провадження по кримінальним справам, на яких можливо встановити інсценування злочину під некримінальну подію.

*Ключові слова: злочин, вбивство, вбивство приховане інсценівкою, мета і спосіб скоєння злочину, криміналістична класифікація, слідче провадження по кримінальній справі.*

Torgan L.M. ИНСЦЕНИРОВКА В СИСТЕМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАССЛЕДОВАНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ / Классический приватный университет, Украина

В статье рассматриваются вопросы научного места инсценирования в криминалистической системе способов подготовки, совершения и сокрытия преступлений. Раскрываются этапы уголовного производства по уголовным делам, на которых возможно установить инсценирование преступления под некриминальное событие.

*Ключевые слова: преступление, убийство, убийство, скрытое инсценированием, цель и способ совершения преступления, криминалистическая классификация, следственное производство по уголовному делу.*

Torgan L.M. CRIME SCENE STAGING IN THE SYSTEM OF COUNTERACTIONS TO CRIME INVESTIGATION / Classic Private University, Ukraine

This paper presents a scientific definition of a place staging in the forensic system of methods of preparation, perpetration, and cover-up of crimes. The stages of criminal proceedings in criminal cases are disclosed on the basis of which it is possible to determine a crime staging as a non-criminal event.

Whether a murderer resorts to the victim's death scene staging from any neutral reason, or just proposes a corresponding version, in both cases he pursues one aim, more specifically, to deceive investigator, to intervene him to ascertain the truth and found out a guilty person.

Investigator can recognize a staging according to the features left at the scene of the crime and negative circumstances that often point to the staging.

The primary property of the negative circumstances is that they reject this explanation, this version; in other words, the same fact is a negative factor to one version, however, it can confirm another one.

The author considers the analysis of scientific and practical researches on subject of murders related to staging as insufficiently developed. Some professors put the problem of investigation of criminal proceedings of crimes related to staging in the broadest sense.

However, there was paid an inadequate attention the issues of criminal characteristic's development as a way of preparation, making and concealment of crimes. The object of the paper the author sets a beginning of the scientific development of interaction of investigative and operational search establishments on combined actions while developing the notion "criminalistic characteristic of crimes hidden as a staging". The first conclusions on this issue encourage us to continue to conduct the development of this direction in the development of private methods of investigation and disclosure crimes related to staging or crimes' concealing.

*Key words: crime, murder, murder covered up by staging, purpose and way of crime, forensic classification, investigatory records.*

Знання слідчим того, які фактори обумовлюють висування злочинцем тієї чи іншої виправдувальної версії, пов'язаної з інсценуванням, на що розраховують злочинці, вибираючи той чи інший вид інсценування, і від чого залежить цей вибір, як узагалі поводить себе злочинець після убивства в різних ситуаціях, – усе це вкрай важливо для аналізу поведінки обвинувачуваного (підозрюваного) і перевірки питання про його винність.

Проблемам інсценування у різні часи минулого століття вченими-криміналістами приділялась певна увага. Відомі роботи таких професорів, як О.Я. Баєв, Р.Ф. Белкін, О.Ф. Волинський, В.О. Коновалова, В.А. Образцов та інші науковці розглядали проблеми інсценування злочинів, маючи тим часом, різні точки зору по цьому питанню.

Так, О.Я. Баєв і А.С. Самотніх в ній розуміють "навмисне здійснення злочинцем доказів, які у своїй сукупності створюють обстановку, характерну для певного, бажаного злочинцем про події" [1, 43]. Р.С. Белкін пише, що інсценування злочину є "створення обстановки, яка практично не відповідає події, що сталася на цьому місці, і ще може доповнюватися поведінкою і помилковими повідомленнями, як виконавця інсценування, так і зв'язаних з ним осіб" [2, 246; 3, 594].

Які ж ознаки інсценування, і яка існує криміналістична методика її виявлення?

