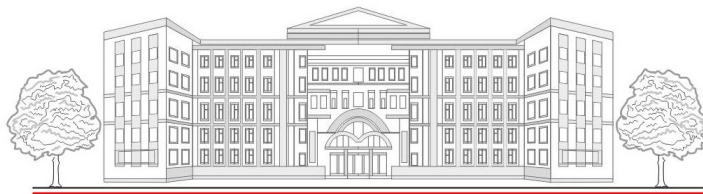


МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАУКОВИЙ ВІСНИК  
МІЖНАРОДНОГО  
ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:  
ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 48



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2020

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 24 вересня 2020 р. № 1188 Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція» було включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія Б) за спеціальностями: 081. Право, 293. Міжнародне право.

Серію засновано у 2010 р.

Засновник – Міжнародний гуманітарний університет

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Міжнародного гуманітарного університету  
протокол № 3 від 28.12.2020 р.

**Видавничча рада:**

**С. В. Ківалов**, акад. АПН і НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. – голова ради; **С. А. Андронаті**, акад. НАН України; **О. М. Головченко**, д-р екон. наук, проф.; **М. З. Згуровський**, акад. НАН України, д-р тех. наук, проф.; **М. П. Коваленко**, д-р фіз.-мат. наук, проф.; **В. А. Кухаренко**, д-р філол. наук, проф.; **Я. В. Лупій**, народний артист України; **Г. П. Пекліна**, д-р мед. наук, проф.

**Головний редактор** – д-р юрид. наук, проф. **Т. О. Губанова**

**Голова редакційної ради** – д-р юрид. наук, проф., член-кореспондент НАПрН України, Заслужений діяч науки і техніки України **А. Ф. Крижановський**

**Редакційна колегія серії «Юриспруденція»:**

**С. С. Андрейченко**, д-р юрид. наук, доц.; **Л. В. Діденко**, д-р юрид. наук, доц.; **К. В. Громовенко**, канд. юрид. наук, доц.; **О. С. Кізлова**, д-р. юрид. наук, проф.; **Я. В. Петруненко**, канд. юрид. наук, доц.; **О. О. Подобний**, д-р юрид. наук, проф.; **Н. М. Крестовська**, д-р юрид. наук, проф.; **Д. Г. Манько**, канд. юрид. наук, доц.; **Я. О. Тицька**, канд. юрид. наук, доц.; **Є. М. Цибуленко**, проф. (Естонія).

**Партнер журналу**  
*Фінансово-правовий коледж*



Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Повне або часткове передрукування матеріалів, виданих у збірнику «Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету», допускається лише з письмового дозволу редакції.

При передрукуванні матеріалів посилання на «Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету» обов'язкове.

Свідоцтво про державну реєстрацію КВ № 16818-5490Р від 10.06.2010

Адреса редакції:  
Міжнародний гуманітарний університет  
вул. Фонтанська дорога 33, каб. 402, м. Одеса, 65009, Україна,  
Телефон: +38 099 269 70 67, [www.vestnik-pravo.mgu.od.ua](http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua)

---

АДМІНІСТРАТИВНЕ,  
ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

---

*Бараненко Д. В.,**кандидат юридичних наук**Дідківська Г. В.,**доктор юридичних наук, доцент,**завідувач кафедри кримінального права та кримінології**Університет державної фіскальної служби України*

## ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових аспектів реалізації транспарентності діяльності органів виконавчої влади в Україні. Транспарентність охарактеризовано як правову категорію. Розкрито зміст, значення та структуру транспарентності, встановлено її зв'язок та співвідношення з іншими принципами діяльності центральних органів виконавчої влади. Досліджено наукові підходи до тлумачення дефініції «транспарентності» наукою адміністративного права: розуміння «транспарентності» у зв'язку із правом громадян на доступ до публічної інформації; проблема отождолення транспарентності з принципами гласності, прозорості та відкритості, які разом розглядаються як синонімічні поняття, наділені єдиним змістом; визначення категорій прозорості, відкритості та гласності як окремих, не тотожних понять, та ігнорування звернення до категорії транспарентності; обґрунтування комплексної природи «транспарентності» як принципу, який є ширшим за змістом та об'єднуючий низку категорій: «прозорості», «відкритості», «гласності», «публічності», «права доступу до публічної інформації», «підзвітності» тощо.

Визначено адміністративно-правове регулювання закріплення, реалізації та адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. Розкрито основи нормативно-правового закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини з приводу реалізації громадянами права на доступ до публічної інформації, забезпечення відкритості, прозорості, гласності, підзвітності та вимоги спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади в Україні. Проведена класифікація системи забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні за критерієм рівня участі представників громадськості у процесі вироблення державної політики, яка складається з чотирьох блоків: проведення інформування, реалізація заходів залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень, налагодження політичного діалогу, побудова партнерських відносин.

Розроблено конкретні пропозиції стосовно вдосконалення законодавства України у галузі реалізації транспарентності діяльності органів виконавчої влади, що полягають у здійсненні заходів щодо підвищення рівня ефективності адміністративно-правового забезпечення принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади в Україні.

**Ключові слова:** адміністративно-правова охорона, адміністративно-правове забезпечення, виконавча влада, засоби реалізації, нормативно-правове закріплення, публічне управління, транспарентність, центральний орган виконавчої влади.

**Постановка проблеми.** Формування партнерських відносин між центральними органами виконавчої влади та сектором громадського суспільства виступає гарантією підвищення довіри до публічної влади в цілому та розбудови сучасної моделі публічного врядування в Україні. Важливим завданням під час трансформації існуючої системи публічного управління є перегляд адміністративно-правового механізму регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні. Тому одразу виникає потреба у здійсненні ретельного аналізу вже існуючих наукових підходів до розуміння змісту і сутності транспарентності як з боку вітчизняних, так і з боку закордонних дослідників з метою врахування наукових напрацювань та практичного досвіду.

На жаль, сучасна вітчизняна адміністративістика не містить належного обсягу наукових розробок змісту і сутності правової дефініції «транспарентність центральних органів виконавчої влади». У зарубіжній же правовій доктрині транспарентність тлумачиться як важливий принцип, закріплений нормами законодавства Європейського Союзу в якості елемента системи принципів ефективного врядування. Імплементація означених принципів є невід'ємною частиною процесу адаптації адміністративного законодавства України до норм і стандартів права Європейського Союзу та покликана забезпечити формування сучасної європейської моделі відкритого публічного управління в нашій державі, а також сприяти усуненню існуючих прогалин у законодавстві.

Отож, вивчення транспарентності як правової категорії є, по-перше, засобом подолання прогалин у вітчизняному нормативно-правовому забезпеченні принципів прозорості, гласності, відкритості, підзвітності та права доступу до публічної інформації в діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні, а по-друге, стане теоретичною базою перегляду доктринальних аспектів всієї сучасної системи принципів організації діяльності центральних органів виконавчої влади з метою підвищення її ефективності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання щодо реалізації окремих адміністративно-правових аспектів транспарентності діяльності центральних органів публічної влади були висвітлені у працях вітчизняних і іноземних вчених: Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, М. Н. Афанасьєвої, Дж. М. Балкін, М. Баур, М. Граймо, Дж. Бохман, Д. Бротінгама, В. Брук, М. Теллер, В. С. Гвоздевої, М. Грімес, В. Гинзберг, Р. Даля, С. Х. Дрю, С. О. Каменської, Ю. М. Козлова, К. Кузьміна, Р. Лоурі, Ф. Манганаро, П. Манченко, Р. Мітчелла, Д. М. Овсянко, Х. Парка, Дж. Д. Піотровські, С. Предчел та М.Е. де Лью, С. Сергєєва,

Э. Дж. Сміта, Ю. Н. Старілова, Дж. Стігліц, Д. Хамфрі, Л. С. Хелчин, К. Худа. Але проведені дослідження з даної тематики лише фрагментарно висвітлюють головні аспекти адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності діяльності органів виконавчої влади в Україні та залишаються такими, що до сьогодні все ще не стали об'єктом спеціального дослідження.

**Формування цілей.** Метою статті є визначення адміністративно-правових аспектів реалізації транспарентності діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні, а також формулювання пропозицій щодо удосконалення вітчизняного законодавства в означеній сфері з метою підвищення ефективності діяльності центральних органів державної влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** За останні десятиріччя в світі відбувається трансформація концепції публічного управління, яка викликана переходом від індустріальної формації до інформаційного суспільства. В умовах же розвитку інформаційного суспільства головними результатами виробництва стає інформаційний ресурс [1, с. 82]. Водночас, у сучасному суспільстві особливим попитом користується доступ до публічної інформації, що висвітлює діяльність органів публічної влади [2, с. 89]. Відсутність належної поінформованості, як і наповненість каналів урядової інформації інформаційним шумом, позбавляють громадянське суспільство можливостей приймати участь у вирішенні публічних справ. Ускладнення доступу до достовірних даних про курс публічної політики в державі майже унеможливує здійснення громадського контролю, об'єктивного оцінювання дій посадових осіб та впливати на них громадськості з метою керування розвитком країни в напрямку, бажаному для населення конкретної держави. Більше того, недостатня інформація про діяльність органів публічної адміністрації робить майже неможливим зворотній зв'язок у відносинах між публічною владою та суспільством, оскільки неналежне інформування громадського суспільства саме в сфері публічної політики не дозволяє населенню отримати своєчасну відповідь про результати діяльності органів публічної адміністрації та самостійно визначити причини відсутності належних результатів. Тобто, публічна влада не має належного рівня реакції громадськості, що помітно стримує ефективність реалізації публічної політики.

Важливою проблемою процесу модернізації публічної влади в умовах утвердження концепції належного врядування постає потреба забезпечення транспарентності діяльності саме центральних органів виконавчої влади. Безумовно, публічне управління здійснюється всіма гілками влади, але повноваження щодо організації, відповідальності за результат узгодження соціального, політичного, економічного стану суспільства закріплені саме за виконавчою гілкою влади, яка безпосередньо пов'язана з реалізацією суспільних інтересів. А зрозумілість і прозорість дій у діяльності центральних органів виконавчої влади дозволяє громадянам більш усвідомлено та організовано відстоювати власні інтереси. Крім того, позитивним моментом є те, що такі рішення зумовлюють суспільну підтримку діяльності органів публічної адміністрації. Саме в цьому і полягає перевага процесу схвалення рішень таким чином та прозорого схвалення рішень. Адже громадяни в такому разі стають учасниками розробки управлінського рішення, й тому швидше за все підтримають його виконання.

Дефініція «транспарентність» у більшості випадків тлумачиться як політичне або правове поняття. При цьому, транспа-

рентність політичного процесу сприймається як відкритість його легальних сфер для суспільства, доступність для громадян інформації про його мету, спосіб реалізації та результати, наявність широких контактів між суспільством та органами публічної адміністрації під час реалізації важливих політичних завдань. Подібна відкритість політичного процесу насамперед обумовлюється типом існуючої політичної системи, а також формою політичного режиму. Відкритість, її обмеження або існування закритості політичних процесів характеризують рівень демократії або ж її відсутність в певній країні [3, с. 145-146].

Зацікавленість транспарентністю як суспільно-політичним поняттям значною мірою пов'язана із схваленням королем Швеції Густавом III у 1766 р. Закону «Про свободу видань», який пізніше став частиною шведської конституції. Проте з того часу проблема транспарентності фактично не піднімалася до 1980-х рр., коли у світі розпочався процес правової регламентації положень щодо забезпечення свободи слова, доступу до державних рішень, розповсюдження інформації органами влади, тощо, що знайшло відображення у прийнятих нормативно-правових актах низкою країн. У світовій історії цей закон вперше на законодавчому рівні не лише скасував цензуру та гарантував свободи слова і доступу до офіційних інформаційних ресурсів, але й започаткував систему публічного характеру офіційних документів органів публічної влади і, значить, відкритий характер реалізації публічної влади. На той час єдиною можливістю реалізації принципу відкритості в більшій частині західних демократій було, з одного боку, існування принципу, згідно з яким нормативно-правові акти набували чинності лише після їх оприлюднення, а з іншого - в тому, що управлінські акти повинні були виконуватися лише в тому випадку, якщо вони були оформлені офіційно та належним чином і отримані відповідними суб'єктами [4, с. 115].

Природно, що у межах центральних органів виконавчої влади або всередині виконавчої вертикалі суб'єкт-об'єктні відносини продовжують функціонувати, однак взаємодія центральних органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, центральних органів виконавчої влади і представницьких установ, відносини між окремими організаціями в межах громадянського суспільства повинні будуватися на принципово нових засадах [5, с. 79]. Окремий громадянин при цьому одночасно виконує роль суб'єкта і об'єкта публічного управління, а ступінь його впливу на весь процес публічного управління залежить від рівня його соціальної активності. У суспільствах перехідного типу соціальна активність досягає рівня, коли з'являється можливість здійснювати визначальний вплив та контроль над діяльністю суб'єкта публічного управління з боку об'єкта. У таких умовах центральні органи виконавчої влади в процесі формування модернізуються та оптимізують власну діяльність одночасно із об'єктом публічного управління [6, с. 49]. Сприятливі вирішенню всіх означених проблем була покликана концепція «належного врядування», яка була спрямована на взаємодію публічних і громадських інститутів під час розробки і реалізації загальних рішень. Метою ж «належного врядування» при цьому є побудова прозорого, такого, що базується на широкій участі громадянського суспільства в процесі реалізації політики в інтересах більшості населення.

Концепція «належного врядування» стала основою під час затвердження основних принципів ефективного врядування

Європейського Союзу. У 2001 р. Європейською Комісією була прийнята Біла книга з Європейського врядування, яка запропонувала п'ять принципів ефективного врядування Євросоюзу: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагоженість. Згідно з принципом відкритості публічні інститути повинні функціонувати більш відкрито, активно здійснювати обмін інформацією між державами-членами щодо роботи Європейського Союзу та прийнятих ним рішень, оприлюднювати цю інформацію доступною і зрозумілою широкому загалу мовою, причому, останнє вважалося неодмінною умовою вирішення проблем повернення довіри до публічних інститутів [7, с. 62-63].

Термін «транспарентність» досить часто використовується в наукових та публіцистичних статтях, а також різних концепціях, стратегіях розвитку, програмах діяльності, проте цілісного теоретичного обґрунтування поняття фактично не здійснювалося. У той час як для проведення емпіричних досліджень та вирішення проблем забезпечення належного рівня транспарентності органів публічної влади насамперед вимагає створення наукового підґрунтя, формування понятійного апарату стосовно визначення сутності транспарентності. Ще більше актуалізує завдання те, що в сучасних умовах перетворень у різних сферах, у тому числі й в публічному управлінні, зазнають суттєвих змін традиційні підходи до розуміння певних явищ, що, без сумніву, стосується і транспарентності.

У науковій же практиці сформувалося декілька підходів до тлумачення поняття транспарентності, що викликає складність для розуміння визначення змісту транспарентності діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні. Поряд із терміном «транспарентність» використовують терміни «прозорість», «відкритість», «гласність», «підзвітність» та «доступ до публічної інформації». Теоретичні та практичні аспекти транспарентності є предметом дослідження таких дисциплін, як публічне управління та адміністрування, політологія, право, філософія, соціологія, що свідчить про мультидисциплінарну проблематику цього явища та формує певні особливості у дослідженні.

Вітчизняні науковці стверджують, що: транспарентність є комплексним поняттям, що включає: прозорість діяльності органів публічної влади та відкритість як форму участі громадськості у формуванні та реалізації політики держави [8, с. 86]; відкритість, прозорість та гласність як необхідні властивості демократичної публічної влади [9, с. 73]; прозорість – принцип комунікації публічних органів з громадянами, який є комплексним поняттям та передбачає забезпечення поінформованості населення про діяльність органів публічної влади та формування розуміння цієї діяльності [10, с. 46]; прозорість, як принцип діяльності органів публічного управління, є складним феноменом та існує на трьох рівнях залежно від функціонального призначення: кадрова прозорість, управлінська прозорість та прозорість процесу прийняття політико-адміністративних рішень [11, с. 32-33]; політична транспарентність, економічна транспарентність, процедурна транспарентність, транспарентність заходів та операційна транспарентність [12, с. 26]; транспарентність публічної влади та політичної діяльності різних суб'єктів політичного життя, що характеризується через поняття відкритості, прозорості, гласності, публічності та підзвітності процесу формування, розвитку та функціонування органів публічної влади різного рівня та процесу прийняття ними рішень [13, с. 11]; термін «тран-

спарентність» характеризує діяльність органів публічної влади, при цьому параметрами такої характеристики є відкритість, гласність і прозорість [14, с. 121]; принципи гласності, відкритості та прозорості є атрибутами демократичної держави; вони є органічно нерозривними у своїй єдності на шляху до розбудови транспарентного громадського суспільства [15, с. 128]; принцип транспарентності як достовірність, ясність і можливість легкої перевірки відомостей про що-небудь; відсутність секретності, що неодмінними сутнісними характеристиками транспарентності [16, с. 253-254]; прозорість та відкритість процесу здійснення влади, наявність механізмів залучення до нього громадян, відповідальність та підзвітність як основні принципи співпраці влади та суспільства [17, с. 262]; зміст принципу відкритості розкривається через набір наступних складових: прозорість, підконтрольність, доступність, чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативного реагувати на різні виклики [18, с. 35].

Вважаємо, що транспарентність разом із іншими принципами діяльності центральних органів виконавчої влади забезпечує комплексний правовий режим впровадження принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності в діяльності центральних органів виконавчої влади, за своєю правовою природою виступає саме принципом. Транспарентність, як принцип діяльності центральних органів виконавчої влади, покликана забезпечити комунікацію цих органів та їх посадових осіб з населенням шляхом його інформування та надання роз'яснень щодо мети, напрямів, завдань, цілей, досягнень і недоліків діяльності центральних органів виконавчої влади, а також забезпечення прямої та опосередкованої участі і контролю громадськості за формуванням державної політики центральними органами виконавчої влади. При цьому основними функціями транспарентності є правова визначеність, інформування та контроль [19, с. 109].

Передбачаючи право участі громадян у управлінні публічними справами, а також право доступу до публічної інформації, транспарентність виступає як самоцінність, як невід'ємне право, за допомогою якого реалізуються та забезпечуються інші права людини і громадянина. Доступність інформації, насамперед у публічній сфері, дозволяє кожному зробити свій власний вибір, реалізовувати власну мету та відстояти свої права. Отже, «зовнішня» цінність транспарентності знаходить прояв у забезпеченні невід'ємних прав та свобод, гарантованих Основним Законом України (зокрема, право знати свої права і обов'язки, право на освіту, на безпечне для життя і здоров'я довкілля тощо) та представленні інтересів громадян під час побудови та реалізації центральними органами виконавчої влади публічної політики.

Водночас, з урахуванням рівня та гарантій забезпечення політичних прав і свобод членів суспільства можна оцінити й рівень розвитку правової демократичної держави, оскільки транспарентність є необхідною умовою участі громадян у формуванні публічної політики. Це дозволяє громадськості суттєво впливати на всі напрямки публічної діяльності. Транспарентність також передбачає підзвітність, що у підсумку дозволяє громадянам оцінювати центральні органи виконавчої влади і пов'язувати стан розвитку суспільства з наслідками їх діяльності, сприяти розвитку та забезпеченню демократії в державі. У свою чергу, в адміністративному процесі транспарентність забезпечує його правову визначеність, оскільки саме за допо-

могою транспарентності процес прийняття публічно-управлінських рішень стає більш передбачуваним. Громадяни стають належним чином поінформованими про організацію та діяльність публічних адміністрацій, що забезпечує відповідний громадський контроль, оскільки публічна адміністрація фактично стає підзвітною безпосередньо громадянам. Тобто, транспарентність визначає рівень розвитку демократії в країні та є механізмом реалізації партнерських відносин публічної влади і громадськості.

**Висновки.** Таким чином, транспарентність в діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні є тим принципом, котрий повинен стати гарантом забезпечення взаємодії центральних органів виконавчої влади з населенням, створити надійні шляхи взаємного проникнення публічної інформації в суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління шляхом регулювання процесів отримання та забезпечення доступу громадськості до об'єктивної та неупередженої інформації стосовно діяльності центральних органів виконавчої влади. Потрібно створити умови і гарантії реалізації права участі громадян в публічному управлінні справами шляхом забезпечення доступу до механізмів прямої та представницької демократії (активного виборчого права, пасивного виборчого права, права доступу до публічної служби, права організації та участі в референдумі тощо) та проведення громадських консультацій. Необхідним є застосування заходів громадського контролю та діяльності центральних органів виконавчої влади на відповідність їх діяльності принципам демократизму, законності та ефективності дій і рішень посадових осіб цих органів, та виконання обов'язку центральних органів виконавчої влади звітувати безпосередньо населенню про результати власної діяльності і можливість застосування законних заходів відповідальності. Безперечно, зміст та сутність транспарентності як суспільно-політичного явища, напрями та конкретні механізми її забезпечення здатні змінюватися із часом та набувати нових якостей. Це пояснюється тим, що забезпечення транспарентності діяльності центральних органів виконавчої влади є складним системним процесом, що потребує постійного удосконалення, з огляду на виклики, які постають перед цими органами. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у вивченні окремих конкретних інструментів механізму практичної реалізації транспарентності діяльності органів публічної адміністрації.