У тих випадках, коли в стадії порушення кримінального провадження немає повної ясності, – чи дійсно відбувся злочин, наприклад, вбивство чи смерть загиблого викликана іншою причиною, наприклад, самогубством, слідчий зіштовхується з необхідністю перевірити, чи відбулося в даному випадку:

- самогубство, схоже (по обстановці) на вбивство;
- вбивство, яке нагадує деякими своїми ознаками картину самогубства;
- вбивство, замасковане інсценуванням.

Таким чином, слідчий, насамперед, повинен вирішити найважливіше для даної категорії справ питання: від чого і за яких обставин настала смерть потерпілого, що відбулося?

Це питання, для справ аналізованої категорії, здобуває першорядне, а найчастіше і вирішальне значення. Від його вирішення залежить весь подальший хід розслідування. У першу чергу необхідно встановити причину смерті і визначити, чи є вона насильницькою. Відповідь на ці питання слідчий одержує нерідко вже при проведенні первісних слідчих дій: огляду трупа і місця його виявлення, судово-медичної експертизи трупа і допиту виявлених на місці події свідків. Однак у більшості випадків на початковому етапі слідства ще не ясне питання про рід, а іноді і про причину смерті загиблого.

Якщо не враховувати справи з інсценуванням вбивства, скоєного нібито третіми особами, і з версіями про необережний характер вбивства чи про здійснення його в стані необхідної оборони (коли факт вбивства очевидний і ніким не заперечується). У всіх інших випадках факт вбивства лише передбачається. Саме це припущення і викликає необхідність у порушенні кримінального провадження.

Звідси, природно, випливає, що по всіх справах аналізованої категорії із самого початку розслідування треба висувати версію про вбивство незалежно від того, чи є дані про вбивство, замасковане інсценуванням якою-небудь нейтральною причиною смерті, чи ознаки інсценування відсутні і в наявності просто сумнівний випадок смерті, можливо, викликаний вбивством [4]. Поряд із версією про вбивство, слідчий, виходячи з даних судово-медичного дослідження трупа й інших обставин, обов'язково повинен включити в план для ретельної перевірки й інші версії про рід смерті загиблого. Обов'язковій перевірці підлягають також версії, висунуті ким-небудь із членів родини, близьких і знайомих загиблого.

На думку професора Саїнчина О.С., який проводив дослідження інсценування умисних вбивств у минулому році, версії про вбивство і версія підозрюваного, підтверджена інсценуванням, повинні перевірятися вже в процесі проведення першопочаткових слідчих дій. При огляді місця події і трупа, при допиті свідків слідчий обов'язково повинен прагнути одержати відповіді на питання, які впливають із версії про вбивство. Відповідні питання слідчий ставить і судово-медичному експерту [5, 213].

Нарешті, у випадках, коли факт вбивства очевидний і ніким із близьких людей чи оточення потерпілого не піддається сумніву, однак здійснення злочину або приписується ними стороннім особам, або необхідної оборони, слідчий поряд із відповідною версією, перевіряє версію про здійснення навмисного, не спровокованого вбивства ким-небудь із близьких потерпілого.

Таким чином, одним із головних тактичних завдань у ситуації, коли немає ясності стосовно розслідуваної події, є «установлення наявності чи відсутності інсценування, її змісту і спрямованості» [6].

Незалежно від того, чи вдається вбивця до інсценування смерті потерпілого від якої-небудь нейтральної причини чи обмежується висуванням відповідної версії, в обох випадках він переслідує одну мету – ошукати слідчого, перешкодити йому, встановити, істину і викрити винного.

Передбачаючи, що слідчий у першу чергу буде оглядати труп і навколишнє оточення, злочинець оцінює їхній стан з позиції своєї версії. Якщо він вважає, що місце знаходження і поза трупа, ушкодження які на ньому, так само як і вся обстановка місця події, нічим не суперечить наміченому їм у своє виправдання поясненню, вбивця не вдається до зміни обстановки.