#### *Література:*

1. Набока С.І. Нові підходи до поліпшення організації доступу до електронних інформаційних ресурсів через сайти органів державної влади. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 2. С. 80–90.
2. Віткова В.С. Нормативно-правова регламентація та порядок притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення права на доступ до публічної інформації. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2019. № 4. С. 87-94.
3. Тимофеев С.П. Роль прозорості і відкритості органів влади у розбудові громадянського суспільства. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 3. С. 142-161.
4. Терещенко М.М. Функціональний вплив громадського контролю на реалізацію державного контролю як інструменту забезпечення відкритості органів публічної влади. *Економіка та держава*. Серія: : *Державне управління*. 2019. № 4. С. 113-116.
5. Ширшикова Р. Нормативно-правові акти як організаційний засіб досягнення завдань центральних органів виконавчої влади. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 2. С. 78–81.

6. Дніпров О. Сутність провадження у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 2. С. 48–52.
7. Серьогін С.М., Письменний І.В. Відновлення довіри до органів публічної влади як умова успішності реформ в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 62-66.
8. Терещук Г.А. Принцип транспарентності у діяльності органів виконавчої влади: електронна транспарентність та цифровізація прозорості. *Наукові записки [Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]*. Серія : *Право*. 2020. Вип. 8. С. 84-90.
9. Пилаєва В.М. Місце транспарентності в системі загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія : *Право*. 2018. Вип. 26. С. 71-74.
10. Кач І.В. Зарубіжний досвід дотримання принципів прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Серія : *Державне управління*. 2017. Т. 305, Вип. 293. С. 44-50.
11. Корж І.Ф. Принципи прозорості і відкритості електронного парламенту в умовах децентралізації державної влади України. *Інформація і право*. 2016. № 2. С. 32-42.
12. Ніколенко Л.М. Транспарентність судової влади в умовах реформування. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 2. С. 24–29.
13. Наливайко Л.Р., Романов М.Ю. Принцип транспарентності влади : пострадянський та європейський досвід. *Право і суспільство*. 2016. № 6. С. 9-14.
14. Латковська Т.А. Транспарентність органів державної влади як визначальний принцип публічної фінансової діяльності. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2016. Т. 18. С. 117-127.
15. Тихомирова Є., Столярук А. Технології забезпечення транспарентності державної влади України. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії*. 2017. № 1. С. 125-136.
16. Крет О. Інституалізація транспарентності влади. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2010. Т. 21-22. С. 252-256.
17. Пилаєва В.М. Правові засади реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія : *Право*. 2016. Вип. 21. С. 261-264.
18. Кудіна О.А. Транспарентність влади в Україні: проблеми становлення та чинники забезпечення. *Вісник Дніпропетровського університету*. Серія : *Філософія. Соціологія. Політологія*. 2013. Т. 21, вип. 23(4). С. 33-38.
19. Рубцов С.С. Інноваційні технології в механізмі забезпечення транспарентності судової влади. *Право та інноваційне суспільство*. 2016. № 1. С. 107-112.

#### **Baranenko D., Didkivska H. Transparency of central executive bodies: administrative and legal aspect**

**Summary.** The article is devoted to the study of administrative and legal principles of ensuring transparency in the activities of executive bodies in Ukraine. Transparency is characterized as a legal category. The content, meaning and structure of the principle of transparency are revealed, its connection and correlation with other principles of activity of executive bodies are established. Scientific approaches to the interpretation of the category of "transparency" in the science of administrative law are studied: understanding of "transparency" in connection with the right of citizens to access public information; identification of transparency with the principles of publicity, transparency and openness, which together are considered as synonymous concepts, endowed with a single meaning; defining the categories of transparency, openness and publicity

as separate, not identical concepts, and ignoring the appeal to the category of transparency; justification of the complex nature of "transparency" as a principle that is broader in content and combines a set of categories: "transparency", "openness", "publicity", "publicity", "right of access to public information", "accountability", etc.

The administrative and legal regulation of consolidation, implementation and administrative and legal protection of the principle of transparency in the activities of executive bodies in Ukraine is determined. The bases of normative-legal consolidation of the principle of transparency in the activity of executive bodies in Ukraine are revealed, as a set of legal norms regulating public relations concerning realization of citizens' right to access public information, ensuring openness, transparency, publicity, accountability and requirements of simplification of administrative language. activities of executive bodies in Ukraine. The classification

of the system of ensuring the implementation of the principle of transparency in the activities of executive bodies in Ukraine by the criterion of the level of public participation in the process of state policy, which consists of four blocks: information, implementation of public involvement in political decision-making, political dialogue, construction partnership.

Proposals have been developed to improve the legislation of Ukraine in the field of ensuring transparency in the activities of executive bodies, which consist in taking measures to increase the efficiency of administrative and legal support of the principle of transparency in the activities of executive bodies in Ukraine.

**Key words:** administrative and legal protection, administrative and legal support, executive power, means of implementation, normative and legal consolidation, public administration, transparency, central executive body.



## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ

**Анотація.** Стаття містить результати узагальнення значного масиву сучасних підходів до визначення поняття державної інфраструктурної політики в догматичних і офіційних українських і зарубіжних джерелах. Наводяться чинники, що впливають на концептуалізацію даного виду політики. Пропонується авторське тлумачення ключового поняття.

Ефективна внутрішня та зовнішня політика держави є запорукою забезпечення національної безпеки, сталого розвитку суспільства та якості життя кожної людини. Інфраструктурна політика є невід'ємною частиною державної політики, а це означає, що вона повинна забезпечити досягнення всіх цілей держави. В ході дослідження автор статті провів порівняльний аналіз використання поняття «державна інфраструктурна політика» в українських та зарубіжних джерелах. Він виявив, що ключовий термін активно використовується в англомовних доктринальних та офіційних текстах з кінця 90-х років XX століття. Це поняття почало з'являтися в україномовних наукових текстах з 2015 року. В нормативно-правових актах України, включаючи концепції, стратегії, доктрини, поняття «державна інфраструктурна політика» не закріплено. Дослідник виявив, що логіка розробників нормативно-правових актів обмежується зв'язком інфраструктури з дорогами та транспортом. У цьому контексті формування та реалізація державної інфраструктурної політики в Україні в основному покладається на Міністерство інфраструктури та Державне агентство з питань інфраструктурних проєктів. Таке розуміння значно звужує коло цього типу політики. Автор статті наводить перелік факторів, що впливають на необхідність зміни підходів на рівні концепції. Він також пропонує авторську інтерпретацію ключового поняття.

**Ключові слова:** політика, концептуалізація політики, політика безпеки, державна інфраструктурна політика, види інфраструктурної політики, державно-приватне партнерство, зв'язок політики і права, державне управління, публічне адміністрування, догматико-юридичний аналіз правових текстів.

**Загальна постановка проблеми.** Ефективна зовнішня і внутрішня політика будь-якої держави, з одного боку, є відзеркаленням її міжнародного статусу, з іншого – запорукою забезпечення національної безпеки, сталого розвитку діяльності суспільства та якості життя окремої людини. В цьому плані важко переоцінити такий сегмент, як державна інфраструктурна політика (ДІФСР). Її багатоплановість виявляється в економічній, соціальній, транспортній, оборонній та інших сферах. Разом з тим, на тлі беззаперечного визнання важливості й необхідності ДІФСР натепер не вироблено єдиних теоретичних поглядів на розуміння сутності й меж, інтеграційних зв'язків поняття «державна інфраструктурна політика». У зв'язку з цим виникає потреба у систематизації існуючих підходів

та створенні підвалин єдиної науково виваженої концепції ключового поняття. Це, своєю чергою, сприятиме реалізації тих передумов, які зможуть вивести Україну на принципово новий рівень існування, її гармонійного розвитку в процесі глобалізації світової спільноти.

**Аналіз публікацій.** Робота з масивом публікацій за останні п'ять років дозволила з'ясувати, що проблемами державної інфраструктурної політики у різних її аспектах здебільшого переймаються економісти. Так, увагу вчених привернули питання державного регулювання розвитку фінансової інфраструктури (Іваницька О. М.) [1]; інфраструктурного потенціалу розвитку фінансового ринку в Україні (Чуницька І. І.) [2]; державної інвестиційної політики розвитку морських портів України (Дяченко О. П.) [3]; напрямів удосконалення державної політики зміцнення технологічної конкурентоспроможності економіки України (Зайченко В. В.) [4]; формування державної політики стратегічного розвитку територій України в умовах євроінтеграції і глобалізації (Євсєєва О. О.) [5]; модернізаційного аспекту оновлення інфраструктурного потенціалу України (Іванова Н. В.) [6]; інфраструктурного розвитку сільських територій (Богданов Д. С.) [7] тощо.

Також питання державної інфраструктурної політики не оминаються політологами й фахівцями з державного управління. Свідченням тому є наукові розвідки щодо оновленої парадигми європейської політики в контексті розгортання інтелектуальної мережевої інфраструктури (Олійник Д.) [8]; впровадження механізмів державно-приватного партнерства в інфраструктурних проєктах (Круглов В. В.) [9]; концептуальної моделі державної політики поліцентричного розвитку України (Голвазін О. М.) [10].

Дотичними є й окремі безпекознавчі дослідження, зокрема щодо адміністративно-правового регулювання національної безпеки і формування права національної безпеки (Ліпкан В. А., Богущкий П. П., Доронін І. М., Куйбіда В., Бебик В.) [11-19], стратегічних пріоритетів державної політики забезпечення продовольчої безпеки України (Васильців Т. Г., Бойко В. В.) [21]; кіберпростору, управління інфраструктурою, кібербезпеки (Rybka, S., Kilchuzkiy, E., & Pislegin, O., Діордіца І. В., Ліпкан В. А., Сопілко І. М.) [22-25]; поняття енергетичної безпеки у політичній науці та прикладній оцінці державної політики (Moshnets, I.) [26-29].

Окремі правничі сегменти ДІФСР розглянуті крізь призму адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики в галузі міського транспорту (Волік В. В.) [30]; державного регулювання розвитку інфраструктури ринку праці (Стрілько Я. С.) [31]; стану та методологічних проблем законодавчого регулювання інфраструктури геопросторових даних в Україні (Дишлик О. П., Дорош А. Й., Тарнопольський А. В., Тарнопольський Є. А.) [32], адміністративно-правового

регулювання державної системи захисту критичної інфраструктури, в тому числі скринінгу прямих іноземних інвестицій (Теленик С. С.) [33-40].

З позицій історичного підходу до розуміння сутності ДІФСР цікавим є дослідження «Інфраструктурна політика австрійського уряду на північному сході монархії в останній чверті XVIII – 60-х роках XIX ст. (на прикладі шляхів сполучення)» (Жалоба І. В.) [41]. Автор вказаної монографії аналізує вплив соціально-економічної та політичної мотивації на формування поглядів австрійських урядовців з подальшою трансформацією у відповідну політику та її реалізацію на території Галичини й Буковини. Він демонструє, як технологічні інновації того часу перетворюють традиційні погляди на пріоритети ґрунтового й водного сполучення у розуміння перспектив розбудови залізниць. Проте одразу слід зазначити, що в монографії транслюється розуміння інфраструктурної політики лише в межах транспортної складової. З одного боку, це викликано об'єктом і предметом дослідження, з іншого – віддзеркалює розповсюджені нині вузький підхід до семантики ключового поняття.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Узагальнюючи аналіз публікацій останнього часу, можна зауважити, що до поля зору вчених потрапляють лише окремі аспекти ДІФСР у той час, як саме поняття і з позицій теоретичного обґрунтування, і з погляду на його реалізацію на практиці, залишається достатньо розмитим. У зв'язку з цим **метою** статті є узагальнення й репрезентація сучасних підходів до визначення поняття державної інфраструктурної політики.

Досягнення поставленої мети потребує вирішення наступних **завдань**: 1) порівняння концепцій розуміння ключового поняття, зокрема на рівні логіко-семантичної інтерпретації, у публікаціях вітчизняних та зарубіжних вчених; 2) проведення аналізу застосування й трактування поняття в нормативно-правових актах України; 3) вироблення й представлення пропозицій щодо авторського тлумачення ДІФСР.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перш, ніж переходити до сутності профільного поняття, слід розглянути загальнономвне тлумачення його ключової компоненти. Згідно з лексикографічними джерелами, політика (від гр. *politikos*) трактується як «загальний напрям, характер діяльності держави, певного класу або політичної партії // з означ. Напрямок діяльності держави або політичної партії у тій чи іншій галузі у певний період» [42, с. 849]. Подібна дефініція сприймається як занадто узагальнена, мінімізована, амбівалентна, оскільки не відтворює тих характеристик політики, які дозволяють вирізняти її від інших видів діяльності й віддавати належне її значенню у житті держави і суспільства.

З позицій науково-освітнього тлумачення термінології, даний термін більш деталізовано представлений у підручнику «Державна політика», в якому поняття, що розглядається, має два варіанти визначення, виходячи з іншомовних джерел: 1. Політика (*politics*) – це «сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб». 2. Політика (*policy*) взагалі – це план, курс дій або «напрямок дій, прийнятний і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо» [43, с. 7]. Від себе автори додають, що політика є «збалансованою системою цілей, інтересів і пріоритетів. Це передусім боротьба інтелекту, державних умов, ідей, а також пошук згоди та паритету» [43, с. 7].

З наведеного вище витікає ряд суттєвих положень. По-перше, те, що політика існує в концептуальному та діяльнісному аспектах і здійснюється або державою, або політичною партією. По-друге, політиці як процесу притаманна етапність: від плану, курсу дій до реалізації. По-третє, політика концентрує в собі суспільно значущі інтереси і потреби. І врешті решт. Вона є багатосуб'єктною. При цьому у формуванні й реалізації політики держава може обирати або домінуючу позицію (що притаманно тоталітарним і посттоталітарним режимам), або спиратися на державно-приватне партнерство з оперттям на інститути публічної влади, місцеве самоврядування, окремих свідомих громадян тощо (демократичні режими).

Виходячи з цього, є сенс говорити про багатозначність терміну, адже водночас державна політика виступає як певна система, управлінська категорія, невід'ємна частина політико-правового процесу, інструмент реалізації національних інтересів тощо.

З позицій правознавства, дослідження державної політики необхідно для більш повного розуміння механізмів теоретико-правової концептуалізації відповідних норм, визначення тенденцій розвитку й подальшої модернізації вітчизняної правової системи, легітимації окремих положень політичного курсу на рівні нормативно-правових актів, встановлення передумов розширення меж правового регулювання у зв'язку з появою нових юридичних фактів.

В залежності від подальшої деталізації видів державної політики відбувається кореляція атрибутівів й галузей права. Так, наприклад, зовнішня політика вивчається в руслі міжнародного права; бюджетна політика досліджується господарським і фінансовим правом; регіональна політика здебільшого охоплюється конституційним й адміністративним правом; аграрна політика – аграрним і земельним правом, політика у сфері природокористування – екологічним правом тощо. Інтеграційним сегментом політики й адміністративного права є державне управління, через яке відбувається легітимна реалізація певного виду політики. Характерно, що процесуальність зв'язків політики і права ґрунтується на круговій схемі етапів, за якої наука слугує передтечею концептуалізації політики; політична діяльність держави спрямовується на остаточне формування й ухвалення відповідних актів із закріпленням норм правового регулювання. Своєю чергою, правова наука, досліджуючи норми чинного законодавства, допомагає його удосконалювати, модернізувати тощо.

Повертаючись до питання щодо кореляції певних видів політики з окремими галузями права, слід зазначити, що в ситуації з ДІФСР все набагато складніше. Діапазон напрямів діяльності у цій сфері зумовлює охоплення не тільки адміністративним правом, але й банківським, фінансовим, транспортним та іншими галузями права.

Особливої уваги потребує питання щодо розуміння поняття «*державна інфраструктурна політика*» та його застосування у доктринальних та офіційних джерелах.

З одного боку, ключове терміносполучення вже важко визнати неологізмом. Воно активно застосовується у ряді наукових праць вітчизняних авторів, починаючи з 2015 року [44-47]. Принагідно зазначу, що це не просто окремі малозначущі публікації, а оприлюднені результати узагальнень значних масивів інформації та вироблення концепцій фахівцями Ради національної безпеки і оборони України, Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД) та ін.

Так, до прикладу, в аналітичній доповіді «Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури» [48] про відповідний вид державної політики в контексті політики державної безпеки йдеться при аналізі базового Закону США «National Security Act of 1947» [48, с. 13], директиви Президента США 2013 року (PPD-21) [48, с. 15]; вказівці на державну політику Великої Британії [48, с. 46], Польщі [48, с. 51]; при моделюванні пріоритетних завдань політики безпеки України [48, с. 87 – 98].

Характерно, що у зазначених наукових розвідках відбувається активне вживання ключової термінології, проте автори, оперуючи поняттям, по-перше, не вдаються до його тлумачення, по-друге, застосовують його лише щодо політики безпеки, що цілком виправдовується предметом дослідження.

Одразу слід зазначити, що у своїх дослідженнях фахівці НІСД багато уваги приділяють зарубіжному досвіду, адаптуючи його до вітчизняних реалій. Крім того, вони запозичують й англійську термінологію, роблячи її кальки українською. Наразі, це яскраво виявляється на прикладі досліджуваного поняття (англ. *Infrastructural policy*), яке в англійській літературі використовується вже понад чверть віку. Достатньо звернутися до окремих офіційних документів, датованих 1996 роком. Зокрема, «Інформація щодо інфраструктурної політики в країнах Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСД)» [49] робить акцент на тому, що реалізація відповідної інфраструктурної політики стимулюватиме економічне зростання, збільшуватиме продуктивність праці, створюватиме робочі місця та вдосконалюватиме якість життя. Вказується, що на уряди країн покладається регулювання правової та нормативної бази з оперттям на національну силу та міжнародну конкуренцію.

Доволі цікавим є й той факт, що у «Національній стратегії розвитку» африканської держави Гайана, ухваленій 11 березня 1996 року [50], увесь дев'ятий розділ присвячений інфраструктурній політиці. Він охоплює аналітичний опис основних особливостей секторів інфраструктури, галузеві цілі, політику для досягнення поставлених цілей. Симптоматично, що, окрім традиційних транспортних галузей (автомобільний, морський, повітряний транспорт), окреслені сектори енергозабезпечення, дренажу та зрошення, гідрометеорологічної служби. Цілі забезпечення безпеки з урахуванням специфіки розташування держави представлені лише для морської оборони.

Різні аспекти дослідження інфраструктурної політики представлені у ряді наукових праць початку XXI століття авторів з Великої Британії [51], США [52], Швейцарії [53], Японії [54], Індії [55] та ін.

Наведене є свідченням тому, що Україна лише зараз починає приєднуватися до того, що у світовій практиці застосовується вже понад два десятиріччя. У зв'язку з цим слід враховувати, що за доволі нетривалий період логіко-семантичне поле ключового поняття як інтернаціоналізму значно розширилося і стало охоплювати не тільки сферу транспорту, а й соціально-економічну, виробничу, комунальну, енергетичну, оборонну, інформаційну та кібербезпекову, комунікаційну сфери. В контексті ринкової економіки у статтях зарубіжних авторів навіть фігурує така категорія, як «інфраструктурні послуги» [52]. Що цілком лягає в парадигму сучасного адміністративного права щодо надання послуг органами публічної адміністрації.

У ході дослідження обраної теми проведений догматико-юридичний і контент-аналіз нормативно-правових актів України,

якими регулюються питання формування й реалізації ДІФСР, на предмет вживання ключового поняття та відтворення логіко-семантичного поля ключового термінологічного сполучення за контекстом. В результаті аналізу масиву зазначених документів за період 2015-2019 років встановлено, що у вказаних текстах термінологічне сполучення «**державна інфраструктурна політика**» не застосовується жодного разу.

В укладачів актів термін «інфраструктура» абсолютно чітко асоціюється зі сферою компетенції Міністерства інфраструктури України та підпорядкованим йому Державним агентством інфраструктурних проектів. Загалом найбільш вживаним за своєю частотністю в нормативно-правових актах виявляється поняття «інфраструктурні проекти». Воно фігурує в Законах України «Про концесію» [56], «Про Державний бюджет України на 2019 рік» [57], Указі Президента України «Питання європейської та євроатлантичної інтеграції» [58], розпорядженнях Кабінету Міністрів України «Про схвалення Національної транспортної стратегії України до 2030 року» [59] «Про схвалення Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року» [60] та ін.

Подібні концептуальні обмеження призводять до певної фрагментарності, порушення системності у формуванні й реалізації державної інфраструктурної політики. Важко погодитися з тим, що даний напрям політики обмежується лише питаннями транспорту і частково – захисту критичної інфраструктури. Тож існуючий нині підхід може вважатися доволі вузьким, а на перспективу слід трансформувати подібні погляди з урахуванням широти охоплення усього діапазону видів ДІФСР та її призначення.

Насамперед, варто враховувати низку **факторів**.

*По-перше.* Необхідно мати на увазі інтегративний характер інфраструктурної політики як макросистеми, що невід'ємно пов'язана з безпековою політикою, економічною (включаючи, виробничу, фінансову, бюджетну), соціальною (включаючи, медичну, освітню, побутову, туристично-рекреаційну), інформаційною та іншими видами політики. Відтак, за принципами взаємної залежності при розробці одного напрямку політики слід водночас враховувати концептуальні засади суміжних. Наприклад, Реформа системи охорони здоров'я України, в ході якої передбачається укрупнення медичних закладів і скорочення їх у малонаселених пунктах, суттєво відбивається на медичній інфраструктурі регіонів. Так само й в освітній сфері: скорочення малочисельних сільських шкіл змінює освітній інфраструктурний ландшафт. Водночас виникають питання щодо зміни підходів у соціальній політиці, розв'язанні суто гуманітарних проблем, дотичних до дотримання прав людини, зокрема щодо безпечного транспортування школярів або транспортування хворих на віддалені відстані.

*По-друге.* У процесі розробки фундаментальних засад ДІФСР треба походити від категорії національних інтересів (національний цінностей, благ як правових кримінально-правових та кримінологічних категорій), національного протекціонізму з одночасним винаходом балансу щодо євроінтеграції та міжнародних відносин. Подібне зумовлено вигідним геополітичним становищем України, а відтак – пошуком взаємовигідних шляхів об'єднання та інтеграції з інфраструктурою Європейського Союзу.

*По-третє.* Загострення політичних стосунків із Росією внаслідок її експансії та захоплення українських територій

привело до необхідності суттєвого перелаштування транспортної, економічної, соціальної, інформаційної та енергетичної інфраструктури України в цілому. І це є питанням не тільки економічним, а й власне політичним, питанням національної безпеки. У цьому контексті доречно навести висловлювання російського геостратега Андрія Школьнікова, який в огляді «Геостратегічні помилки України» заявив: «Коли буде повністю зруйнована інфраструктура України, на ці території можна входити без бою» [61]. Таким чином сформульовано максимум інфраструктурної війни: руйнування інфраструктуру супротивника відкриває шлях до встановлення домінування над країною. Звісно, що цитований автор не є офіційною особою, його точка зору може бути суто суб'єктивною, проте вона занадто характерна для ментальності Росії, щоб ігнорувати такі погляди.

Тож перед політиками постають виклики тактичного і стратегічного характеру. А відтак вкрай важливо зберігати саме *логіку стратегічного розуміння* даної комплексної проблеми:

- 1) існують *стратегічні* національні національні інтереси;
- 2) є *стратегічні* об'єкти інфраструктури (у своїх публікаціях і навіть достатньо аргументів на користь обґрунтування наукової безпідставності застосування терміну „критична” інфраструктура [62]);
- 3) механізм реалізації державою владного впливу через *стратегічне управління*, в тому числі систему стратегічних комунікацій;
- 4) права забезпечення за допомогою *стратегічної працевотворчості*, в тому числі й *стратегічних норм*.

На нинішньому етапі слід забезпечити не лише повноцінне, а й ефективне функціонування країни, спираючись на наявні ресурси, а також передбачити шляхи реінтеграції окупованих територій, в тому числі й відновлення інфраструктури. Кожен з цих варіантів потребує правового регулювання діяльності відповідних суб'єктів та організації їхньої взаємодії. Інфраструктура у такому контексті має розглядатися з об'єднавчо-союзницьких позицій.

*Четверте.* Є логічним продовженням попереднього. Суттєво зростає роль стратегічної інфраструктури, що може зазнавати ураження внаслідок дії як техногенних, природних, зокрема, кліматичних, так і антропогенних чинників. Не зважаючи на це ще й досі не ухвалений Закон України «Про критичну інфраструктуру та її захист». Хоча переконаний, що його структура має носити зовсім інший характер і його розроблення має відбуватися після розроблення із затвердження Концепції державної інфраструктурної політики України. Але ці питання виходять за предмет розгляду в даній статті, тому мною окремо буде дане питання розглянуто в інших публікаціях Недооцінка значущості вказаного сегменту інфраструктури й зволікання із прийняттям відповідних актів може занадто дорого обійтися державі.

*П'яте.* Сучасний етап концептуального розуміння інфраструктурної сфери передбачає охоплення не тільки традиційних матеріальних об'єктів, а й інформаційно-комунікаційного простору у глобальних транснаціональних масштабах. Це означає, що формування державної інфраструктурної політики потребує відходу від застарілих стереотипів і врахування новітніх тенденцій та світового досвіду у зазначеній сфері, зокрема врахування засад утвердження шостого технологічного укладу [63].

*Шосте.* Україна є однією з унікальніших країн світу з природних ресурсів, зокрема копалин. На її території, у надрах

знаходяться унікальні рідкоземельні метали, мінеральна сировина, нафта, газ тощо. У зв'язку з цим розробка засад ДІФСП не повинна обмежуватися лише наземними комунікаціями. Слід надавати особливого значення інфраструктурі геоданих, а також правовій регламентації діяльності у цій сфері.

*Сьоме.* В умовах децентралізації влади, зростання ролі органів місцевого самоврядування, запровадження засад державно-приватного партнерства, публічного адміністрування стає руба питання щодо розширення кола суб'єктів формування й реалізації ДІФСП. Часи, коли політика була прерогативою виключно держави чи певної правлячої політичної партії, поступово відходять. Тож має відбуватися не тільки переосмислення, а й реальна трансформація рушійних сил концептуалізації та втілення інфраструктурної політики, в тому числі виражено в мові закону. Причому йдеться не тільки і не стільки про ухвалення певних стратегій і концепцій, а насамперед, про дієву участь приватного сектору в інфраструктурних проектах, залучення коштів вітчизняних інвесторів через так звані «*інфраструктурні облигації*», що, до речі, є доволі розповсюдженою практикою в інших країнах.

Безумовно, наведений перелік чинників, що впливають на розуміння меж і особливостей поняття ДІФСП, не є вичерпним і може бути продовженим. Однак навіть те, що представлено, містить значний потенціал для формулювання сучасної й релевантної семантиці ключового термінологічного сполучення дефініції.

Отже, в авторській інтерпретації *державна інфраструктурна політика – це невід'ємна складова зовнішньої і внутрішньої політики держави, комплекс нормативно врегульованих цілеспрямованих дій, що вчиняються відповідними уповноваженими суб'єктами в партнерстві з органами місцевого самоврядування, неурядовими організаціями, у сфері інфраструктурного забезпечення усіх галузей життєдіяльності держави, суспільства, особи з метою створення сприятливих умов для надання ними життєво важливих послуг і реалізації життєво важливих функцій*.

Прокоментую наведене визначення. Насамперед, слід звернути увагу на те, що у даному тлумаченні ДІФСП представляється в своєму системному зв'язку в якості невід'ємної частини усієї політики держави. Тобто ці два поняття, з позицій логіки, виступають як ціле і частина цілого. Тож, інфраструктурна політика віддзеркалює усі методологічні, концептуальні засади, притаманні державній політиці в цілому. По-друге, акцентується увага на тому, що ДІФСП не обмежується лише внутрішньою політикою. Зокрема в роботах, присвячених аналізу різноманітних аспектів *захисту* „критичної” інфраструктури йдеться передусім про внутрішній аспект. На наш погляд така позиція вельми дискусійна. В умовах глобалізації світової спільноти, курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію даний вид державної політики має розроблятися й реалізовуватися і в міжнародному і транснаціональному контекстах. Далі. Міститься вказівка на діяльнісний характер ДІФСП, при цьому через атрибутивні відбувається деталізація дій. Вони є комплексом, а не відокремленими поодинокими заходами. Такі дії нормативно врегульовані. Найголовніше – вони відображають і реалізують цілі, поставлені державою у певній галузі: реалізація життєво важливих функцій і надання життєво важливих послуг.

На відміну від традиційних визначень політики, наведених на початку статті, у цьому тлумаченні ключового поняття немає

жодної згадки про політичні партії, проте робиться акцент на *державно-приватному партнерстві*, на потенціалі об'єднання зусиль держави і органів місцевого самоврядування.

Важливим є зауваження, що дії, які вчиняються суб'єктами, охоплюють сферу інфраструктурного забезпечення усіх галузей життєдіяльності. У такий спосіб, закладається розуміння повномірного діапазону видів ДІФСР, включаючи національну безпеку й оборону, зокрема, сферу стратегічної інфраструктури, економіку, енергетичну, інформаційну, соціальну сфери тощо.

Врешті-решт, не зважаючи на те, що політика є державною, у дефініції зазначається, що вона має задовольняти права й законні інтереси (цінності та блага) не лише держави, а й суспільства та окремої особи.

Отже, запропоноване до обігу визначення, не претендує на абсолют, тим не менш є першою науковою спробою артикулювати сутність поняття, яке активно вживається, проте не має достатньо наукового обґрунтування і пояснення.

**Висновки.** Проведене нами дослідження дозволило встановити, що поняття «державна інфраструктурна політика» застосовується в закордонних джерелах вже понад два десятиріччя, в той час, як в Україні воно тільки-но розпочинає свій активний вжиток. Виявлено, що у вітчизняних нормативно-правових актах віддзеркалюється вузько-профільний підхід, за якого інфраструктурна сфера пов'язується лише з дорогами і транспортом, а формування даного напрямку політики здебільшого покладається на Міністерство інфраструктури України й підпорядковане йому Державне агентство інфраструктурних проектів. Продемонстровано, що подібне бачення не може задовольняти сучасних вимог, а відтак має відбуватися модернізація підходів з урахуванням позицій, притаманних сучасній світовій науці і практиці. Виявлені чинники, що кардинально впливають на формування ДІФСР і мають стати підґрунтям для концептуальних засад сучасної вітчизняної інфраструктурної політики. На підставі проведених узагальнень запропонована авторська інтерпретація ключового поняття. Таким чином, є підстави вважати, що врахування усього викладеного має суттєво збільшити ефект і дієвість заходів, які запроваджуються зараз і плануються Україною на майбутнє у сфері інфраструктурної політики.

#### Література:

- Іваницька О. М. Державне регулювання розвитку фінансової інфраструктури: монографія. – К.: НАДУ, 2006. – 276 с.
- Чуницька І. І. Інфраструктурний потенціал розвитку фінансового ринку в Україні: дис. ... д-ра екон. наук: 09.00.08. – К., 2018. – 450 с.
- Дяченко О. П. Державна інвестиційна політика розвитку морських портів України [Електронний ресурс]: <http://lib.osau.edu.ua/jspui/handle/123456789/2089>.
- Зайченко В. В. Напрями удосконалення державної політики зміцнення технологічної конкурентоспроможності економіки України [Електронний ресурс]: <http://ei-journal.in.ua/index.php/journal/article/view/165>.
- Євсєєва О. О. Формування державної політики стратегічного розвитку територій України в умовах євроінтеграції і глобалізації [Електронний ресурс]: *TRAEKTORIA NAUKI: electronic scientific journal*. – 2016. – № 8. // <https://cyberleninka.ru/article/n/formuvannya-derzhavnoyi-politiki-strategichnogo-rozvitku-teritoriy-ukrayini-v-umovah-evrointegratsiyi-i-globalizatsiyi/viewer>
- Іванова Н. В. Оновлення інфраструктурного потенціалу України: модернізаційний аспект. – [Електронний ресурс]: <http://ppeu.stu.cn.ua/article/view/184093>.
- Богданов Д. С. Інфраструктурний розвиток сільських територій. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 92–95.
- Олішук Д. (2018). Оновлена парадигма європейської політики в контексті розгортання інтелектуальної мережевої інфраструктури. *Стратегічна панорама*, (2), 20-28.
- Круглов В. В. Впровадження механізмів державно-приватного партнерства в інфраструктурних проектах // *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. – Том 29 (68). – 2018. – № 4. – С. 65-66.
- Голвазін О. М. Концептуальна модель державної політики поліцентричного розвитку України. [Електронний ресурс]: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptualna-model-derzhavnoyi-politiki-politsentrichnogo-rozvitku-ukrayini/viewer>.
- Ліпкан В. А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. – К. : Текст, 2003. – 600 с.
- Ліпкан В. А. Теоретико-методологічні засади управління у сфері національної безпеки України : [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. – К. : Текст, 2005. – 350 с.
- Ліпкан В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України : [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. – К. : Текст, 2008. – 440 с.
- Ліпкан В.А. Основи права національної безпеки // *Право України*. – 2009. – № 1. – С. 108–116.
- Ліпкан В.А. Основи права національної безпеки // *Публичное и частное право*. – 2009. – № 2. – С. 34–46.
- Доронін, Іван Михайлович. Національна безпека України в інформаційну епоху: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Доронін Іван Михайлович ; НДІ інформатики і права НАПрН України. – Київ, 2020. – 39 с.
- Доронін, І. М. Національна безпека України в інформаційну епоху: правові аспекти / І. М. Доронін ; НДІ інформатики і права НАПрН України. – Київ : АртЕк, 2019. – 433 с.
- Національна безпека в умовах інформаційних та гібридних війн / [В. Куйбіда та ін.]; за заг. ред. В. Куйбіди і В. Бебика; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ред. пол.-укр. журналу "Соц.-гуманіт. науки". – Київ : НАДУ, 2019. – 380.
- Богуцький, Павло Петрович. Теоретичні основи становлення і розвитку права національної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Богуцький Павло Петрович ; НДІ інформатики і права НАПрН України. – Київ, 2020. – 40 с.
- Богуцький, Павло Петрович. Концептуальні засади права національної безпеки України / П. П. Богуцький ; НДІ інформатики і права НАПрН України. – Київ ; Одеса : Фенікс, 2020. – 374 с.
- Васильців Т. Г., Бойко В. В. Стратегічні пріоритети державної політики забезпечення продовольчої безпеки України. – *Стратегічна панорама*, 2017. – № 2. – С. 132-138.
- Rybka, S., Kilchuzkiy, E., & Pislegin, O. (2018). Кіберпростір, управління інфраструктурою, кібербезпека. *Стратегічна панорама*, (1), 126-134.
- Діордіца І. В. Кібербезпекова політика України: стан та пріоритетні напрями реалізації: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 548 с.
- Ліпкан В. А. Правові засади розвитку інформаційного суспільства в Україні : [монографія] / В. А. Ліпкан, І. М. Сопілко, В. О. Кір'ян / за заг. ред. В. А. Ліпкана. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2015. – 664 с.
- Лісовська Ю.П. Адміністративно-правовий захист критичної інформаційної інфраструктури в сучасному кіберпросторі // *Держава і право* : збірник наукових праць / М-во освіти і науки України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; редкол.: Шемшученко Ю.С., Кресіна І.О., Акуленко В.І. [та ін.]. – Київ, 2019. – С. 161-171. – (Серія «Юридичні науки»; вип. 83).
- Moshenets, I. (2019). Поняття енергетичної безпеки у політичній науці та прикладній оцінці державної політики. *Стратегічна панорама*, (2), 86-93.

27. Суходоля О. «Енергетична зброя» в умовах гібридної війни. Світова гібридна війна: український фронт / за ред. В. П. Горбуліна. Київ : НІСД, 2017. 496 с.
28. Суходоля О. М. Енергетична зброя у геополітичній стратегії Росії : аналіт. доп. Київ : НІСД. 2020. 128 с.
29. Суходоля О. М. Законодавче забезпечення та механізми управління у сфері енергетичної безпеки України. Стратегічні пріоритети. 2019. № 2 (50). С. 13–26.
30. Волік В. В. Формування та реалізація державної політики в галузі міського транспорту: адміністративно-правові засади: Монографія. – / В. В. Волік. – Дніпропетровськ : Середняк Т. К. 2016. – 494 с.
31. Стрілько Я. С. Державне регулювання розвитку інфраструктури ринку праці. – Право та державне управління, 2015. № 2 (19). – С. 124-128.
32. Дишлик О. П., Дорош А. Й., Тарнопольський А. В., Тарнопольський Є. А. Інфраструктура геопросторових даних в Україні: стан та методологічні проблеми законодавчого регулювання // Земельний кадастр. – 2018. – № 1. – С. 33-43.
33. Теленик С. Адміністративно-правові основи скринінгу інвестицій в об'єкти критичної інфраструктури // Підприємництво, господарство і право : щомісячний науково-практичний юридичний журнал / Н.-д. ін-т приватного права і підприємництва ім. академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України ; ТОВ «Гарантія» ; голов. ред. Крупчан О.Д. ; редкол.: Беляневич О.А., Бобрик В.І., Бичкова С.С. [та ін.]. – Київ, 2019. – № 9 (283). – С. 135-141.
34. Теленик С. Адміністративно-правове регулювання системи захисту критичної інфраструктури в Іспанії. Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15–16 груд. 2017 р.). Львів, 2017. Ч. 1. С. 120–124.
35. Теленик С. Адміністративно-правове регулювання системи захисту критичної інфраструктури в Італії. Теорія і практика сучасної юриспруденції : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 7–8 груд. 2018 р.). Київ, 2018. С. 110–112.
36. Теленик С. Адміністративно-правове регулювання системи захисту критичної інфраструктури: досвід Канади. Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 4–5 трав. 2018 р.). Дніпро, 2018. С. 123–125.
37. Теленик С. Адміністративно-правові основи скринінгу інвестицій в об'єкти критичної інфраструктури. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 9. С. 135–141.
38. Теленик С. Державна система захисту інфраструктури: досвід Данії. Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 20–21 жовт. 2017 р.). Львів, 2017. С. 89–91.
39. Теленик С. Державна система захисту критичної інфраструктури: досвід адміністративно-правового регулювання Великої Британії. Актуальні проблеми реформування системи законодавства України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 25–26 січ. 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 87–91.
40. Теленик С. С. Критична інфраструктура як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2018. № 1 (15). С. 179–189.
41. Жалоба І. В. Інфраструктурна політика австрійського уряду на північному сході монархії в останній чверті XVIII – 60-х роках XIX ст. (на прикладі шляхів сполучення). – Чернівці, Книга XXI. – 2004. – 519 с.
42. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
43. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
44. Бірюков Д. С. Прийняття політичних рішень щодо захисту критичної інфраструктури / Д. С. Бірюков // Стратегічні пріоритети. – 2015. – № 4(37). – С. 29-34.
45. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. – К. : НІСД, 2017. – 496 с.
46. Андреев С. О. Цивільний захист як напрям державної політики з питань національної безпеки: аналіз законодавчих новачків. // Стратегічні пріоритети. 2015. – № 4(37). – С. 24-29.
47. Суходоля О. М. Захист критичної інфраструктури в умовах гібридної війни: проблеми та пріоритет державної політики України / О. М. Суходоля // Стратегічні пріоритети. – 2016. – № (3) 40. – С. 62–76.
48. Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури України : аналіт. доп. / Бобро Д. Г. Іванюта С. П., Кондратов С. І., Суходоля О. М. / за заг. ред. О. М. Суходоля. – К.: НІСД, 2019. – 224 с.
49. OECD (1996-01-01), “Information Infrastructure Policies”, OECD Digital Economy Papers, No. 20, OECD Publishing, Paris.
50. National Development Strategy of Guyana. Chapter 9: Infrastructure Policies. Draft March 11, 1996 // <http://www.guyana.org/NDS/chap09.htm>.
51. BLANK S. Infrastructural policy and national strategies in Central Asia: The Russian example // Centr. Asian survey. – Oxford, 2004. – Vol. 23, № 3/4. – P. 225–48.
52. Klein, Michael. 2012. Infrastructure Policy : Basic Design Options. Policy Research Working Paper; No. 6274. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12119> License: CC BY 3.0 IGO.
53. M Benninghoff. Regional planning, infrastructural policy (transport, energy) and the environment. – Handbook of Swiss Politics, NZZ-Verlag, Zurich, 2004.
54. Thomas Feldhoff. infrastructural policy: framework and challenges // The Demographic Challenge: A Handbook about Japan. – Brill, 2008. – P. 781-797.
55. Valan Arasu J.G.. Globalization And Infrastructural Development In India. – New Delhi, 2008. – 76 p.
56. Про концесію: Закон України від 3 жовтня 2019 р. № 155-IX. – *Відомості Верховної Ради України*, 2019, № 48, ст. 325.
57. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23 листопада 2018 р. № VIII. – *Відомості Верховної Ради України*, 2018, № 50, ст. 400.
58. Питання європейської та євроатлантичної інтеграції: Указ Президента України від 20.04.2019. – Урядовий кур'єр від 23.04.2019. – № 78.
59. Про схвалення Національної транспортної стратегії України до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р. – Урядовий кур'єр від 27.06.2018, № 120.
60. Про схвалення Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р. – Урядовий кур'єр від 06.09.2019. – № 170.
61. Геостратегические ошибки Украины (Андрей Школьников) // <https://www.youtube.com/watch?v=wM4CdAC0KAg>.
62. Зубко Г. Ю. Поняття та зміст стратегічних об'єктів інфраструктури. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 2 (Vol. 1). С. 104–115.
63. Зубко Г. Ю. Шостий технологічний уклад: інфраструктурно-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 218–229.