Якщо ж обстановка на місці події не відповідає версії злочинця, то він нерідко створює нові – штучні – сліди й ознаки, спеціально залишає на місці події ті чи інші предмети, тобто інсценує обстановку нейтральних для нього причин і роду смерті. Однак уважний слідчий, який вміє зіставити факти слідчий завжди може розпізнати інсценування. Пояснюється це тим, що абсолютно точно відтворити обстановку інсценуємої події вбивця не може. Насамперед, тому що вперше вбив, не має досвіду в інсценуванні. Після здійснення вбивства злочинець майже завжди знаходиться у збудженому стані, що не дозволяє йому помітити всіх деталей навколишнього оточення, осмислити значення кожної з них. Далеко не всі сліди вбивства, що викриває характер, зрозумілий злочинцю, можуть бути ним цілком знищені чи замасковані.

З цього випливає, що розпізнати інсценування слідчий може по наступних ознаках:

- випадково не знищеним злочинцем і тому уцілілим слідам і предметам, що є ознаками-наслідками скоєного ним вбивства;
- спеціально перебільшеному, неприродному характеру слідів і предметів, які підтверджують версію про нейтральні причини смерті загиблого;
- слідам, предметам, ознакам і обставинам, які суперечать обстановці при смерті від нейтральної причини, зазначеної у версії близьких загиблого, що впливає із загальної картини місця події;
- неможливість здійснення дій, приписуваних загиблому;
- протиріччя у поясненнях зацікавлених осіб, поведження потерпілого і дійсних причин його смерті.

Серед таких негативних обставин найчастіше вказують на інсценування:

- зміни в обстановці місця злочину;
- ознаки боротьби, зокрема сліди самооборони на тілі потерпілого;
- ознаки переміщення трупа з місця, де настала смерть;
- невідповідність положення трупних плям позі трупа;
- характер ушкоджень на трупі, що не впливає зі способу й обставин позбавлення життя, описаних у версії близьких загиблого;
- невідповідність зазначеного в цій версії часу смерті загиблого стану трупних явищ, виявлених при огляді.

Основна властивість негативних обставин полягає в тому, що вони заперечують дане пояснення, дану версію, тобто той самий факт виявляється негативною обставиною до однієї версії, разом з тим може підтверджувати іншу [7].

Розслідуючи справи про вбивства, замасковані інсценуванням, слідчий вже в процесі проведення первісних слідчих дій застосовує спеціальні методи, найбільш ефективні для встановлення, чи мало місце вбивство чи смерть загиблого була викликана якою-небудь іншою причиною.

Сутність цих методів виражається в наступному:

1. Співвідношення даних з огляду місця події загиблого, даних у поясненнях близьких, з об'єктивними обставинами, встановленими первісними слідчими діями, зокрема, оглядом трупа на місці його виявлення і судово-медичною експертизою.
2. Аналіз кожної з виявлених об'єктивних обставин зі звичайною обстановкою при смерті від причини, зазначеної в поясненнях близьких потерпілого чи події, що впливають з обстановки на місці.
3. Виявлення обставин, зокрема, негативних, які вказують або на те, що в обстановку внесені навмисні зміни, тобто зроблено інсценування, або просто спростовують версію, висунуту близькими загиблого, і вказують на її свідомо помилковий характер.
4. Виявлення обставин, які прямо чи побічно вказують на те, що смерть загиблого викликана убивством, зокрема, навмисно зробленим ким-небудь з осіб, що висунули версію про нейтральну причину смерті [8].

Перераховані прийоми застосовуються при проведенні первісних слідчих дій, взаємозалежно й одночасно. Це забезпечує цілеспрямованість усієї діяльності слідчого, починаючи вже з початкових дій, спрямованих на встановлення дійсної причини й обставин смерті загиблого.

Аналіз наукових і практичних досліджень по тематиці вбивств пов'язаних з інсценуванням, автором розцінюються як недостатньо розроблені. Професори Бахін В.П., Коновалова В.О., Шепітько В.Ю., Колмаков В.П., Аленін Ю.П., Саїнчин О.С. і деякі інші автори ставили проблему розслідування кримінального провадження злочинів, пов'язаних з інсценуванням в найбільш широкому аспекті.