**Zubko H. Modern approaches to defining the definition of state infrastructural policy**

**Summary.** The article contains the results of generalization of a significant array of modern approaches to defining the concept of state infrastructure policy in dogmatic and official Ukrainian and foreign sources. The factors influencing the conceptualization of this type of policy are given. The author's interpretation of the key concept is offered.

Effective domestic and foreign policy of the state is the key to ensuring national security, sustainable development of society and the quality of life of every person. Infrastructural policy is an integral part of state policy, which means it must ensure that all the goals of the state are met. In the course of the research, the author of the article conducted a comparative analysis of the use of the concept of "state infrastructural policy" in Ukrainian and foreign sources. He found that the key term has been actively used in English-language doctrinal and official texts since the late 90s of the twentieth century. This concept

began to appear in Ukrainian-language scientific texts since 2015. In the normative legal acts of Ukraine, including concepts, strategies, doctrines, the concept of "State infrastructural policy" is not fixed. The researcher found that the logic of drafters of legal acts is limited to the connection of infrastructure with roads and transport. In this context, the formation and implementation of the state infrastructural policy in Ukraine is mainly entrusted to the Ministry of Infrastructure and the State Agency for Infrastructural Projects. Such an understanding significantly narrows the range of this type of policy. The author of the article provides a list of factors that influence the need to change approaches at the concept level. He also offers the author's interpretation of the key concept.

**Key words:** politics, conceptualization of politics, security policy, state infrastructural policy, types of infrastructural policy, public-private partnership, connection between politics and law, public administration, dogmatic and legal analysis of legal texts.

*Капітаненко Н. П.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами**Інженерного навчально-наукового інституту**Запорізького національного університету*

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ІНСПЕКТОРА З ПИТАНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

**Анотація.** У статті проаналізовано адміністративно-правовий статус державних інспекторів із питань інтелектуальної власності. Визначено, що впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі передбачає проведення реформи захисту інтелектуальної власності, насамперед у сфері реалізації права інтелектуальної власності. В умовах реформаційних процесів важливо звернути увагу на суб'єктів правовідносин та їх статус, зокрема, адміністративно-правовий статус державних інспекторів із питань інтелектуальної власності.

Розглянуто причини створення та процес становлення інституції державних інспекторів із питань інтелектуальної власності. Встановлено, інститут державних інспекторів із питань інтелектуальної власності пройшов всі етапи розвитку одночасно з процесом пошуку та розбудови оптимальної моделі державного управління сферою інтелектуальної власності.

Аргументовано, що здійснення якісного державного контролю за дотриманням законодавства у сфері інтелектуальної власності, вдосконалення механізму складання та подання протоколів і матеріалів про адміністративні правопорушення органам, уповноваженим розглядати справи про такі правопорушення, необхідність взаємодії правоохоронних та контролюючих органів для припинення правопорушень, застосування стягнень чи покарань, передбачених законодавством, передбачає поновлення та активізацію діяльності державних інспекторів із питань інтелектуальної власності.

Доведено, що адміністративно-правовий статус державного інспектора з питань інтелектуальної власності потребує подальшого вдосконалення завдяки здійсненню певних організаційно-правових заходів, а саме: внесенню змін до нормативно-правових актів, які встановлюють сферу контролю державних інспекторів; усуненню розбіжностей та приведенню у відповідність чинного законодавства щодо прав, обов'язків, функцій інспекторів з питань інтелектуальної власності; формуванню штату державних інспекторів та фінансуванню їх діяльності. Важливим є те, що зміни в законодавстві, удосконалення системи державного управління мають бути спрямовані на забезпечення реалізації прав у сфері інтелектуальної власності.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, інтелектуальна власність, право інтелектуальної власності, реалізація права, державний інспектор, контроль

**Вступ.** Перехід людства до інформаційного суспільства супроводжується активними зрушеннями та ускладненнями різноманітних суспільних процесів, що починають взаємодіяти

між собою і впливатися в глобальний інформаційний простір як елементи глобальної мережевої структури цивілізації. Постають нові парадигми культури, економіки, державного управління, що актуалізує проблему концептуального переосмислення місця й ролі знань, інформації, інформаційних технологій, інтелектуальної власності у системі державного управління, у тому числі – управління у сфері реалізації права інтелектуальної власності.

Впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі передбачає проведення реформи захисту інтелектуальної власності [1], насамперед у сфері реалізації права інтелектуальної власності. В процесі імплементації норм Угоди між Україною і ЄС [2] та гармонізації українського законодавства з відповідними європейськими стандартами важливо звернути увагу на суб'єктів правовідносин та їх статус, зокрема, адміністративно-правовий статус державних інспекторів із питань інтелектуальної власності. В умовах реформаційних процесів чітко визначення становища учасників правовідносин в суспільстві надає їм можливість встановити свої права, обов'язки та законні інтереси, юридичні гарантії та відповідальність, а також попередити правопорушення та усунути причини, що їх зумовлюють. Вказані обставини і обумовлюють актуальність дослідження.

Визначенням поняття адміністративно-правового статусу різних суб'єктів адміністративного права займалися такі науковці, як В. Авер'янов, А. Авторгов, О. Андрійко, Н. Армаш, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Т. Гуржій, Я. Журавель, В. Зуй, Д. Каблов, Т. Коломоєць, С. Константінов, Л. Крупнова, О. Литвин, У. Ляхович, Ю. Старілов, Н. Янюк та інші.

Значний внесок у дослідження сфери права інтелектуальної власності зробили вітчизняні та зарубіжні вчені Г. Андрощук, Ю. Бошицький, О. Бутнік-Сіверський, Е. Гаврилов, В. Дозорцев, В. Дроб'язко, Р. Еннан, В. Жаров, А. Козинець, Л. Комзюк, Н. Мироненко, Л. Новоселова, О. Орлюк, О. Підпригора, О. Світличний, О. Святоцький, О. Харитонов, Р. Шишка, О. Штефан та інші. Адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів права інтелектуальної власності розглянуто в працях Є. Булата, Г. Довгань, О. Головкової, В. Дмитришина, О. Кадетової, О. Кашинцевої, О. Коротун, А. Майданевич, О. Михальського, М. Паладій, А. Пишної, А. Хрідочкіна, А. Шамраєва. Разом з тим, необхідно відзначити відсутність комплексних досліджень питання адміністративно-правового статусу суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності. Проте в умовах оновлення національного законодавства вважаємо за доцільне проаналізувати адміністративно-правовий статус державних інспекторів із питань інтелектуальної власності.



**Постановка завдання.** Метою статті є встановлення особливостей адміністративно-правового статусу державних інспекторів із питань інтелектуальної власності та надання рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, яке визначає статус вказаної інституції. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: а) проаналізувати причини виникнення інституту державних інспекторів з питань інтелектуальної власності; б) встановити історію функціонування інституції державних інспекторів з питань інтелектуальної власності в період реформування системи управління інтелектуальною власністю; в) з'ясувати особливості адміністративно-правового статусу державних інспекторів з питань інтелектуальної власності.

**Результати дослідження.** Історія державотворення незалежної України тісно пов'язана з процесом становлення правового та організаційного забезпечення регулювання відносин у галузі реалізації права інтелектуальної власності. Початок ХХІ ст. визначається посиленням міжнародного співробітництва країни з питань інтелектуальної власності. Україна приєдналася до Міжнародної конвенції про охорону прав виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення, підписаної в м. Римі 26 жовтня 1961 року, Договору Всесвітньої організації інтелектуальної власності про авторське право, підписаного в м. Женеві 20 грудня 1996 року, Договору Всесвітньої організації інтелектуальної власності про виконання і фонограми, підписаного в м. Женеві 20 грудня 1996 року. Відповідно продовжилося вдосконалення законодавства України у сфері інтелектуальної власності з урахуванням положень міжнародних договорів, а також Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (Угода TRIPs).

Крім того, прийняті закони, які регулюють нові види підприємницької діяльності, пов'язані з використанням об'єктів права інтелектуальної власності, з урахуванням міжнародних правових норм. Набув чинності Закон України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» від 17 січня 2002 року, який передбачав, що державний контроль за додержанням суб'єктами господарської діяльності законодавства у сфері інтелектуальної власності, в тому числі у сфері виробництва, експорту/імпорту дисків для лазерних систем зчитування, матриць, здійснюють державні інспектори з питань інтелектуальної власності (ч.1 ст. 6) [3]. Однак на термін набуття чинності Закону інституції державних інспекторів не існувало, що безумовно нівелювало державний контроль у сфері інтелектуальної власності та не посилювало вказаний закон.

Разом з тим, в подальшому з метою забезпечення конституційних прав громадян на захист інтелектуальної власності та сприятливих умов для створення об'єктів інтелектуальної власності, розвитку українського ринку цих об'єктів відповідно до Законів України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» від 17 січня 2002 року, «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 року, Указу Президента України «Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні» від 27 квітня 2001 року № 285 Кабінет Міністрів України затвердив Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі (далі – Положення) [4].

Розгляд проблеми в історичному ракурсі сприяє більш глибокому розумінню особливостей статусу державного інспектора з питань інтелектуальної власності. Слід вважати, що інститут державних інспекторів із питань інтелектуальної власності пройшов всі етапи становлення одночасно з процесом пошуку та розбудови оптимальної моделі державного управління сферою інтелектуальної власності. Так, Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний департамент інтелектуальної власності» від 20 червня 2000 року № 997 було створено Державний департамент інтелектуальної власності як урядовий орган, який брав участь у межах своєї компетенції у забезпеченні реалізації державної політики в сфері інтелектуальної власності, в складі Міністерства освіти і науки України. В грудні 2002 р. створені та розпочали функціонувати підрозділи державних інспекторів з питань інтелектуальної власності в регіонах, а в серпні 2003 р. було розглянуто першу справу в суді за протоколом державного інспектора з питань інтелектуальної власності Державного департаменту інтелектуальної власності [5]. Вказана структура управління існувала до 2010 року, коли Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 було створено Державну службу інтелектуальної власності України і підпорядковано Міністерству економічного розвитку і торгівлі України.

В процесі подальших зрушень щодо інтелектуальної власності запропоновано запровадження прозорої дворівневої структури державної системи правової охорони інтелектуальної власності замість складної трирівневої, за якої Міністерство економічного розвитку і торгівлі забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері інтелектуальної власності, а національний орган інтелектуальної власності виконує окремі публічні функції (владні повноваження) з реалізації державної політики у зазначеній сфері [6]. Зміни передбачалося реалізувати протягом 2016 – I кварталу 2017 року. Новий пласт суспільних відносин, які необхідно було опанувати Департаменту розвитку сфери інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі та здійснювати належне управління ними, відсутність нормативних напрацювань і тісної взаємодії з парламентом України для розроблення і прийняття законів з метою забезпечення реалізації права інтелектуальної власності відповідно до міжнародних правових актів – саме ці риси характеризували сферу інтелектуальної власності з часу, коли Державна служба інтелектуальної власності припинила виконувати функції з реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності (19 травня 2017 року) до прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення національного органу інтелектуальної власності» від 16 червня 2020 року і набуття ним чинності в жовтні 2020 року [7]. Безумовно, створення нової законодавчої бази для перетворень затягнулося. Важливо, що в процесі реформування досліджуваної галузі суспільних відносин діяльність державних інспекторів із питань інтелектуальної власності фактично не здійснювалась, бо не відбулося їх призначення.

Актуальність питання поновлення діяльності вказаної інституції обумовлена наступними чинниками. По-перше, державні інспектори з питань інтелектуальної власності наділені повноваженнями здійснювати контроль за дотриманням суб'єктами господарювання вимог Законів України «Про авторське

право і суміжні права» від 23 грудня 1993 року [8], «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» від 23 березня 2000 року [9], «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» від 17 січня 2002 року [10], «Про державну підтримку кінематографії в Україні» від 23 березня 2017 року [11] та інших актів законодавства у сфері інтелектуальної власності у порядку, встановленому законодавством, та вживати превентивні заходи до припинення незаконного обігу товарів, вироблених з порушенням прав інтелектуальної власності, зокрема вилучення з обігу контрафактних примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, вироблених чи імпортованих з порушенням вимог законодавства, а також обладнання і сировини для вироблення дисків і матриць. По-друге, відповідно до статей 221, 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) державні інспектори з питань інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі України складають та подають органам, уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення, протоколи та матеріали про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 51-2, 164-9, 164-13, 164-17, 164-18 та 186-7 КУпАП [12]. Важливо, що у випадках порушення законодавства, що регулює виробництво, експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування, експорт, імпорт обладнання чи сировини для їх виробництва та припинення порушень у мережі Інтернет лише державні інспектори з питань інтелектуальної власності уповноважені оформляти адміністративні матеріали. По-третє, здійснення повноважень державними інспекторами передбачає співпрацю з контрольною та правоохоронними органами влади (МВС, СБУ, ДПС) для припинення правопорушень, застосування стягнень чи покарань, передбачених законодавством.

Не варто забувати також, що функціонування інституції державних інспекторів з питань інтелектуальної власності тісно пов'язане з діяльністю регіональних Координаційних рад по боротьбі з порушеннями прав інтелектуальної власності, оскільки інспектори мали діяти перш за все в регіонах. За дорученням Кабінету Міністрів України (від 19.11.2012 року № 38220/7/1-12) обласні (міські) державні адміністрації повинні були забезпечити утворення та діяльність регіональних Координаційних рад по боротьбі з порушеннями прав інтелектуальної власності, які мали стати потужним механізмом боротьби з правопорушеннями в галузі інтелектуальної власності [13]. Однак за відсутності посад державних інспекторів з питань інтелектуальної власності, спроможних надати фахову підтримку очільникам обласних державних адміністрацій та правоохоронних органів, робота регіональних Координаційних рад стала неефективною [14].

З метою поновити діяльність державних інспекторів з питань інтелектуальної власності були видані наступні накази Міністерства економічного розвитку і торгівлі України: «Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності, та форми припису щодо усунення порушень, виявлених під час проведення планового (позапланового) заходу державного наг-

ляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності» від 29.01.2019 № 96, «Про затвердження Інструкції з оформлення державними інспекторами з питань інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі України матеріалів про адміністративні правопорушення» від 13.02.2019 № 217. Крім того, відповідно до підпункту 4715 пункту 4 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459, Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 р. № 674, Міністерство економічного розвитку і торгівлі видало наказ від 27.03.2019 р. № 518, за яким повноваження державних інспекторів з питань інтелектуальної власності виконуються посадовими особами Міністерства економічного розвитку і торгівлі [15]. В результаті, повноваження покладені на посадових осіб – співробітників департаменту розвитку сфери інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі.

Прийняте державним секретарем Мінекономіки рішення породжує багато питань. Відповідно до Положення державні інспектори діють у м. Києві та Севастополі, областях, Автономній Республіці Крим, де представляють Мінекономіки. Чи зможуть сім посадових осіб Мінекономіки здійснювати якісний державний контроль за дотриманням суб'єктами правовідносин законодавства у сфері інтелектуальної власності? Крім того, зазначають Кірін Р., Коротаєв В., Хоменко В., «... чи доцільно (та чи реально) суміщення основної роботи топ-менеджменту ІР-департаменту з виконанням повноважень ІР-інспектора та чи не може це протирічити положенням ст. 120 Конституції України з урахуванням рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 р. № 16-рп/2002 по справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади (справа № 1-4/2002)» [16, с. 57]. У будь-якому разі, вирішуючи питання, слід виходити з того, що справжнє реформування передбачає реалізацію комплексу заходів для вирішення системних проблем з метою створення умов для якісних змін в певній сфері. В контексті вдосконалення сфери інтелектуальної власності важливим є питання добору фахівців на посаду державного інспектора, працівників контролюючих органів, від яких залежить застосування норм законодавства. Рівень підготовки зазначених фахівців щодо володіння теоретичними знаннями та практичними навичками зі сфери інтелектуальної власності, на думку правників, потребує подальшого вдосконалення [17, с. 385].

Розглядаючи адміністративно-правовий статус державного інспектора з питань інтелектуальної власності, варто зазначити, що його положення регулюється Конституцією України, Законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, Положенням про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, наказами Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства та іншими нормативно-правовими актами.

Положення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 року № 674: 1) регламентує діяльність державних інспекторів з питань інтелектуальної власності; 2) визначає їх права та функціональні обов'язки стосовно

державного контролю за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності у процесі використання об'єктів права інтелектуальної власності, зокрема розповсюдження, прокату, зберігання, переміщення примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, а також виробництва, експорту та імпорту дисків для лазерних систем зчитування і матриць.

Державний інспектор з питань інтелектуальної власності (далі – державний інспектор) є посадовою особою Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (Мінекономіки). Мінекономіки контролює виконання державним інспектором своїх завдань і посадових обов'язків, вирішує питання про його забезпечення робочими приміщеннями, необхідним обладнанням та створює умови для роботи. Державному інспектору видається посвідчення встановленого зразка. Державний інспектор має право на використання індивідуальної печатки та бланків, форма яких затверджується Мінекономіки.

З метою виконання покладених на нього завдань державний інспектор має право: перевіряти у суб'єктів господарювання наявність дозволу на використання об'єктів права інтелектуальної власності та вимагати від них надання для ознайомлення реєстраційних, фінансових та інших документів, які підтверджують право на використання зазначених об'єктів; проводити огляд та вилучати у суб'єктів господарювання з метою вивчення на необхідний строк, але не більш як 30 днів, об'єкти права інтелектуальної власності у разі, коли є обґрунтована підстава підозрювати вчинення порушення вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності; проводити перевірку та вилучати в разі потреби у суб'єктів господарювання на період до вирішення питання в судовому порядку носії, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, а також процес виробництва носіїв; перевіряти наявність контрольних марок на введених в обіг примірниках аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, баз даних, комп'ютерних програм, та вилучати їх за наявності невідповідної контрольної марки, а для аудіовізуальних творів кінематографії – перевіряти наявність у суб'єкта господарювання документів, передбачених статтею 15 Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» від 23 березня 2017 року [11] та Положенням про державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. № 1315 [18]; перевіряти будь-які документи, що підтверджують дотримання законодавства з питань інтелектуальної власності, зокрема у процесі виробництва, експорту дисків і матриць, використання, експорту та імпорту обладнання і сировини для їх вироблення, а також отримувати копії документів, що підлягають перевірці; вимагати припинення порушення або вчинення дій, що можуть призвести до порушення законодавства з питань інтелектуальної власності, зокрема у процесі виробництва, розповсюдження, прокату, зберігання та переміщення дисків і матриць; залучати в установленому порядку до проведення перевірок представників контролюючих та правоохоронних органів, представників суб'єктів авторського права і/або суміжних прав або уповноважених ними осіб, а також експертів з питань інтелектуальної власності; порушувати перед уповноваженими органами питання про притягнення юридичних та/або фізичних осіб до відповідальності за порушення законодавства з питань інтелектуаль-

ної власності; вживати в установленому законом порядку спеціальних заходів (опечатувати і/або вилучати диски і матриці, обладнання і сировину для їх виробництва, що не відповідають вимогам законодавства) на період до вирішення питання у судовому порядку; надавати в установленому порядку висновки щодо правомірності використання об'єктів права інтелектуальної власності (п.8 Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності).

Державний інспектор зобов'язаний: у разі виявлення порушень законодавства з питань інтелектуальної власності, що містять ознаки кримінального правопорушення, негайно повідомляти про це відповідний орган досудового розслідування; у разі виявлення ознак адміністративного правопорушення за статтями 51-2, 164-9, 164-13, 164-17, 164-18 та 186-7 (у частині недоставляння або порушення строку доставляння обов'язкового безоплатного примірника патентних документів) КУпАП скласти протокол про адміністративне правопорушення та передавати його на розгляд до суду; у разі проведення огляду та вилучення продукції, до складу якої входять об'єкти права інтелектуальної власності, скласти протокол або робити відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, а у разі закупівлі (у тому числі контрафактної продукції) – акт закупівлі; забезпечувати дотримання порядку збереження комерційної та іншої інформації з обмеженим доступом під час виконання встановлених функцій; проводити перевірки в установленому порядку, оформлювати матеріали перевірки, вести їх облік та передавати на розгляд до суду; контролювати (перевіряти) стан виконання виданих в установленому порядку Мінекономіки і державним інспектором розпоряджень (приписів) щодо усунення виявлених порушень та рішень Мінекономіки стосовно виробництва, розповсюдження, прокату, зберігання, використання та переміщення об'єктів права інтелектуальної власності; взаємодіяти з іншими контролюючими та правоохоронними органами, зокрема органами МВС, ДПС, а також з центральними та місцевими органами виконавчої влади, державними, громадськими та іншими організаціями чи фізичними особами, уповноваженими представляти інтереси суб'єкта права інтелектуальної власності з метою захисту прав суб'єкта права інтелектуальної власності (п. 9 Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності).

Аналізуючи права та обов'язки державного інспектора з питань інтелектуальної власності відповідно до Положення, варто звернути увагу на той факт, що сфера інтелектуальної власності, яка підлягає контролю, обмежується сферою дії лише декількох Законів України, а саме: «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 року, «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» від 23 березня 2000 року, «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» від 17 січня 2002 року, «Про державну підтримку кінематографії в Україні» від 23 березня 2017 року. Отже, доцільно доповнити Положення зазначенням тих складників сфери інтелектуальної власності, здійснення державного контролю щодо яких державним інспектором з питань інтелектуальної власності не передбачено нормами чинного підзаконного нормативно-правового акту.

Крім того, існує потреба в усуненні розбіжностей між назвою Постанови Кабінету Міністрів України і Положення про

державного інспектора щодо органу виконавчої влади. Уточнення потребує і перелік учасників процесу контролю у сфері інтелектуальної власності. Доцільно, на погляд автора, внести до Положення вимоги до особи, яка бажає бути державним інспектором з питань інтелектуальної власності. Отже, можна цілком обґрунтовано вести мову про те, що Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності потребує значних доопрацювань з подальшим затвердженням в новій редакції.

**Висновки.** Таким чином, формування в Україні економіки інноваційного типу неможливо без розвитку і вдосконалення відносин у сфері інтелектуальної власності. Інтелектуальна власність – явище багатогранне комплексне, яке поєднує в собі економічні, політичні, правові, соціальні та культурні складники. З урахуванням сучасних тенденцій трансформаційних процесів розвитку сфери інтелектуальної власності актуалізується питання вдосконалення статусу учасників правовідносин, що сприяє визначенню місця суб'єкта в системі відносин в певному сегменті суспільства.

Адміністративно-правовий статус державного інспектора з питань інтелектуальної власності потребує модифікації завдяки здійсненню певних організаційно-правових заходів, а саме: внесенню змін до нормативно-правових актів, які встановлюють сферу контролю державних інспекторів; усуненню розбіжностей та приведенню у відповідність до чинного законодавства щодо прав, обов'язків, функцій інспекторів з питань інтелектуальної власності; формуванню штату державних інспекторів та фінансуванню їх діяльності. Важливим є те, що зміни в законодавстві та заходи з удосконалення системи державного управління мають бути спрямовані на забезпечення реалізації прав у сфері інтелектуальної власності. В цілому реалізація запропонованого дозволить продовжити реформування сфери інтелектуальної власності в Україні на засадах гармонізації відносин між публічною адміністрацією й людиною.

#### Література:

1. Про схвалення Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 червня 2016 р. № 402-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-2016-%D1%80#n8>
2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. №40. ст.2021.
3. Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування: Закон України від 17 січня 2002 року № 2953-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 17. ст. 121.
4. Про затвердження Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 року № 674. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2002-%D0%BF#Text>
5. Основні етапи розвитку Державної системи правової охорони інтелектуальної власності. URL: <https://web.archive.org/web/20140830195928/http://sips.gov.ua/ua/2002.html>
6. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади державної системи правової охорони інтелектуальної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від

- 23 серпня 2016 року № 585. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/585-2016-%D0%BF#Text>
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення національного органу інтелектуальної власності: Закон України від 16 червня 2020 року №703-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 45. ст. 387.
8. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3792-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 13. Ст. 64.
9. Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1587-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 24. Ст. 183.
10. Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування: Закон України від 17 січня 2002 р. № 2953-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 17. Ст. 121.
11. Про державну підтримку кінематографії в Україні: Закон України від 23.03.2017 р. № 1977-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 20. ст. 240.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон Української РСР від 07 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.
13. Регіональні Координаційні ради сприятимуть боротьбі з порушеннями прав інтелектуальної власності. URL: [http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art\\_id=246408893&cat\\_id=248446167](http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246408893&cat_id=248446167)
14. Розпочала роботу Рада з питань інтелектуальної власності. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=bc7a1618-a630-4003-8ef7-c163c8223f79&title=RozpochalaRobotuRadaZPitanIntelektualnoiVlasnostiPid>
15. Про встановлення повноважень державних інспекторів з питань інтелектуальної власності: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 27.03.2019 року № 518. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c300a921-7775-47b3>
16. Кірін П. С., Коротаєв В. М., Хоменко В. Л. Державний ІР-інспектор як суб'єкт адміністративного процесу. *Порушення прав у сфері інтелектуальної власності як підстава адміністративної, кримінальної та цивільної відповідальності*: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, 10 грудня 2019 р.; НДІ інтелектуальної власності НАПрН України. К.: Інтерсервіс. 2020. 178 с.
17. Мазуренко С. В. Проблеми адміністративно-правової охорони та захисту прав інтелектуальної власності: національний та міжнародний досвід. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. С. 383 – 388.
18. Положення про державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. № 1315. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-98-%D0%BF#Text>

#### Капитаненко Н. Features of the administrative and legal status of the state inspector on intellectual property issues

**Summary.** The article analyzes the administrative and legal status of state inspectors on intellectual property issues. It is determined that the introduction of European living standards and Ukraine's entry into the leading position in the world involves the implementation of reform of intellectual property protection, primarily in the field of intellectual property right implementation. In the context of reform processes, it is important to pay attention to the subjects of legal relations and their status, in particular, the administrative and legal status of state inspectors on intellectual property issues.

The reasons for the creation and the process of formation of the institution of state inspectors on intellectual property issues are considered. It is established that the institution of state inspectors on intellectual property issues has passed all stages of development simultaneously with the process of selecting and building the optimal model of state management of intellectual property field.

It is argued that the implementation of quality state control over compliance with legislation in the field of intellectual property, improving the mechanism of drawing up and submitting protocols and materials on administrative offenses to bodies authorized to consider cases of such offenses, the need for cooperation between law enforcement and regulatory authorities to stop offenses, application of disciplinary actions or penalties provided by law, provides for the resumption and intensification of activities of state inspectors on intellectual property issues.

It is proved that the administrative and legal status of the state inspector on intellectual property issues needs further improvement due to the implementation of certain organizational and legal measures, namely: amendments to regulations that establish the scope of control of state inspectors; elimination of discrepancies and harmonization of the current legislation on the rights, obligations and functions of inspectors on intellectual property issues; formation of the staff of state inspectors and financing of their activity. It is important that changes in legislation, improvement of the public administration system should be aimed at ensuring the implementation of rights in the intellectual property field.

**Key words:** administrative and legal status, intellectual property, intellectual property right, implementation of rights, state inspector, control.

*Князев В. С.,  
кандидат юридичних наук*

## РОЗПОРЯДЖЕННЯ ТОВАРАМИ ТА ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ КОМЕРЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: МИТНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**Анотація.** В статті досліджується питання розпорядження товарами та транспортними засобами комерційного призначення в митно-правовому аспекті. Проаналізовані нормативно-правові акти, зокрема положення Митного кодексу України, якими врегульовано здійснення розпорядження товарами та транспортними засобами комерційного призначення.

Запропоновано авторське визначення поняття розпорядження товарами та транспортними засобами комерційного призначення як сукупність дій, які вживаються митними органами та іншими суб'єктами відносно товарів і транспортних засобів комерційного призначення з метою забезпечення збереження їх споживчих цінностей, проведення оцінки, визначення ефективних шляхів його подальшого використання (реалізації, безоплатної передачі для потреб лікувальних, навчальних закладів, закладів та установ соціально-культурної сфери, інших закладів та установ, що фінансуються за рахунок державного чи місцевих бюджетів, або переробці, утилізації чи знищенню), прийняття і реалізація рішень щодо фактичної і юридичної долі майна.

Виокремлено товари і транспортні засоби комерційного призначення, якими відповідно до митного законодавства в установленому порядку здійснюється розпорядження.

Встановлено, що способами розпорядження товарами і транспортними засобами комерційного призначення є: 1) реалізація товарів і транспортних засобів комерційного призначення; 2) безоплатна передача товарів і транспортних засобів комерційного призначення для потреб лікувальних, навчальних закладів, закладів та установ соціально-культурної сфери, інших закладів та установ, що фінансуються за рахунок державного чи місцевих бюджетів; 3) переробка, утилізація чи знищення.

Визначено критерії віднесення майна до такого, що потребує розпорядження: 1) строк його зберігання (зокрема в зоні митного контролю, на складі митниці, складі тимчасового зберігання); 2) правовий статус товару; 3) вид товару; 4) підстави набуття права розпорядження на товар.

Звернуто увагу на факт існування категорій окремих видів товарів, які не підлягають реалізації, а також таких, відносно яких законодавством не встановлено альтернативного способу розпорядження (зокрема, тютюнової виробки, які підлягають знищенню).

**Ключові слова:** розпорядження, товари, митні органи, матеріальні цінності, транспортні засоби комерційного призначення, реалізація; безоплатна передача.

**Актуальність теми дослідження.** Запровадження нового підходу до функціонування митних органів в Україні обумовило внесення суттєвих змін до наявних відносин щодо розпорядження товарами та транспортними засобами комерційного характеру та надало їм нових характеристик. Вказана теза стосується перефармування способів розпорядження вказаним

майном митницею у єдиний механізм специфічної діяльності митних органів, що потребує теоретичного опрацювання. Крім того, проблематика визначення сутності товарів та транспортних засобів, які підлягають розпорядженню є надзвичайно актуальною, з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері митних правовідносин.

**Аналіз останніх досліджень.** Питання щодо розпорядження майном, зверненим на користь держави, у тому числі класифікації такого майна; сутності та видів товарів, що вилучаються чи приймаються на зберігання митницями та операції з ними; особливості відбору суб'єктів оціночної діяльності, які залучаються митницями для визначення вартості майна; посилення контролю за відповідальним зберіганням майна, вилученого митницями за порушення митного законодавства висвітлено у працях таких вчених, як: І. Бережнюк, А. Берзан, В. Бондаренко, О. Вакульчик, А. Гальчинський, О. Грачов, Н. Жанарбаєва, Т. Єдинак, Н. Єсипчук, М. Каленський, С. Коляда, Є. Корнієнко, І. Лукінов, О. Пасхавер, П. Пашко, Л. Пісьмаченко, С. Попель, Л. Прус, М. Разумей, У. Романюк, С. Терещенко, В. Фоменко, М. Четов та інших.

**Метою статті** є дослідження процедури розпорядження митними органами товарами та транспортними засобами комерційного призначення, а також виокремлення критеріїв, які сприятимуть визначенню найбільш сприятливого шляху розпорядження майном

**Виклад основного матеріалу.** Питанням розпорядження товарами і транспортними засобами комерційного призначення присвячено Розділ VII Митного кодексу України, який має назву «Зберігання товарів, транспортних засобів комерційного призначення на складах митних органів та розпорядження ними» та безпосередньо – Глава 38 «Розпорядження товарами, транспортними засобами комерційного призначення та коштами» [1]. При цьому, митне законодавство не визначає дефініцію «розпорядження». Тож, за допомогою аналізу теоретично-нормативної бази спробуємо дослідити зміст вказаної правової категорії.

Загалом, під розпорядженням майном у Кодексі України з процедур банкрутства розуміється система заходів щодо нагляду та контролю за управлінням і розпорядженням майном боржника з метою забезпечення збереження, ефективного використання майнових активів боржника, здійснення аналізу його фінансового стану, а також визначення наступної процедури ( санації чи ліквідації) [2]. Дещо інше поняття містилось в Законі України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», що втратив чинність. Відповідно, розпорядження майном визначено в якості системи заходів щодо нагляду та контролю за управлінням та розпоря-

дженням майном боржника з метою забезпечення збереження та ефективного використання майнових активів боржника та проведення аналізу його фінансового становища [3].

В цивільному законодавстві зміст права власності у суб'єктивному значенні складається з трьох правомочностей власника:

- 1) права володіння;
- 2) права користування;
- 3) права розпорядження.

У літературі їх називають «тріадою права власності». При цьому, право розпорядження полягає в юридичній можливості власника визначати фактичну і юридичну долю речі, яка полягає в зміні її фізичної сутності, аж до повного знищення (наприклад, це може бути споживання речі самим власником). Юридична доля речі може бути визначена шляхом передачі права власності іншій особі або шляхом відмови від права на річ. Наприклад, власник може продати або подарувати річ іншій особі. Варто звернути увагу на те, що саме внаслідок того, що розпорядження річчю полягає в передачі права власності, отримання плодів і прибутків (надання речі в найом і т.п.) не зовсім коректно оцінювати як реалізацію права розпорядження. Передаючи річ в найом, власник передає річ лише у тимчасове користування. Його право власності на річ не припиняється, а реалізується шляхом лише тимчасової передачі речі за плату іншій особі [4]. Тому в даному випадку логічно говорити про право користування, а не розпорядження.

Мироненко В. визначає право розпорядження як право власника змінювати долю речі через вчинення усвідомлених дій – односторонніх і двосторонніх правочинів – задля переходу права власності до інших осіб, передавання частини прав іншим особам, встановлення різного роду обтяжень та припинення права власності на річ у разі відмови від такого права чи знищення самої речі. Авторка вказує на те, що право розпорядження полягає у вчиненні власником щодо належної йому на праві власності речі певних активних дій. На підставі права розпорядження власник має можливість передати своє право власності на річ іншим особам, фізично знищити річ, покинути, відмовитись від речі. Вчиняючи такі дії, власник фактично визначає майбутнє речі, її подальшу юридичну долю. Визначення долі речі здійснюється на підставі усвідомленої волі особи [5, с. 31].

Слід відмітити, що набуваючи права власності на майно звернене в дохід держави митні органи не наділяються правомочністю щодо його користування, а лише права володіння і розпорядження в установленому законом порядку.

З метою удосконалення термінології та кращого розумінні правових категорій, пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 4 Митного кодексу України доповнивши її таким змістом: «розпорядження товарами і транспортними засобами комерційного призначення – це сукупність дій, які вживаються митними органами та іншими суб'єктами відносно товарів і транспортних засобів комерційного призначення з метою забезпечення збереження їх споживчих цінностей, проведення оцінки, визначення ефективних шляхів його подальшого використання (реалізації, безоплатної передачі для потреб лікувальних, навчальних закладів, закладів та установ соціально-культурної сфери, інших закладів та установ, що фінансуються за рахунок державного чи місцевих бюджетів, або переробці, утилізації чи знищенню), прийняття і реалізація рішень щодо фактичної і юридичної долі майна».

З аналізу ст. 243 Митного кодексу України [1] приходимо до висновку, що розпорядженню в митному аспекті підлягає майно, на яке митний орган в установленому законом порядку набув права власності в особі держави, а саме: 1) товари, транспортні засоби комерційного призначення, що зберігаються на складах митних органів, за якими власник або уповноважена ним особа не звернулися до закінчення строків зберігання, встановлених Митним кодексом України; 2) конфісковані за рішенням суду товари, транспортні засоби комерційного призначення, в тому числі ті, що були переміщені через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності; 3) товари, які були виявлені (знайдені) під час здійснення митного контролю в зонах митного контролю та/або у транспортних засобах, що перетинають митний кордон України, і власник яких невідомий, після закінчення строку зберігання; 4) товари, які швидко псуються або мають обмежений строк зберігання, у тому числі вилучені товари – безпосередні предмети порушення митних правил; 5) товари, не пропущені під час ввезення на митну територію України внаслідок установлених законодавством заборон чи обмежень на їх ввезення в Україну або транзит через територію України і не вивезені з території України у день їх ввезення (крім валютних цінностей), не вивезені власником або уповноваженою ним особою за межі митної території України до закінчення встановленого законодавством строку зберігання.

Вказаний перелік майна не є виключним. В митному законодавстві передбачено інші категорії товарів, що підлягають розпорядженню митними органами. Наприклад, п. 1 Порядку обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним [6], визначено категорії товарів, від яких власники відмовилися на користь держави. При цьому, розпорядження зазначеними групами товарів має характерну специфіку, яку опосередковано їх властивостями. До вказаних груп товарів віднесено: культурні цінності, предмети релігійного культу, валютні цінності, дорогоцінні метали, дорогоцінне каміння, напівдорогоцінне каміння, дорогоцінне каміння органогенного утворення, товарно-матеріальні цінності, які були в користуванні і ступінь зносу яких становить понад 50 відсотків, товарно-матеріальні цінності з групи товарів широкого вжитку і продукція виробничо-технічного призначення; транспортні засоби; спирт етиловий, алкогольні напої, тощо.

З огляду на вищевказане, уявляється доцільним зазначити, що критеріями віднесення майна до такого, що потребує розпорядження є:

- 1) строк його зберігання (зокрема в зоні митного контролю, на складі митниці, складі тимчасового зберігання);
- 2) правовий статус товару (зокрема, товари, за якими власник або уповноважена ним особа не звернулися до закінчення строків зберігання; товари, конфісковані за рішенням суду; товари, знайдені в зоні митного контролю, власник якого не відомий; товари, не пропущені на митну територію України внаслідок установлених законодавством заборон чи обмежень і не вивезені з території України в установлені законом строки; товари, які швидко псуються або мають обмежений строк зберігання; товари (предмети) гуманітарної допомоги; проби і зразки товарів, тощо);
- 3) вид товару (наприклад, продукти харчування, товари, що містять об'єкт інтелектуальної власності, продукти

харчування, культурні цінності, грошові кошти, підакцизні товари, тютюнові вироби і т.д.);

4) підстави набуття права розпорядження на товар тощо.

Щодо розпорядження товарами та транспортними комерційного призначення, які є предметом врегулювання ч. 3 ст. 243 Митного кодексу України під назвою «Розпорядження товарами, транспортними засобами комерційного призначення», то її доцільно перемістити до ст. 239, якою врегульовано питання роботи складів митних органів, в тому числі і відшкодування витрат за зберігання товарів на складах митниці. Це опосередковано тим, що у випадку закриття справи про адміністративні правопорушення за відсутністю події і складу адміністративного правопорушення, а також за наявності підстав для повернення власнику вилучених у справах про порушення митних правил товарів (якщо за рішенням суду по справі до особи, яка вчинила порушення митних правил, не буде застосовано стягнення у вигляді їхньої конфіскації), вказані товари не підлягають розпорядженню митниці.

Натомість, ч. 3 ст. 243 Митного кодексу України пропонуємо викласти в новій редакції, передбачивши право розпорядження товарами, які були вилучені у справах про порушення митних правил, провадження по яким було судом закрито, однак які не були протягом 30 днів оформленні власником або уповноваженою ним особою, та за які не були сплачені митні платежі.

Загалом, процедурі розпорядження товарами та транспортними комерційного призначення передусе прийняття рішення митним органом щодо цього та повідомлення їх власника або уповноваженої особи про це не пізніше як за п'ятнадцять днів до закінчення строків зберігання [1]. У рішенні про розпорядження товарами та транспортними засобами комерційного призначення має бути обрано й спосіб розпорядження майном з врахуванням детермінуючих ознак товарів, наприклад: різновид товару, його споживчі властивості, ступінь зносу, рік виготовлення, цілісність; наявність, необхідних для розпорядження документів на товар; кількість товару, вагу, об'єм; сферу можливого використання, потенційних клієнтів; економічну ефективність реалізації, знищення майна тощо.

**Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Підсумовуючи, можна стверджувати, що розпорядження товарами і транспортними засобами комерційного призначення в значенні митного законодавства – це сукупність дій, які живаються митними органами та іншими суб'єктами відносно товарів і транспортних засобів комерційного призначення з метою забезпечення збереження їх споживчих цінностей, проведення оцінки, визначення ефективних шляхів його подальшого використання (реалізації, безоплатної передачі для потреб лікувальних, навчальних закладів, закладів та установ соціально-культурної сфери, інших закладів та установ, що фінансуються за рахунок державного чи місцевих бюджетів, або переробці, утилізації чи знищенню), прийняття і реалізація рішень щодо фактичної і юридичної долі майна. Важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких здійснюється розпорядження товарами та транспортними засобами комерційного призначення, з одного боку, та розвиток елементів механізму забезпечення прав учасників митних правовідносин – з іншого, опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

#### Література:

1. Митний кодекс: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 16.12.2020 р.).
2. Кодекс України з процедур банкрутства: 8.10.2018 р. № 2597-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#Text>(дата звернення: 16.12.2020 р.).
3. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12> (дата звернення: 16.12.2020 р.).
4. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 16.12.2020 р.).
5. Мироненко В. Права володіння, користування і розпорядження власністю за цивільним законодавством. *Цивільне право і процес*. 2019. № 1. С. 28-32.
6. Про Порядок обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.1998 р. № 1340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-98-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.12.2020 р.).