Однак, проблемам розробки криміналістичної характеристики, як способу підготовки, скоєння та приховування злочинів, уваги приділялося вкрай не достатньо. Метою статті автором ставиться початок наукової розробки взаємодії слідчих і оперативно-розшукових установ щодо сумісних дій при розробці поняття «криміналістична характеристика злочинів, прихованих як інсценування». Перші висновки щодо цієї проблеми спонукають нас і надалі вести розробку цього напрямку діяльності в розробці приватної методики розкриття та розслідування злочинів, пов'язаних з інсценуванням або приховуванням злочинів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Расследование отдельных видов преступлений: учеб. пособие / [Баев О.Я. и др.]. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та. – 1986. – 192 с.
2. Криминалістика / под ред. Волынского А.Ф. – М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 615 с.
3. Криминалістика / под ред. В.А. Образцова. – М.: Юристь, 1997. – 760 с.
4. Васильев А.Н. Следственная тактика / А.Н. Васильев. – М.: Юрид. лит., 1976. – 197 с.
5. Саїнчин О.С. Розслідування умисних вбивств: теорія та практика: монографія / О.С. Саїнчин О.С. – Одеса: СПД Бровкін О.В., 2012. – 408 с.
6. Ларин А.М. От следственной версии – к истине. – М.: Юрид. лит., 1976. – 200 с.
7. Пещак Я. Следственные версии / Ян Пещак. – М.: Прогресс, 1976. – 227 с.
8. Арцишевский Г.В. Выдвижение и проверка следственных версий / Г.В. Арцишевский. – М.: Юрид. лит., 1978. – 104 с.

## РОЗДІЛ X. НАУКОВЕ ЖИТТЯ

### РЕЦЕНЗІЯ

на монографію Гордєєва Віталія Володимировича  
"ДЕТЕРМІНАЦІЯ ЮРИДИЧНИХ ФАКТІВ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ  
СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ"<sup>6</sup>

Завдання адміністративного судочинства – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. В.В. Гордєєв правильно зазначає, що таке завдання адміністративного судочинства реалізується за допомогою юридичних фактів, у тому числі й процесуальних, які є однією з найважливіших характеристик процесу, запорукою винесення законного та обґрунтованого судового рішення.

У першому розділі монографії автор досліджує правову природу юридичних фактів у адміністративному судочинстві України, зокрема проаналізована теорія юридичних фактів, здійснена їх класифікація та з'ясовані функції.

В.В. Гордєєв наводить визначення юридичних фактів у адміністративному судочинстві України. Зазначає, що ознаками юридичних фактів є індивідуальність, соціальна змістовність, об'єктивований вираз, зв'язок із правом, причинний зв'язок із правовими наслідками тощо.

Автор слушно зазначає, що багато юридичних фактів мають матеріально-процесуальний характер. Інакше кажучи, вони мають правостановлюючий характер і у сфері процесуальних, і у сфері матеріальних правовідносин.

Вірною є думка, що класифікація юридичних фактів дозволяє здійснити їх поділ на види, підвиди і так далі, що дозволяє глибше вивчити окремі юридичні факти, їх позитивні та негативні риси, виділити характерні особливості, взаємозв'язок загального й окремого, виявити між ними відмінності та подібності, поглибити процес пізнання, дозволяє системно підійти до явищ, що вивчаються. За критерієм зв'язку з правовими відносинами юридичні факти В.В. Гордєєв пропонує поділяти на матеріальні, процесуальні та змішані.

У другому розділі дано загальну характеристику фактичного складу в адміністративному судочинстві, а саме: визначено поняття та зміст фактичного складу, підстави класифікації.

В.В. Гордєєв вдало досліджує класифікацію фактичних складів у адміністративному судочинстві та зазначає, що за допомогою класифікації фактичних складів здійснюється їх поділ на види, що дозволяє глибше вивчити їх позитивні та негативні риси, виділити характерні особливості, виявити між ними відмінності та подібності, глибше проникнути до властивих їм рис, збагнути специфіку їхнього функціонування в механізмі правового регулювання.