#### **Kniaziev V. Disposal of goods and vehicles for commercial purposes: customs and legal aspect**

**Summary.** The article examines the issue of disposal of goods and vehicles for commercial purposes in the customs and legal aspects. The normative legal acts are analyzed, in particular the provisions of the Customs Code of Ukraine, which regulate the disposal of goods and commercial vehicles.

The author's definition of the concept of disposal of goods and vehicles for commercial purposes as a set of actions taken by customs authorities and other entities in relation to goods and vehicles for commercial purposes to ensure the preservation of their consumer values, evaluation, identification of effective ways of its further use, free transfer for the needs of medical, educational, social and cultural institutions, other institutions and institutions financed from the state or local budgets, or processing, disposal or destruction), making and implementing decisions on the actual and legal fate of the property.

The goods and vehicles of commercial purpose which according to the customs legislation in the established order are carried out are allocated.

It is established that the ways of disposing of goods and vehicles for commercial purposes are: 1) the sale of goods and vehicles for commercial purposes; 2) free transfer of goods and vehicles for commercial purposes for the needs of medical, educational institutions, institutions and institutions of the socio-cultural sphere, other institutions and institutions financed from the state or local budgets; 3) recycling, disposal or destruction.

The criteria for classifying property as requiring an order are determined: 1) the term of its storage (in particular, in the customs control zone, in the customs warehouse, temporary storage warehouse); 2) the legal status of the goods; 3) type of goods; 4) the grounds for acquiring the right to dispose of the goods.

Attention is drawn to the existence of categories of certain types of goods that are not subject to sale, as well as those for which the legislation does not establish an alternative method of disposal (in particular, tobacco products that are subject to destruction).

**Key words:** orders, goods, customs authorities, material values, commercial vehicles, sales; free transfer.



*Кобильнік Д. А.,**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри фінансового права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ

**Анотація.** Автором підкреслено, що в основі охоронної функції покладено можливість як здійснення низки контрольних заходів, так і застосування примусу. Зазначимо, що механізм реалізації охоронної функції у сфері публічних фінансів виступає частиною комплексного механізму правового регулювання вказаної галузі. Зазначено, що у наукових колах й досі не віднайдено одностайного підходу до визначення таких категорій, як: «державний примус», «фінансовий примус», «податковий примус» тощо. Кожен з правників зосереджує увагу на окремих аспектах.

Аргументовано підхід, за якого на порядку денному постає питання щодо необхідності виділення як галузі права саме фінансового (з огляду на існування низки чинників, як-то динамічний розвиток суспільних відносин, тривалі еволюційні процеси й новітні підходи законодавця до упорядкування відносин у сфері публічних фінансів тощо). Обґрунтовано доцільність розгляду податкового права як самостійної галузі права й податково-правового примусу як окремого виду державного примусу. На підставі проведеного аналізу доведено, що в сучасних умовах правове регулювання податкового примусу зазнало суттєвих змін. Так, у податковому регулюванні державний примус може бути застосований як до платників податків, так і до контролюючих органів за порушення (невиконання або неналежне виконання) податково-правових норм. Однак все одно для зазначених суб'єктів податкових відносин, примус як прояв охоронної функції, буде різнитися за: а) колом суб'єктів, уповноважених на застосування заходів примусового характеру (для платників – переважно контролюючі органи, а у виключних випадках – суд (при зупиненні видаткових операцій та арешті коштів на рахунку платника податків); б) заходами впливу, які можуть бути застосовані до них; в) критерієм обов'язковості встановлення суб'єктивної сторони (при застосуванні заходів відповідальності); г) порядком застосування (для платників податків характерний як позасудовий, так і судовий порядок застосування заходів примусу; стосовно контролюючих органів – виключно у судовому порядку); д) метою застосування; е) характером несприятливих наслідків.

**Ключові слова:** податкове право, охоронна функція, примус, податково-правовий примус, контролюючі органи, вина.

**Постановка проблеми.** В основі охоронної функції покладено можливість як здійснення низки контрольних заходів, так і застосування примусу. Зазначимо, що механізм реалізації охоронної функції у сфері публічних фінансів виступає частиною комплексного механізму правового регулювання вказаної галузі.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідженням примусу у праві займалися чимало науковців – представників як теорії держави і права, так і окремих правових галузей, зокрема,

такі як: Д. Н. Бахрах, Д. П. Дорошенко, О. М. Дуванський, Д. А. Керімов, М. П. Кучерявенко, А. М. Тимченко та ін. Показово, що у наукових колах й досі не віднайдено одностайного підходу до визначення таких категорій, як: «державний примус», «фінансовий примус», «податковий примус» тощо. Кожен з правників зосереджує увагу на окремих аспектах.

**Мета публікації** полягає у дослідженні сутності податково-правового примусу й розкритті ознак останнього.

**Виклад основного матеріалу.** Приміром, досліджуючи примус у радянські часи, Д. А. Керімов вказує, що його особливостями є такі: 1) застосовується до окремих членів суспільства, які не виконують або ж порушують вимоги права; 2) використовується лише на основі й в суворих рамках закону; 3) головною метою є не придушення, кара чи відплата, а саме – забезпечення взірцевого правопорядку й перевиховання порушників правопорядку [1, с. 186]. На наше переконання, призначення примусу полягає не лише у боротьбі з правопорушеннями та забезпечення правопорядку, а й в охороні держави, суспільства, кожної окремої особи, їх прав та законних інтересів.

Д. П. Дорошенко не надаючи визначення державного примусу, вказує, що останній у правовій соціальній державі має свою специфіку, а саме: (а) служить захисту інтересів громадян і суспільства в цілому; (б) виступає базовим методом управління суспільством; (в) здійснюється у закріпленій нормативно-правовими актами процедурній формі. У цих актах встановлені види примусових заходів, підстави їх застосування, визначено суб'єкти його застосування та їх компетенція, порядок здійснення примусу, право громадян на захист; (г) не має характеру насильства, свавілля, не ставить за мету заподіяти фізичні чи інші страждання, а спрямований насамперед на виховання добросовісного громадянина [2, с. 192, 193].

Дійсно, в сучасних реаліях суспільного життя, що характеризується, на жаль і досі переважно низьким рівнем правосвідомості громадян, саме примус виступає дієвим методом регулювання правовідносин. У той же час слід наголосити на необхідності встановлення меж застосування примусу з боку держави (через спеціально уповноважені органи державної влади) до учасників певних правовідносин за недотримання або ж неналежне виконання законодавчих приписів.

У цьому контексті, на наше переконання, йдеться про допустимість державного примусу як загальнообов'язкового сутнісного критерію останнього. При цьому допустимість примусу взаємопов'язана із справедливістю, яка в свою чергу розкривається через співмірність та обґрунтованість у відповідній царині правового регулювання. Обґрунтованість державного примусу у такому разі слід розглядати як його обов'язковий базис на праві у широкому сенсі, а співмірність – з певними

індивідуальними обставинами, за допомогою яких можна коригувати вплив державного примусу на конкретного суб'єкта з урахуванням специфіки кожного конкретного випадку.

На підставі синтезу представлених міркувань можна зробити висновок, що державний примус характеризується такими ознаками, як-то:

- застосування здійснюється спеціально уповноважених суб'єктів;
- підстави застосування та система заходів примусу регламентована в нормативно-правових актах;
- має виключно правовий характер;
- є способом упорядкування та впливу на відповідні суспільні відносини, урегульовані правом;
- підставою застосування такого примусу є невиконання (порушення) або неналежне виконання правових приписів;
- застосовується у сфері правовідносин, які мають охоронний характер;
- передбачає настання різнопланових несприятливих наслідків для суб'єкта, яким вчинено порушення норми права (йдеться про майнові або організаційні обмеження);
- односторонній порядок застосування (лише з боку держави, без згоди іншої сторони (зокрема, порушника норми права));
- межі його застосування окреслюються законодавчо через співмірність та обґрунтованість.

Ще Д. Н. Бахрахом було запропоновано виокремлювати види примусу залежно від галузевого поділу права [3, с. 26-30]. Такий підхід є цілком логічним та аргументованим й підтримується у наукових колах й дотепер, зокрема, виділяють адміністративний, фінансовий, кримінальний примус та ін. Як вказує Е. С. Дмитренко, примус у фінансовому праві становить собою закріплені нормами права владно-примусовий вплив держави в особі уповноважених нею органів на суб'єктів фінансового права в разі вчинення ними фінансових правопорушень шляхом установлення для них певних негативних наслідків у виді обмежень особистого, організаційного або майнового характеру з метою охорони фінансових правовідносин, покарання правопорушників, попередження правопорушень і спонукання суб'єктів цих правовідносин до дотримання належної поведінки у сфері фінансової діяльності. Примусовий характер перелічених заходів дістає прояв у їх застосуванні без згоди іншої сторони, зобов'язаної виконувати приписані дії або утриматися від тих чи інших дій [4, с. 222].

Схоже міркує й О. М. Дуванський, виділяючи в якості самостійного виду державного примусу саме фінансово-правовий. На думку науковця, фінансово-правовий примус – це закріплені нормами права владно-примусовий вплив держави в особі уповноважених нею органів на суб'єктів фінансового права в разі вчинення ними фінансових правопорушень шляхом установлення для них певних негативних наслідків у виді обмежень особистого, організаційного або майнового характеру з метою охорони фінансових правовідносин, покарання правопорушників, попередження правопорушень і спонукання суб'єктів цих правовідносин до дотримання належної поведінки у сфері фінансової діяльності [5, с. 80-81]. У цілому такий підхід може бути підтриманий, оскільки у ньому відображені всі загальні ознаки державного примусу, які мають місце й при його застосуванні у сфері публічних фінансів. Разом із цим з огляду на існування низки чинників (динамічний розвиток суспільних відносин, триваючі євроінтеграційні процеси й новітні під-

ходи законодавця до упорядкування відносин у сфері публічних фінансів тощо), на порядку денному постає питання щодо необхідності виділення як галузі права саме фінансового.

Справа в тому, що в умовах сьогодення бюджетне та податкове право, зокрема, які раніше розглядалися як підгалузі фінансового права, наразі мають розглядатися як окремі галузі права. Це зумовлено тим, що податкове право відповідає всім характеристикам, які мають бути притаманними галузі права. Йдеться про: а) наявність однорідних суспільних відносин; б) наявність у складі більш дрібних утворень (складні інститути, інститути, норми права); в) власний предмет та метод регулювання; г) наявність кодифікованого акта, яким регламентовано такі відносини. З огляду на викладене, доцільним та аргументованим вбачаємо позицію щодо виокремлення податково-правового примусу як окремої правової категорії й виду державного примусу.

Як слушно підкреслює В. В. Кириченко, податково-правовий примус – це зумовлений методом правового регулювання податкових відносин особливий вид державного примусу, який здійснюється органами державної податкової служби та іншими контролюючими органами, полягає в застосуванні примусових заходів до платників податків та інших зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин у разі порушення ними встановленого порядку виконання податкового обов'язку [6, с. 7, 54].

Підтримує запропонований підхід Д. П. Дорошенко, на переконання якого, примус податково-правовий займає центральне місце серед систем інших його заходів та становить собою систему закріплених нормами податкового права заходів впливу на зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин, що застосовуються при недотриманні цими суб'єктами податково-правових норм з метою забезпечення реалізації ними свого податкового обов'язку [7, с. 185]. При цьому правник цілком обґрунтовано акцентує увагу на тому, що податково-правовий примус реалізується через систему його заходів. До них належить: (1) «власне» податково-правовий примус (обтяжуючі й стимулюючі заходи), (2) заходи поновлення (забезпечення податкового обов'язку) та (3) відповідальність за податкові правопорушення [7, с. 197 – 198]. Ми переконані, що запропонований підхід потребує додаткової аргументації автора. Говорячи про податково-правовий примус як вид державного примусу, цілком логічна наявність системи примусових заходів, які можуть бути застосовані лише у сфері оподаткування. З огляду на це, вважаємо недоцільним в системі заходів податкового примусу виділяти ще один податково-правовий примус, який розкривається через застосування як обтяжуючих, так і стимулюючих заходів.

Показово, що однією з новел національного податкового законодавства України, які наберуть юридичної сили з 1 січня 2021 року, є можливість застосування відповідальності або ж каральних заходів податково-правового примусу не лише до зобов'язаних суб'єктів податкових відносин, а й до контролюючих органів та / або їх посадових осіб. Відповідно до п. 109.4 ст. 109 Податкового кодексу України контролюючі органи несуть відповідальність за вчинення податкових правопорушень незалежно від наявності вини. При цьому встановлено, що контролюючі органи (посадові (службові) особи таких контролюючих органів) несуть відповідальність у вигляді відшкодування шкоди особі, стосовно якої було вчинено податкове правопорушення [8, п. 110.3 ст. 110].

Загальні положення щодо застосування примусового заходу у вигляді відшкодування шкоди зобов'язаним учасникам податкових правовідносин закріплено у ст. 114 Податкового кодексу України. Так, шкода, заподіяна протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю контролюючих органів, їх посадових (службових) осіб, відшкодовується державою за рахунок коштів державного бюджету. При цьому за загальним правилом така шкода за податкові правопорушення відшкодовується в повному обсязі в порядку, передбаченому законодавством про відшкодування шкоди [8, п. 114.2 ст. 114].

Основним законом про відшкодування шкоди є Цивільний кодекс України [9]. Згідно з ст.ст. 1173, 1174 вказаного нормативно-правового акта шкоду, завдану фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування чи посадовою особою відповідного органу під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовує держава, Автономна Республіка Крим або орган місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів чи посадової особи.

Як бачимо, норми податкового законодавства щодо відповідальності контролюючих органів незалежно від їх вини, узгоджені з приписами цивільного законодавства. Разом із цим вищенаведені статті Цивільного кодексу України не заперечують обов'язкової наявності інших елементів складу цивільного правопорушення, які є обов'язковими для доказування у спорах про стягнення збитків. Фактично для притягнення контролюючого органу до відповідальності у вигляді стягнення шкоди є наявність трьох умов: (а) неправомірні дії цього органу; (б) наявність шкоди; (в) причинний зв'язок між неправомірними діями й заподіяною шкодою. Окрім того, потрібно підтвердити факт порушення права та/або інтересів особи. Обов'язок доведення вказаних умов має позивач (в нашому випадку – платник податків, податковий агент та інші зобов'язані учасники податкових правовідносин), який звернувся з позовом до суду про стягнення шкоди. Запропонований порядок відшкодування шкоди за податкові правопорушення з боку контролюючих органів є доволі складним, його реалізація може бути затягнутою у часі, оскільки відбуватиметься в межах класичного провадження.

У абз. 2 п. 114.2 ст. 114 закріплено, що особа, чії права порушені, за наявності обставин, передбачених п. 128.2 ст. 128 цього Кодексу, має право заявити вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю контролюючих органів, їх посадових (службових) осіб, у розмірі однієї мінімальної заробітної плати, встановленої станом на дату визнання таких рішень, дій чи бездіяльності незаконними, у порядку, передбаченому законодавством. У такому разі доведенню підлягає лише протиправність рішень, дій чи бездіяльності стосовно особи. Й шкода понад встановлений розмір відшкодуванню не підлягає.

У вищезгаданому п. 128.2 ст. 128 Податкового кодексу України міститься перелік правопорушень з боку контролюючих органів та їх посадових (службових) осіб, відшкодування шкоди за вчинення допускається внаслідок доведення лише факту його вчинення. До таких правопорушень віднесено:

а) прийняття незаконного рішення, а так само вчинення незаконних діянь (дій або бездіяльності) контролюючим органом та/або його посадовими (службовими) особами, що призвели до безпідставної відмови в набутті, а так само до безпід-

ставної втрати особою статусу платника податку або платника одного з податків, набуття та/або анулювання (втрата) якого відбувається за рішенням контролюючого органу;

б) невнесення або несвоєчасне внесення контролюючим органом даних до Реєстру заяв про повернення суми бюджетного відшкодування та/або порушення строків початку проведення камеральної перевірки, передбаченої п. 200.10 ст. 200 цього Кодексу, а у випадках, визначених п. 200.11 ст. 200 цього Кодексу, – перевірки, зазначеної у такому пункті, якщо за результатами таких протиправних діянь було порушено строки повернення сум бюджетного відшкодування;

в) прийняття посадовими (службовими) особами контролюючого органу рішення про використання майна, визначеного п. 87.3 ст. 87 цього Кодексу, як джерела погашення грошового зобов'язання або податкового боргу платника податків;

г) перешкоджання посадовими (службовими) особами контролюючого органу звільненню майна особи з-під режиму тимчасового затримання;

д) незаконне застосування посадовими (службовими) особами контролюючого органу арешту майна або коштів на рахунках;

е) безпідставне внесення посадовими (службовими) особами контролюючого органу даних про наявність податкового боргу платника податків або несвоєчасне внесення чи невнесення даних про відсутність податкового боргу платника податків.

Наведене свідчить про встановлення двох окремих правових механізмів відшкодування шкоди зобов'язаним учасникам податкових відносин: загального (у повному обсязі та відповідно до вимог цивільного законодавства України); спрощеного (відшкодування фіксованої суми за чітко визначені податкові правопорушення). На підставі аналізу вказаних правових механізмів можемо констатувати, що законодавець дозволяє платникам податків на власний розсуд вирішувати, який з наданих механізмів обирати для відшкодування шкоди за будь-які порушення законодавства з боку контролюючих органів. Однак за своєю суттю загальний механізм не буде податково-правовим, а спрощений – можна віднести до заходів податково-правового примусу. Також зазначимо ще одну принципову відмінність у застосуванні заходів примусу до платників податків та контролюючих органів. Це суб'єкти, уповноважені на застосування податково-правового примусу: до платників податків – контролюючі органи й у виключних випадках – суд; до контролюючих органів та їх посадових (службових) осіб – виключно суд. На нашу думку, впровадження механізму відповідальності за податкові правопорушення з боку контролюючих органів є позитивним, оскільки дозволяє захистити права і законні інтереси зобов'язаних суб'єктів податкових відносин; забезпечить прийняття більш виважених та обґрунтованих рішень з боку контролюючих органів. Однак наскільки такий механізм буде ефективним та дієвим на практиці зможемо констатувати через певний проміжок часу, коли буде сформована судова практика з цього питання.

**Висновки.** Проаналізувавши деякі аспекти примусу як прояву охоронної функції податкового права, робимо наступні висновки: в сучасних умовах правове регулювання податкового примусу зазнало суттєвих змін. Так, у податковому регулюванні державний примус може бути застосований як до платників податків, так і до контролюючих органів за порушення (невиконання або неналежне виконання) податково-правових

норм. Однак все одно для зазначених суб'єктів податкових відносин, примус як прояв охоронної функції, буде різнитися за: а) колом суб'єктів, уповноважених на застосування заходів примусового характеру (для платників – переважно контролюючі органи, а у виключних випадках – суд (при зупиненні видаткових операцій та арешті коштів на рахунку платника податків); б) заходами впливу, які можуть бути застосовані до них; в) критерієм обов'язковості встановлення суб'єктивної сторони (при застосуванні заходів відповідальності); г) порядком застосування (для платників податків характерний як позасудовий, так і судовий порядок застосування заходів примусу; стосовно контролюючих органів – виключно у судовому порядку); д) метою застосування; е) характером несприятливих наслідків.

#### Література:

1. Керимов Д. А. *Философские проблемы права*. Москва, 1972. 472 с.
2. Дорошенко Д. П. Податково-правовий примус у соціальній державі: до питання взаємообумовленості. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.*, (м. Дніпро, 13–14 січня 2017 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2017. С. 190-194.
3. Бахрах Д. Н. *Советское законодательство об административной ответственности*. Пермь, 1969. 319 с.
4. Дмитренко Е. С. *Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України: монографія*. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 592 с.
5. Дуванський О. М. *Примусові заходи, пов'язані з невиконанням обов'язку зі сплати податків і зборів* : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2012. 206 с.
6. Кириченко В. В. *Способи забезпечення виконання податкового обов'язку*: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2005. 202 с.
7. Дорошенко Д. П. *Примус у податковому праві*: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 414 с.
8. Податковий кодекс України від 2.12.2010. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv#n227>

9. Цивільний кодекс України від 16.03.2003. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

#### Kobylnik D. Modern approaches to the characterization of tax and legal coercion

**Summary.** The author emphasizes that the security function is based on the possibility of implementing a number of control measures and the use of coercion. Note that the mechanism for implementing the protection function in the field of public finance is part of a comprehensive mechanism for legal regulation of this area. It is noted that in scientific circles there is still no unanimous approach to the definition of such categories as: “state coercion”, “financial coercion”, “tax coercion” and so on. Each of the lawyers focuses on certain aspects.