У третьому розділі з'ясовуються особливості фіксації процесуальних юридичних фактів у адміністративному судочинстві України, зокрема визначені загальні правила фіксації процесуальних юридичних фактів, серед яких позовна заява, журнал і протокол судового засідання, судові рішення.

В.В. Гордєєв вірно зауважив, що фіксація процесуальних юридичних фактів секретарем судового засідання здійснюється протягом розвитку процесу, характеризується особливостями у кожній стадії.

Судове рішення в адміністративному судочинстві, на думку автора, це юридичний факт, направлений на виникнення, зміну та припинення прав і обов'язків учасників правовідносин. Судове рішення одночасно є юридичним фактом і документом, в якому містяться встановлені юридичні факти.

<sup>6</sup>Гордєєв В. В. Детермінація юридичних фактів у адміністративному судочинстві України : монографія // Гордєєв В. В. – Х. : Харків юридичний, 2013. – 252 с.

У заключному розділі роботи досліджуються способи встановлення юридичних фактів у адміністративному судочинстві України. Значна увага приділена доказуванню юридичних фактів.

Оригінальною є пропозиція ст.269 КАС України доповнити пунктом 5 такого змісту: "штраф" та ст. 272-1 такого змісту: "У випадку, якщо суб'єкт владних повноважень не надасть без поважних причин на вимогу суду витребовуваних доказів, суд може накласти на посадову особу штраф у розмірі від 1 до 10 мінімальних заробітних плат".

На підставі вищенаведеного, приходимо до висновку, що в межах єдиного комплексного дослідження вперше у вітчизняній адміністративно правовій науці зроблена спроба дослідити юридичні факти в адміністративному судочинстві України. На основі отриманих результатів В.В.Гордєєв самостійно розв'язав важливу наукову проблему ролі юридичних фактів в адміністративному судочинстві України. Аналізуючи законодавчі та інші нормативні акти, а також літературні джерела, автором запропоновано ряд аргументованих пропозицій, спрямованих на удосконалення теоретичних положень чинного законодавства та правозастосовної практики адміністративних судів.

Деякі суперечливі положення рецензованої монографії не впливають на загальне позитивне враження від роботи. Монографічне дослідження Гордєєва Віталія Володимировича «Детермінація юридичних фактів у адміністративному судочинстві України», спеціальність: 12.00.07 – "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право", є завершеною науковою працею, безсумнівно є вагомим внеском до світової скарбниці правової думки. Вона заслуговує на всебічну популяризацію і практичну реалізацію теоретичного надбання автора.

**Професор кафедри адміністративного права  
Київського національного університету  
імені Т.Г. Шевченка  
доктор юридичних наук**

**В.М. Бевзенко**

**ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА ПРО АВТОРІВ**

**Березовська Ірина Романівна** – к.ю.н., асистент кафедри адміністративного та інформаційного права Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

**Біляєв Володимир Олександрович** – к.ю.н., доцент, доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності факультету кримінальної міліції Донецького юридичного інституту МВС України

**Бондар Олександр Григорович** – к.ю.н., доцент, завідувач кафедри цивільного права юридичного факультету, перший проректор Запорізького національного університету

**Бровченко Наталя Володимирівна** – к.ю.н., викладач кафедри конституційного та трудового права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Буряченко Андрій Миколайович** – студент 2 курсу Житомирського національного агроекологічного університету

**Віхляєв Михайло Юрійович** – к.ю.н., доцент кафедри конституційного та трудового права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Возгріна Тетяна Юрійвна** – здобувач кафедри трудового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

**Войтович Євген Михайлович** – к.ю.н., доцент кафедри кримінального права та правосуддя юридичного факультету Запорізького національного університету

**Ганзенко Олександр Олександрович** – к.ю.н., доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Голяк Людмила Володимирівна** – к.ю.н., доцент, професор Міжнародної Кадрової Академії, професор кафедри права Львівського інституту МАУП