The approach is argued, according to which the question of the need to allocate as a branch of law is financial (given the existence of a number of factors, such as the dynamic development of public relations, ongoing European integration processes and the latest approaches of the legislator to regulate public finance, etc. The expediency of considering tax law as an independent branch of law and tax-legal coercion as a separate type of state coercion is substantiated. However, for these subjects of tax relations, coercion as a manifestation of the protective function will differ in: a) the range of entities authorized on the application of coercive measures kteru (for taxpayers – mainly regulatory authorities, and in exceptional cases – the court (in case of suspension of expenditure transactions and seizure of funds on the taxpayer's account); b) measures of influence that may be applied to them; c) the criterion of mandatory establishment of the subjective side (when applying measures of responsibility); d) the procedure for application (for taxpayers is characterized by both extrajudicial and judicial procedures for the application of coercive measures; in relation to regulatory authorities – only in court); e) the purpose of application; f) the nature of the adverse effects.

**Key words:** tax law, security function, coercion, tax and legal coercion, controlling bodies, guilt.

*Кобрусєва Є. А.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного і кримінального права  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

## СУЧАСНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті досліджуються сучасні методологічні підходи до права на мирні зібрання в Україні. Акцентується увага, на елементах демократичного суспільства, що розвивається, яке відкрите для змін, свободи, якими користуються громадяни, де важлива роль відводиться ставленню законодавця до мирних зібрань. Широкий спектр політичних причин або переконань може викликати громадський протест, який, у свою чергу, може приймати різні форми публічних зборів. Важливу роль у механізмі забезпечення права на мирні зібрання, становлять органи державної влади, які мають стримуючими адміністративно-правовими механізмами в інтересах суспільства, забезпечити свободу вираження думок, зборів і демонстрацій громадян.

Зміни, що відбуваються в українському суспільстві, пробуджують високу активність та прагнення людей брати безпосередню участь у вирішенні проблем, які стосуються їх загальних інтересів, зокрема й з використанням права на мирні зібрання. Втім, незважаючи на всю важливість саме цього різновиду політичних прав, конституційні положення про свободу зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій й дотепер належним чином не конкретизовані в поточному законодавстві, нерідко обмежуються, а то і просто порушуються.

Спираючись на міжнародний досвід врегулювання права на мирні зібрання, запропоновано шляхи підвищення ефективності механізму адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання, які полягають у створенні внутрішньодержавного механізму контролю за дотриманням міжнародних стандартів прав та свобод людини, а також розвитку можливостей звернення до Європейського суду з прав людини, якщо та чи інша проблема не вирішена на національному рівні. Доведено, що навіть досить невелике коло чинних норм, що закріплені у законодавчих актах різного рівня, які гарантують забезпечення права на мирні зібрання, нерідко виявляють певну неузгодженість у змісті окреслених прав, особливо з позицій суб'єктів права на свободу мирних зібрань: Конституція України таким суб'єктом називає громадянина, а цивільне законодавство – фізичну особу. Доведено необхідність впровадження міжнародних стандартів забезпечення права на мирні зібрання, насамперед стандартів європейської спільноти, що пов'язано з євроінтеграційними прагненнями України. Адже впровадження європейських стандартів і дотримання їх суб'єктами публічної адміністрації є однією з передумов інтеграції України в європейській правовий простір.

Оскільки право на свободу мирних зібрань не може бути реалізованим за відсутності кореспондуючих обов'язків, покладених на державу в особі її уповноважених органів, аналіз норм Конституції та законів України, дозволив виокремити такі органи у категорію суб'єктів владних повноважень забезпечення права на мирні зібрання.

**Ключові слова:** мирні зібрання, міжнародні стандарти, суб'єкти забезпечення права на мирні зібрання, громадянське суспільство.

**Постановка проблеми.** Створення правової держави неодмінно передбачає гарантування та реалізацію основних прав і свобод людини та громадянина. Проте свої погляди на актуальні питання громадяни можуть висловити здебільшого шляхом прямого народного волевиявлення або через засоби масової інформації. Насправді вибори або референдуми не проводяться кожного дня, а більшість людей найчастіше не мають безпосереднього доступу до ЗМІ та не впливають на здійснення політики. У такому випадку найкращим способом привернути увагу є публічне висловлення своєї позиції. Отже, особливого значення набуває забезпечення права громадян на мирні зібрання, яке втілює в собі поєднання конституційних гарантій громадянина на свободу світогляду та віросповідання, думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо.

Проблема дотримання свободи зібрань набула в Україні особливої актуальності через численні акції протесту, які вже неодноразово відбувалися в Україні. Дотепер правове забезпечення права на мирні зібрання продовжує розвиватися неоднорідно і нерідко залежить від соціально-політичної ситуації в країні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми.** Водночас слід зазначити, що питання адміністративно-правового регулювання права на мирні зібрання неодноразово привертало увагу науковців, серед яких: М.О. Баймуратов, В.В. Букач, О.В. Васюковська, Т.І. Гудзь, М.М. Денісова, О.С. Денісова, О.Ю. Дрозд, В.В. Заросило, О.В. Колісник, А.Т. Комзюк, Р.О. Куйбіда, М.І. Логвиненко, С.М. Міщенко, О.Б. Онишко, В.Д. Остапенко, В.Г. Поліщук, Е.С. Регушевський, М.І. Середа, М.І. Смокович, В.О. Скомаровський, Р.Б. Тополєвський, О.В. Тронько, А.Є. Шевченко.

**Метою статті** є дослідження особливостей сучасних методологічних підходів права на мирні зібрання.

**Виклад основного матеріалу.** Право на свободу мирних зібрань доповнює та має точки дотику з іншими цивільними і політичними правами. Право на свободу вираження думок має особливе значення з урахуванням експресивного характеру зібрань, що впливають на громадську думку, в результаті відбувається одночасна реалізація зазначених прав. Свобода мирних зібрань також взаємопов'язана з правом на свободу асоціації, правом на участь у державних справах і правом голосу. Крім того, це одне з прав, що лежать в основі більш широкого «права на протест». Також, право на мирні зібрання може перетинатися з правом сповідувати свою релігію або переконання спільно з іншими. Визнання взаємозв'язку і взаємозалежності цих різних прав має важливе значення для забезпечення практичного та ефективного захисту права на свободу мирних зібрань.

Саме визначення терміну «мирне» тлумачиться як таке, що відноситься до обставин, при яких проводяться збори, але варто звернути увагу, що навіть мирні збори можуть бути обмежені або навіть заборонені, якщо дотримуються вимоги обмежувального застереження. Основна увага тут приділяється наміру організаторів, яке полягає в тому, щоб донести свої переконання. Зокрема, Європейський суд з прав людини постановив, що право на свободу мирних зібрань забезпечується кожному, хто має намір організувати мирну демонстрацію; можливість насильницьких дій під час демонстрацій або можливість екстремістів з насильницькими намірами приєднатися до демонстрації саме по собі не може відняти цього права.

Стаття 19 Загальної декларації прав людини передбачає право на свободу думок і їх вільне вираження, а стаття 20 проголошує, що кожна людина має право на свободу мирних зібрань і асоціацій. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права передбачає право на свободу вираження думок і визнає право на мирні зібрання. У цьому відношенні видається, що укладачі Міжнародного пакту про громадянські і політичні права не дійшли згоди щодо того, чи потребує право на мирні зібрання окремої статті, і тому деякі вчені сперечаються про те, чи має ця свобода своє власне життя і характер. Вчені все більше усвідомлюють і погоджуються з існуванням цього найважливішого права в паралельному зв'язку зі свободою вираження думок.

Концептуально, європейські принципи та стандарти праворозуміння та правозастосування мають ключове значення для юридичних процесів в Україні, з огляду на євроінтеграційні прагнення нашої держави, які знайшли свій зовнішній прояв у ряді внутрішніх нормативно-правових актів, міжнародних угод, серед яких центральне місце наразі посідає Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Зазначені обставини справляють свій вплив і на правове регулювання права на мирні зібрання, в тому числі, в контексті наукового дослідження даного явища.

Адже, як справедливо зазнав Ю. М. Оборотов, досліджуючи методологію юриспруденції, – серед найважливіших питань методології юриспруденції історичного розвитку права і держави не в призмі загальної історії (європоцентристської, лінійної та детерміністичної), а глобальної історії з її поліцентричним світом, що розвивається через екологічні, культурні і політичні кризи з принципово непередбаченим результатом. Для юриспруденції дуже значиме введення в науковий обіг поняття локальної цивілізації як культури здатної видавати глобальні проекти життєвладштування, що характеризують їх потенційну силу впливу на світ, яка виражається в таких елементах як релігія, ідеологія, стандарти життя [3].

Ключовим елементом наукового пізнання процесів та явищ, і в даному контексті мирні зібрання не є виключенням, виступають способи здійснення пізнавальної діяльності, а саме – різноманітні методи і прийоми, за допомогою яких дослідники відкривають нові знання, обґрунтовують та доводять теорії, систематизують раніше отримані знання. У науковій літературі існує два підходи до розуміння дефініцій «метод» та «прийом»: 1) ці терміни вживаються як синоніми; 2) метод передбачає більш складну пізнавальну процедуру, ніж прийом.

На ключовій ролі методів наукового пізнання в процесі дослідження процесів та явищ слушно наголошує професор М. Козюбра. Так, він стверджує, що проблема методології є неминучою для будь-якої науки. І це зрозуміло, адже плід-

ність наукового пізнання, ступінь і глибина його проникнення у сутність досліджуваних явищ і процесів, а зрештою – приріст наукових знань значною, а нерідко й вирішальною мірою залежать від методологічного інструментарію, що використовується дослідниками. Ця проблема набула для пострадянського правознавства особливої актуальності [4].

На теперішній час методологія юридичної науки в цілому, та адміністративно-правової науки зокрема, характеризується складністю та різноплановістю. У строгому розумінні під методом і формами правової науки найчастіше розуміють способи, засоби або інструменти, які використовуються наукою з метою набуття нових знань про певне явище, що є об'єктом правового дослідження. Помітно, що при дослідженні складних правових явищ – права на мирні зібрання, котре притаманне сучасному світу, таких методів і форм виділяють велику кількість.

Варто відзначити, що набуття певних теоретичних знань, пов'язаних з юриспруденцією, є неможливим без застосування спеціальних правових способів дослідження, а існування ефективної методології призведе до ефективного розподілу зусиль науковця, який досліджує зазначене явище. Значна актуальність дослідження методів загальної теорії держави і права і загальна статичність рефлексії засобів і способів пізнання державно-правових явищ обумовлюють необхідність фундаментального підходу до дослідження права на мирні зібрання в Україні та світі.

Щодо пізнавальних характеристик, юридична наука, як методологічна частина науки охоплює комплекс історично сформованих методів, прийомів і засобів набуття нових знань про право, способів ходу мислення від вже відомих знань про право до знань недосліджених, невідомих.

Під методом зазвичай розуміють набір принципів, прийомів, правил, вимог, якими необхідно керуватися в процесі пізнання. Філософський енциклопедичний словник дає наступне визначення терміну «метод» – систематизований спосіб досягнення теоретичного чи практичного результату, розв'язання проблем чи одержання нової інформації на основі певних регулятивних принципів пізнання та дії, усвідомлення специфіки досліджуваної предметної галузі і законів функціонування її об'єктів [4].

Варто відзначити, що вивчення методології дослідження права на мирні зібрання безпосередньо стосується комплексу галузевих юридичних дисциплін. Розробляючи загальний дослідницький інструментарій, використовується одночасно різними галузевими юридичними науками. Даний аспект обумовлює пізнавальні можливості та методологічний потенціал кожної галузі права з урахуванням предмета або об'єкта пізнання та особливостей галузі. Кожна окрема галузь права, будучи за своїми характеристиками самостійною наукою, підрозділяється на змістовну – онтологічну та пізнавальну – методологічну частини. Змістовна та методологічна частини перебувають у тісному взаємозв'язку. Так, змістовна частини науки не може існувати без методів набуття нею нових знань.

Галузева методологія є складовою частиною науки про методи відповідної галузі права. Відповідно, розуміння її внутрішньої сутності відрізняється від категорії методу. Проте недоцільним є заперечення стійкого взаємозв'язку між даними категоріями, що проявляється як дві сторони одного й того самого явища – теоретичне підґрунтя реалізації прийомів і способів пізнання (методологія) та практичне втілення прийомів та способів пізнання (метод) [5].

В рамках дослідження методів наукового пізнання, видається доцільним дослідити підходи до їх класифікації. Так, значного поширення в наукових колах набула класифікація методів, яка поділяє їх на три основні групи. Першу групу складають загальнонаукові методи пізнання, тобто такі, що використовуються в різних науках. До них варто віднести методи експерименту, спостереження, моделювання тощо. Другу групу становлять спеціальні методи, що мають місце в конкретній науці. Зокрема, для юридичної науки є характерними такі спеціальні методи як формально-юридичний, порівняльно-правовий, тлумачення норм права та інші. І до третьої групи відносять загальні методи, які застосовуються у всіх сферах пізнавальної діяльності, наприклад – діалектика та її принципи.

В рамках дослідження права на мирні зібрання, як явища в сфері юриспруденції видається доцільним з'ясувати сутність та правову природу методології юриспруденції, як порівняно широкої, загальної категорії. Так, І. М. Жаровська пропонує під методологією юриспруденції розуміти результат дискурсу, в межах якого здійснюється процес взаємодії різноманітних когнітивних стратегій осягнення права, визначаються фундаментальні методологічні засади його пізнання. Вона є єдністю трьох взаємозалежних частин – доктринально-ідеологічної, стратегічної та інструментальної. Першу з них можна розглядати як парадигму дослідницького бачення права, тобто тип праворозуміння. Друга – це царина підходів, що зумовлюють загальну спрямованість дослідження права, вибір стратегії його осягнення. Третя частина є системою когнітивних практик, своєрідним набором методологічних інструментів у створенні знань про право [6].

Заслуговує на увагу думка І. В. Манжул, яка зазначала, що у сучасній правовій науці не склалось єдиної класифікації методів пізнання явищ та процесів реальної дійсності, виокремлення та групування авторами методів пізнання здійснюється відповідно до поставлених завдань щодо повноти та всебічності обраного дослідження; окрему групу складають спеціальні методи, що розроблені конкретними науками для пізнання специфіки правових явищ, кожен конкретний метод застосовується для вирішення чітко визначених завдань; серед спеціальних методів юридичної науки варто виокремити юридичний метод, розроблений В. С. Нерсесяцем, як метод понятійно-правового пізнання та поняття права; повністю і всебічно дослідити те чи інше явище або процес дає змогу застосування лише системи взаємопов'язаних і взаємозалежних методів, їх вибір обумовлюється природою та суттю обраного конкретного явища [7].

Р. М. Шевчук, досліджуючи методологію наукового пізнання, пропонує під «методом наукового пізнання» розуміти система принципів, правил, норм, прийомів отримання та систематизації нових знань про об'єктивну й суб'єктивну реальність. У діяльнісному, процедурному розумінні метод є послідовністю дій, що спрямовані на досягнення пізнавальної мети, тобто отримання та систематизацію нових знань. У праксеологічному контексті метод «дисциплінує» пошук істини, дає змогу рухатися до пізнавальної мети найкоротшим і найефективнішим шляхом. На основі вищезазначеного, можна прийти до висновку, виникнення та розвиток методології, як аспекту філософського осмислення світу, спрямоване на критичне осмислення філософських і наукових методів пізнання [8].

Варто зауважити, що у науковій літературі існують різні підходи до класифікації методів пізнання. Зокрема, заслуговує

на увагу класифікація за таким критерієм, як стадія наукового дослідження. Виділяють:

- 1) метод експерименту;
- 2) метод обробки емпіричних даних;
- 3) метод побудови та перевірки наукових теорій;
- 4) метод викладу наукових результатів.

Також виділяють класифікацію, яка складається з двох великих груп – залежно від форми причини: детерміністські та ймовірнісні методи пізнання. Велика кількість методів та безпосередньо творча природа наукового мислення роблять вкрай проблематичною можливість побудови єдиної теорії наукового методу в однозначному розумінні слова – теорії, котра дозволяла б повне і систематичне визначення всіх існуючих та потенційно можливих методів наукового пізнання. Реальним предметом методологічного аналізу є не створення подібної теорії, а дослідження загальної структури та типології існуючих методів, виявлення тенденцій і напрямків їх розвитку, а також проблематика взаємозв'язку різних методів в науковому дослідженні.

На підставі вищезазначеного, можна стверджувати, що методологію доцільно розглядати не стільки як впорядкований комплекс засобів (методів) пізнання, стільки як засіб постановки пізнавальної проблеми. Відповідно, вибір методології, поєднання різних методів пізнання, залежить в першу чергу від характеру і масштабності явища, котре досліджується або завдань, які були сформовані для досягнення певного результату – мети дослідження.

Розглядаючи конкретні методи наукового пізнання та можливість їх застосування для дослідження права на мирні зібрання в Україні та зарубіжних країнах варто звернути увагу на такий метод – як діалектика. Відзначимо, що під діалектикою, в рамках нашого дослідження, варто розуміти такий метод наукового пізнання, котрий розроблено філософією, та в адміністративно-правовій науці окреслює загальні напрями і підходи до дослідження адміністративно-правових явищ, інститутів та норм адміністративного права. Безпосередньо спираючись на підґрунтя діалектики наука адміністративного права розробляє свої методи, котрі відповідають завданням та сприяють досягненню її цілей, а також характеристикам явищ, що нею досліджуються.

Є. С. Назимко слушно зазначає, що діалектика є всезагальним методом розв'язання проблем теоретичного (пізнавального) характеру, що виникають у науці права. І це тому, що діалектика може охопити та об'єднати всі методи інших наук. Діалектика є наукою про розвиток і загальний зв'язок, наука про найбільш загальні закони розвитку природи, суспільства й мислення. Діалектика включає в себе об'єктивну і суб'єктивну діалектику. Під об'єктивною діалектикою розуміють діалектику реального світу, природи і суспільства, яка являє собою безперервний розвиток і зміну, виникнення і знищення явищ природи і суспільства. Суб'єктивна – це відображення об'єктивної діалектики. Діалектики буття у свідомості людини. Іншими словами, об'єктивна діалектика панує в усій природі, а суб'єктивна діалектика, діалектичне мислення є тільки відображенням пануючого в усій природі руху шляхом протилежностей. Тобто діалектика речей визначає діалектику ідей. Також, діалектика як вчення про розвиток досліджує три кола проблем: особливості, що відрізняють розвиток від всяких інших типів змін, питання про джерело розвитку і його форми. Діалектика як вчення має свою структуру. Її елементами є поняття, що обіймають структурні одиниці різних рівнів, планів, аспектів (принципи, закони, категорії) [9].

Діалектичний метод спрямований на вивчення внутрішніх джерел розвитку такого явища, як право на мирні зібрання, його історичних перетворень, на усвідомлення цілісності гносеологічного й онтологічного аналізів, а також, на розвиток права на мирні зібрання, що відображає певні періоди існування адміністративно-правової наукової думки. Вивчаючи право на мирні зібрання вчені-правознавці повинні не тільки дослідити теперішній стан досліджуваного явища, як можна спостерігати у ряді праць науковців, але і а й максимально детально пояснювати його, досліджуючи глибинний зміст.

Р. М. Шевчук, досліджуючи діалектичний метод у правознавстві, доходить висновку, що у сучасного дослідника-правознавця фактично є два діалектичних методи. Обидва вони після збагачення їх усталеними загальнонауковими принципами: об'єктивності світу, пізнаваності світу та причинності у світі (тобто взаємозв'язку і взаємозалежності явищ у об'єктивному світі, та їх пояснення лише внутрішніми причинами без втручання вищих надсвітових сил) можуть з певними поправками, що диктуються сучасними досягненнями філософської, а також загально і спеціально-наукової методології, застосовуватись у правових дослідженнях [10].

Вчений зазначає, що перший, розроблений Сократом, Платоном та Аристотелем, удосконалений сучасними індуктивними та дедуктивними засобами, може стати у нагоді для дослідження фактичного правового матеріалу шляхом індуктивного висунення певних гіпотез (зокрема формування дефініцій понять, здійснення певних теоретичних узагальнень), та перевіркою їх істинності дедуктивним обґрунтуванням і доведенням. Такі індуктивно виявлені та дедуктивно-обґрунтовані теоретичні положення (сталі зв'язки, відношення та властивості правових явищ), водночас, можуть бути використані для пояснення і прогнозування нових фактів, як нового підґрунтя для наступного теоретичного узагальнення, і вже його обґрунтування і доведення, і т. д. Другий метод – розроблений Г. Гегелем, К. Марксом та Ф. Енгельсом, після усунення положень, які не витримали критики історії, та тих, що диктувалися ідеологією класової боротьби, війновничим матеріалізмом та претензією на всезагальність, може стати у нагоді вченому-правознавцю як інструмент дослідження окремих процесів правової реальності, що дійсно спричиняються суперечливими протилежностями, які необхідно виокремити і зняти віднаходженням об'єднуючих соціально-правових реалій, що здатні примирити протилежності на вищому рівні духовно-матеріального правового універсуму [10].