**Діденко Тетяна Іллівна** – к.ю.н., доцент кафедри трудового, земельного та господарського права Інституту права імені Володимира Сташиса Класичного приватного університету

**Дільна Зоряна Федорівна** – аспірант кафедри кримінального процесу та криміналістики юридичного факультету Львівського національного університету ім. Івана Франка

**Зеленіна Світлана Миколаївна** – аспірант Запорізького національного університету

**Зозуль Ія Василівна** – аспірант кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Клюс Вадим Валерійович** – к.ю.н., доцент, старший викладач кафедри оперативно-розшукової діяльності факультету кримінальної міліції Донецького юридичного інституту МВС України

**Коломосць Тетяна Олександрівна** – д.ю.н., професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри адміністративного та господарського права, декан юридичного факультету Запорізького національного університету

**Кудря Тетяна Анатоліївна** – здобувач кафедри цивільного права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Лескіна Ірина Євгенівна** – здобувач кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Лютіков Павло Сергійович** – к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Ляшенко Руслана Дмитрівна** – к.ю.н., доцент кафедри правознавства Житомирського національного агроекологічного університету

**Мартинів Микола Петрович** – к.ю.н., старший викладач кафедри конституційного та трудового права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Машуков Роман Олександрович** – к.ю.н., доцент кафедри цивільного та трудового права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

**Немченко Володимир Олександрович** – аспірант кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

**Нетеса Катерина Григорівна** – аспірант кафедри цивільного права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Осадчий Сергій Юрійович** – здобувач кафедри земельного і аграрного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

**Пирожкова Юлія Володимирівна** – к.ю.н., доцент, доцент кафедри адміністративного та господарського права, заступник декана з навчальної роботи юридичного факультету Запорізького національного університету

**Прокопенко Богдан Олександрович** – аспірант кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

**Рибалка Наталія Олегівна** – здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

**Рогачов Юрій Миколайович** – здобувач кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Сабадаш Віктор Петрович** – к.ю.н., доцент, завдувач кафедри кримінального права та криміналістики, заступник декана з виховної роботи юридичного факультету Запорізького національного університету

**Саснко Сергій Іванович** – к.ю.н., доцент, заступник начальника кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

**Самойленко Гергій Валерійович** – к.ю.н., доцент, доцент кафедри цивільного права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Середа Анжела Миколаївна** – к.іст.н., доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Сквірський Ілля Олегович** – к.ю.н., доцент, доцент кафедри конституційного та трудового права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Славова Олександра Григорівна** – аспірант кафедри цивільного права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Собакарь Андрій Олександрович** – д.ю.н., доцент, начальник кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Державного юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

**Сурник Віктор Миколайович** – аспірант кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Суходольський Антон Юрійович** – ад'юнкт кафедри організації служби та дізнання Донецького юридичного інституту МВС України

**Торган Лілія Миколаївна** – здобувач кафедри кримінального процесу та криміналістики Інституту права ім. В. Сташиса Класичного приватного університету, адвокат в Адвокатській фірмі «Довір'я» (м. Одеса)

**Федчишин Сергій Анатолійович** – к.ю.н., асистент кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

**Цвіркун Юрій Іванович** – здобувач кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ, суддя Вищого адміністративного суду України

**Циганчук Наталія Антонівна** – к.ю.н., Заслужений юрист України, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України

**Чмут Сергій Володимирович** – к.ю.н., доцент кафедри конституційного та трудового права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Шишка Наталія Віталіївна** – ад'юнкт Харківського національного університету внутрішніх справ

**Шурупова Катерина Володимирівна** – к.ю.н., доцент кафедри філософії і соціальних наук Криворізького національного університету



УДК.....

**ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ СТАТЕЙ У  
“ВІСНИК ЗАПОРІЗЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ”  
(СЕРІЯ „ЮРИДИЧНІ НАУКИ”)**

До друку приймаються наукові статті, де присутні такі необхідні елементи, передбачені п.3 Постанови президії ВАК України № 7-05/1 від 15 січня 2003 р. (Бюлетень ВАК України, № 1, 2003)

- **Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- **Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
- **Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми**, котрим присвячується дана стаття;
- **Формулювання цілей статті** (постановка завдання);
- **Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- **Висновки з даного дослідження і перспективи** подальших розвідок у даному напрямку.

### 1. МАКЕТ СТОРІНКИ

Для оригінал-макета використовується формат А4 з такими полями:

Верхнє та нижнє поля – 2 см, ліве поле – 3 см, праве поле – 2 см, шрифт набору – “Times New Roman”, 14 кегль, міжрядковий інтервал – полуторний.

### 2. ТИПОГРАФСЬКІ ПОГОДЖЕННЯ ТА СТИЛІ

УДК набирається в першому рядковій сторінки і вирівнюється за лівим краєм. Заголовок статті набирається в наступному за УДК рядковій і вирівнюється посередині. Потім указують: прізвища, ініціали авторів, їх посади, учені ступені, звання, нижче – *місце роботи (курсивом)*. Далі розташовуються анотації українською, російською (3-5 речень) та англійською (1,5 сторінки) і ключові слова (також трьома мовами). Анотації повинні також містити: прізвища, ініціали авторів, назву статті, місце їх роботи або навчання.

Усі таблиці розташовуються у відповідних місцях тексту (по можливості угорі сторінки). Вони повинні бути послідовно пронумеровані: Таблиця 1, Таблиця 2, ... (слід використовувати арабську нумерацію). Надписи розташовуються над таблицями.

Посилання на літературні джерела подаються у квадратних дужках і послідовно нумеруються (слід використовувати арабську нумерацію) у порядку появи виноски в тексті статті [без літери с.]. Перелік літературних джерел розташовується в порядку їх нумерації, в останньому розділі статті з підзаголовком: ЛІТЕРАТУРА, який розташовується по центру сторінки. Бібліографічний опис оформлюється згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 “Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання”.

Для опублікування необхідно направити на адресу редакції юридичного факультету:

1. Роздрукований текст статті з анотаціями та ключовими словами українською, російською та англійською мовами;
2. Відомості про авторів;
3. Витяг із протоколу засідання вченої ради факультету та рецензію наукового керівника (для аспірантів та здобувачів);
4. Диск, на якому повинно бути два файли: 1) із текстом статті та анотацій з ключовими словами; 2) із відомостями про авторів (прізвище, ім'я, по батькові; посада; вчений ступінь; вчене звання; місце роботи або навчання; адреса електронної пошти; дом. адреса; номери контактних телефонів).

Нагадуємо:

До публікації приймаються статті, що відзначаються високим науковим рівнем підготовки, містять глибокий самостійний аналіз сучасних проблем розвитку науки та законодавства.

У статтях і повідомленнях висловлені погляди їхніх авторів, які не завжди збігаються з поглядами редакції. Автор несе відповідальність за достовірність фактичних даних та інформації, що містяться в статтях, чіткість викладу тексту, цитування, а також за мовностилістичний рівень написання матеріалів.

*Адреса редакції:* Україна, 69600, м. Запоріжжя, МСП-41, вул. Жуковського, 66

*Довідки за телефонами:*

*Відповідальний редактор – Лютиков Павло Сергійович – (061) 228-75-28*

*Відповідальний секретар – Шиванова Марина Григорівна – (061) 289-12-98*

*Електронна пошта: law\_faculty\_znu@rambler.ru*

*Місцезнаходження*

*редакційної ради юридичного факультету: пр. Леніна, 74, V корпус, к. 111*



*Для нотаток*

Збірник наукових праць

*Вісник Запорізького національного університету*

*Юридичні науки*

*№ 2 (I), 2013*

Технічний редактор – М.Г. Шиванова

Запорізький національний університет

69600, м. Запоріжжя, МСП-41

вул. Жуковського, 66

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи

до Державного реєстру видавців, виготівників

і розповсюджувачів видавничої продукції

ДК № 2952 від 30.08.2007 р.