У процесі роботи над науковою проблематикою права на мирні зібрання, доцільно зауважити, що методичну основу адміністративно-правової науки становлять загальнонаукові принципи, зокрема, історичний – розгляд правового явища у розвитку та історичному взаємозв'язку (найбільш доцільним видається застосування даного методу від початку протестного руху в період здобуття Україною незалежності до теперішніх часів, – зокрема, Помаранчевої революції та Революції гідності); об'єктивний метод – істинне відображення державно-правової дійсності в науковому знанні; метод конкретності – точний облік всіх умов, в яких знаходиться об'єкт пізнання, в даному випадку, – умов за яких відбувалися найбільш масові мирні зібрання та які справили суттєвий вплив на адміністративно-правове регулювання зазначеного явища; плюралізм, він же метод багатогранності в будь-якому дослідженні. Зазна-

чені методологічні підходи до права на мирні зібрання в Україні та зарубіжних країнах видаються найбільш обґрунтованими. Також, підлягає включенню до зазначеного переліку принципу системного наукового аналізу – структурування наявних джерел знань за різними критеріями, а також принципу науково-обґрунтованого використання науково-технічних засобів.

Важливе значення для дослідження такого об'єкту як право на мирні зібрання, в рамках адміністративно-правової науки мають спеціальні або спеціально-наукові методи: формально-логічний, порівняльно-правовий, техніко-юридичний, який включає у свій склад метод правового експерименту, а також метод державно-правового моделювання. Зазначені методи дозволяють дослідити явище – право на мирні зібрання та сприятимуть ефективному аналізу наявних матеріалів.

Метод державно-правового моделювання необхідно віднести до спеціальних методів адміністративно-правової науки, а саме, як різновид спеціального техніко-юридичного методу, з огляду на його специфіку.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших пошуків у даному науковому напрямку.** Таким чином, спеціально-правовий техніко-юридичний метод за своєю правовою природою є державно-правовим моделюванням. При дотриманні відповідних засобів вивчення, буде ефективним способом дослідження правовідносин, що виникають у сфері забезпечення права на мирні зібрання. Зазначений напрям, на думку автора, має значне теоретичне і практичне значення, дозволить краще організувати відповідні правові відносини в нашій країні. Варто зазначити, що майбутнє адміністративного права як науки має визначитися необхідністю створення ефективних державно-правових моделей для вирішення ключових актуальних питань щодо регулювання сфери забезпечення права на мирні зібрання.

Підводячи певний підсумок, варто зазначити, що методологія загальної правової науки представляє собою сукупність упорядкованих способів пізнання дійсності. У класичному розумінні методологічною базою адміністративно-правової науки служать загальні та спеціальні методи. Методи наукового пізнання відіграють різноманітну роль в пізнавальних процесах, проте всі вони взаємодіють один з одним, включаються в єдину систему.

#### Література:

1. Ярмол Л. В. Право на мирні зібрання: до уточнення загальнотеоретичної характеристики. (2016). *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. – № 850.
2. Нікольська О., І. Кіріна. «Конституційне право на мирні зібрання: проблеми реалізації.» *Юридична Україна* 3 (2013)
3. Оборотов Ю. Н. «Філософія права і методологія юриспруденції» (2003). Проблеми філософії права. - 2003. - Том 1.
4. Козюбра М. Методологія правознавства і методологія права: співвідношення понять та їх особливості. *Право України* 1 (2014).
5. Селезньова О. М. Метод науки інформаційного права. *Право і суспільство* 2 (2015).
6. Жаровська І. М. Щодо проблем методології теорії держави і права. *Вісник Національного університету Львівська політехніка. Юридичні науки* (2015)
7. Манжул І. В. *Визначення методів пізнання в науковій літературі*. Бюлетень Міністерства юстиції України. № 11. 2012.
8. Шевчук Р. М. *Методологія наукового пізнання: від явища до сутності*. Філософські та методологічні проблеми права. № 1. 2016.
9. Назимко Є. С. Діалектичний метод пізнання кримінально правових явищ: теоретичний аспект. *Науковий журнал «Право і суспільство»*. 2011. № 4.



10. Шевчук Р. М. Діалектичний метод у правознавстві: окремі аспекти. *Філософські та методологічні проблеми права* 2 (2012)
11. Конституція України // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

**Kobrusieva Y. Modern methodological approaches to the study of the right to peaceful assembly in Ukraine**

**Summary.** The article examines modern methodological approaches to the right to peaceful assembly in Ukraine. Emphasis is placed on the elements of a developing democratic society that is open to change, the freedom enjoyed by citizens, where the legislator's attitude to peaceful assembly plays an important role. A wide range of political reasons or beliefs can provoke public protest, which in turn can take various forms of public assembly. An important role in the mechanism of ensuring the right to peaceful assembly is played by public authorities, which have restraining administrative and legal mechanisms in the interests of society, to ensure freedom of expression, assembly and demonstration of citizens.

The changes taking place in Ukrainian society arouse high activity and the desire of people to take a direct part in solving problems that concern their common interests, including the use of the right to peaceful assembly. However, despite the importance of this type of political rights, the constitutional provisions on freedom of assembly, assembly, street demonstrations and demonstrations, which are still not properly specified in the current legislation, are often limited or even violated.

Based on the international experience of regulating the right to peaceful assembly, ways to increase the effectiveness of the mechanism of administrative and legal support of the right to peaceful assembly are proposed, which are to create a domestic mechanism to monitor compliance with international standards of human rights and freedoms. human being, if this or that problem is not solved at the national level. It is proved that even a rather small range of current norms enshrined in legislative acts of various levels, which guarantee the right to peaceful assembly, often show some inconsistency in the content of the outlined rights, especially from the standpoint of the right to freedom of peaceful assembly. the subject is called a citizen, and civil law - an individual. The necessity of introduction of international standards of ensuring the right to peaceful assembly, first of all the standards of the European community, which is connected with the European integration aspirations of Ukraine, is proved. After all, the implementation of European standards and their observance by the subjects of public administration is one of the preconditions for Ukraine's integration into the European legal space.

Since the right to freedom of peaceful assembly cannot be exercised in the absence of corresponding responsibilities imposed on the state by its authorized bodies, the analysis of the Constitution and laws of Ukraine allowed to separate such bodies into the category of subjects of power to ensure the right to peaceful assembly.

**Key words:** peaceful assemblies, international standards, subjects of ensuring the right to peaceful assembly, civil society.

*Коваленко Б. В.,**аспірант кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

## ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ ЯК ДЖЕРЕЛА ЗАСАД СЛУЖБОВОГО ПРАВА

**Анотація.** У статті розглядається питання особливостей законодавчих актів як джерел засад службового права. Автор виокремлює та визначає законодавчі акти як джерела засад службового права, досліджує особливості законодавчих актів як джерел службового права, узагальнює погляди на порушене питання.

Статтю присвячено дослідженню проблем становлення та розвитку національних законодавчих актів як джерела засад службового права України. Проаналізовано поняття джерела службового права України, аналізуються передумови формування українського службового права як відносно автономної юридичної системи. Уперше детально досліджуються міра автономії цієї системи, її вплив на побудову законодавчих актів як службового законодавства, правозастосовчої практики.

Значна увага приділена концепції автономії службового права, що сформувалися в європейській юридичній науці. Наводяться аргументи на користь того, що найбільш витриманими в теоретичному плані і найбільш придатними для української системи права в частині своїх практичних наслідків являються концепції, що підтримують теорію автономії службового права і зв'язують це явище з особливими законодавчими актами, принципами, конструкціями, фундаментальними положеннями цієї правової системи, обумовленими інтеграцією у рамках службового права публічно- і приватноправових основ.

Розроблено сучасну теорію джерел службового права, розглядаються питання про місце службового права в системі українського права на сучасному етапі, його функції і предмет правового регулювання. У статті доводиться необхідність розрізняти функції, що мають змістовний і інструментальний характер: змістовні функції службового права виражають його соціальне призначення, інструментальні функції (статична, динамічна, охоронна) властиві його окремим елементам. У статті обґрунтовується, що діюче українське законодавство дозволяє виділити дві змістовні функції службового права: службово-публічну функцію і функцію регулювання соціальних і службових процесів. Змістовні функції службового права найбільш вирішальним чином впливають на його предмет і його юридичні характеристики як цілісної системи, а інструментальні функції дають додаткові підстави для диференціації предмета і системи службового права.

Уточнюється класифікація джерел службового права (національний рівень) являє собою найбільш розгалужену групу, представлену: Конституцією України. (ст. 38, яка гарантує кожному громадянину України право доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування); законами України, а саме: Законом України «Про державну службу»; указами Президента України; постановами Кабінету Міністрів України; наказами центральних органів виконавчої влади та інші джерела.

Джерела службового права (міжнародний (європейський) рівень) представлені меншою кількістю правових актів.

Йдеться про ті правові акти міжнародного характеру, які пройшли процедуру ратифікації в Україні. У роботі відзначаються форми диференціації службово-правових законодавчих засад на рівні окремих інститутів службового права.

**Ключові слова:** законодавчі акти, засади джерел службового права, класифікація, особливості законодавчих актів.

**Постановка проблеми.** Доволі часто останнім часом у вітчизняній науковій літературі обговорюється питання про доцільність виділення службового права в окрему галузь права. Зазначеній проблематиці присвятили свої праці В. Б. Авер'янов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Р. С. Мельник, В. К. Колпаков та інші дослідники. Задля обґрунтування цієї позиції науковці зверталися до історичних особливостей становлення інституту публічної служби у нашій країні; зарубіжного досвіду регулювання діяльності державних службовців; тенденцій розвитку українського права та вітчизняної судової практики [1, с. 283–286].

**Стан дослідження.** Аналіз наукової літератури показує, що зазначене питання ще не було предметом системного розгляду вітчизняними вченими, що свідчить про високий рівень його наукової новизни. Опрацювання джерельної бази службового права є необхідною передумовою для наукової дискусії про систематизацію законодавчих норм останнього. У своїй статті я хотів би звернути увагу на проблеми службового права, які на мою думку є важливими: невідповідність національних законодавчих актів службового права, європейському законодавству, проблеми щодо розуміння сутності службового права, та наявність прогалин у законах, пов'язаних із службовою діяльністю.

**Метою** цієї статті є надання авторського поняття службового права, класифікація законодавчих нормативно-правових актів щодо службового права, розкриття і вирішення питання прогалин у законодавстві.

**Виклад основних матеріалів дослідження.** Неможливо не погодитися з позицією В.К. Колпакова, який вважає, що основоположним поняттям у структурі службового права є державно-службові відносини, під якими розуміється державно-правові відносини служби і вірності державного службовця. «Важливо підкреслити, – наголошує автор, – що службове право не входить в систему трудового права. Публічні службовці не є звичайними працівниками, яких приймають в приватному порядку на службу. Вони мають особливий державно-правовий статус» [2, с. 23].

Джерела службового права формують відповідну систему із чітко визначеною організаційною структурою, елементами якої виступають упорядковані за певною ієрархією правила поведінки, зосереджені у нормативно-правових актах, які можуть існувати або на національному, або на міжнародному

рівнях. З огляду на це, джерела службового права можуть бути представлені:

Оскільки службове право (право публічної служби) як підгалузю адміністративного права об'єднує норми, що регулюють питання проходження служби у різних публічно-правових інституціях, – органах виконавчої влади, органах прокуратури, органах внутрішніх справ, дипломатичних місіях, органах місцевого самоврядування тощо [3, с. 7-9], то об'єктом нашого аналізу стануть не лише ті джерела права, які визначають правовий статус державних службовців (у вузькому розумінні цього слова), але й ті з них, які є правовою основою діяльності інших категорій осіб (працівники міліції, прокуратури тощо), які працюють на державу та отримують заробітну платню за рахунок коштів державного бюджету.

Класифікація джерел службового права (національний рівень) являють собою найбільш розгалужену групу, представлена:

– Конституцію України. (ст. 38, яка гарантує кожному громадянину України право доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування [4, с. 4];

– законами України, а саме: Законом України «Про державну службу»;

– указами Президента України;

– постановами Кабінету Міністрів України;

– наказами центральних органів виконавчої влади та інші джерела.

Джерела службового права (міжнародний (європейський) рівень) представлені меншою кількістю правових актів. Йдеться про ті правові акти міжнародного характеру, які пройшли процедуру ратифікації в Україні. Прикладом таких актів можна назвати Резолюцію 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку», яка визначає межі правомірної поведінки посадових осіб, а також містить низку положень процесуального та організаційного характеру щодо діяльності з підтримання правопорядку. Ухвалення кодексу зумовлене важливістю підтримання правопорядку як для життя окремих осіб, так і для всього суспільства і спрямоване на недопущення зловживань посадових осіб у цій сфері та на забезпечення прав людини [5, с. 18-20].

Джерела службового права (національний рівень) представлені насамперед рішеннями судових органів.

На думку Д. Кирилюка, аналіз української правової системи дозволяє зробити висновок про те, що судова практика вже є джерелом права. Так, до числа судових актів, що містять нормативні приписи, можуть бути віднесені:

– рішення Конституційного Суду України;

– роз'яснення (рішення) Пленуму Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів;

– рішення судів загальної юрисдикції, що скасовують дію нормативних актів;

– рішення судів, прийняті на підставі аналогії закону та права, а також на підставі норм права, що містять оціночні поняття;

– рішення Європейського суду з прав людини [6, с. 43-46].

Неформалізовані джерела службового права (міжнародний (європейський) рівень) об'єднують у собі насамперед рішення міжнародних судових установ, зокрема Європейського суду з прав людини, рішення якого, як вже було зазначено вище, визнаються джерелом права в Україні [7, с. 78-79].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо:

– закони мають не лише декларувати принципи службового права, але й передбачати механізм їх реалізації через встановлення чітких правил для проходження служби публічними службовцями;

– сучасні закони мають враховувати основні європейські стандарти у сфері публічної служби;

– усунення існуючих колізій і врегулювання прогалин в законодавстві має сприяти розвитку публічної служби в Україні.

#### *Література:*

1. Мельник Р. С. Інститут державної служби чи службове право? / Р. С. Мельник // *Юридична Україна*. – 2010. – № 11. – С. 65–70
2. Колпаков В.К. Публічна служба в сучасній парадигмі адміністративного права України. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку / кол. монографія. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 84–123.
3. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч. : у 2-х тт. : Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
4. Конституція України (*Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1996, № 30, ст. 141)
5. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку»
6. Кирилюк Д. Чи визнається в Україні судовий прецедент? / Д. Кирилюк // *Юридичний журнал*. – 2006. – № 4. – С. 78–81.
7. Аніщенко Т. С. Джерела службового права: поняття та види / Т. С. Аніщенко // *Адміністративне право і процес*. – 2013. – № 1. – С. 89-98.

#### **Kovalenko V. Legislative acts as sources of principles of official law**

**Summary.** The article considers the peculiarities of legislative acts as sources of principles of official law. The author identifies and defines legislative acts as sources of principles of service law, explores the features of legislative acts as sources of official law, summarizes views on the issue.

The article is devoted to the study of the problems of formation and development of national legislative acts as a source of principles of official law of Ukraine. The notion of the source of service law of Ukraine is analyzed, the preconditions of formation of the Ukrainian service law as concerning autonomous legal system are analyzed. For the first time, the degree of autonomy of this system, its influence on the construction of legislative acts as official legislation, law enforcement practice are studied in detail.

Much attention is paid to the concept of autonomy of service law, formed in European jurisprudence. Arguments are made in favor of the fact that the most theoretically sustained and most suitable for the Ukrainian legal system in terms of its practical consequences are the concepts that support the theory of autonomy of official law and link this phenomenon with special legislation, principles, structures, fundamental provisions of this legal system, due to the integration within the service law of public and private law bases.

The modern theory of sources of service law is developed, questions about a place of service law in system of the Ukrainian law at the present stage, its functions and a subject of legal regulation are considered. The article argues the need to distinguish between functions that have a substantive and instrumental nature: the substantive functions of official law express its social purpose, instrumental functions (static, dynamic, protective) are inherent in its individual elements.

The article substantiates that the current Ukrainian legislation allows to distinguish two meaningful functions of official law: official-public function and the function of regulating social and service processes. The substantive functions of service law most decisively affect its subject and its legal characteristics as a holistic system, and instrumental functions provide additional grounds for differentiation of the subject and system of service law.

The specified classification of sources of service law (national level) is the most branched group represented by: the Constitution of Ukraine. (Article 38, which guarantees every citizen of Ukraine the right to access the civil service, as

well as service in local governments); laws of Ukraine, namely: the Law of Ukraine “On Civil Service”; decrees of the President of Ukraine; resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine; orders of central executive bodies and other sources.

Sources of service law (international (European) level) are represented by a smaller number of legal acts. These are legal acts of international character that have been ratified in Ukraine. The paper notes the forms of differentiation of service and legal principles at the level of individual institutions of service law.

**Key words:** legislative acts, principles of sources of official law, classification, features of legislative acts.

*Куркова К. М.,**кандидат юридичних наук, старший дослідник,  
завідувач відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт  
Науково-дослідного інституту публічного права*

## ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ

**Анотація.** У статті на підставі аналізу та узагальнення наукових поглядів вчених-правознавців розкрито поняття та сутність адміністративно-правового механізму забезпечення науково-технологічного розвитку. Обґрунтовано, що адміністративно-правовий механізм забезпечення науково-технологічного розвитку є структурним елементом механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у державі, проте містить більш обмежений, однак притаманний йому обсяг ознак, зокрема: владних повноважень органів публічного адміністрування, можливостей реалізації функцій і завдань держави щодо підтримки та створення умов належної функціональності, оптимізації і вдосконалення науково-технологічної сфери. Надано авторське визначення адміністративно-правового механізму забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні як сукупної репрезентації теоретичного підґрунтя та практичної реалізації забезпечувального впливу держави на процеси якісних перетворень конвергенції науки та технологій як чинника впливу на соціально-економічний розвиток країни та показника рівня вітчизняного науково-технологічного потенціалу.

Визначено, що забезпечувальний вплив у досліджуваній сфері здійснюється на двох рівнях (національному та міжнародному), кожному з яких притаманний власний теоретичний та практичний арсенал адміністративних заходів (елементів), що мають свій вираз у нормативному, фінансовому, кадровому, організаційно- та матеріально-технічному, інформаційно-аналітичному полі. Акцентується увага, що ефективність адміністративно-правового механізму забезпечення науково-технологічного розвитку розкривається через ступінь відповідності державної політики обраній стратегії розвитку науково-технологічного розвитку країни, довіру до неї як з боку населення, так і міжнародних організацій, станом нормативно-правового забезпечення, а також рівнем протидії загроз публічним інтересам. Для підвищення рівня їх ефективності необхідно використовувати сукупність заохочувальних, охоронних, захисних та, в окремих випадках, примусових заходів з метою створення сприятливих умов для провадження науково-технологічної діяльності, задоволення потреб держави та її громадян у науково-технологічному розвитку.

**Ключові слова:** науково-технологічний розвиток, науково-технологічний потенціал, науково-технологічна діяльність, адміністративно-правовий механізм, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правове забезпечення

**Постановка завдання.** Згідно з ОЕСР, «нова роль держави полягає у забезпеченні базових умов, усуненні перешкод для інноваційного розвитку, посиленні поширення технологій,

сприянні створенню мереж, груп та інструментів впливу у сфері наукових досліджень та розробок» (ОЕСР, 1999). [1, с. 85].

Зазначене передбачає формування ефективного адміністративно-правового механізму забезпечення науково-технологічного розвитку України, оскільки ефективність правового впливу на суспільні відносини залежить не тільки від їхньої природи та особливостей, правильно знайденого методу регулювання, а й від успішного використання всіх елементів механізму, за допомогою якого правова воля переводиться у фактичну поведінку суб'єктів права [2]. Тобто правильно використані елементи адміністративно-правового механізму забезпечення безпосередньо впливають на ефективність правового втручання в суспільні зв'язки та на їх результативність [3, с. 85]. Окрім того, «механістичний» підхід (концепція) в юридичних дослідженнях дає змогу розглянути відповідні явища правової дійсності в єдності всіх складових частин цих явищ, відобразити процеси функціонування права, його динаміку [4, с. 67]. Можна вважати, що без застосування категорії «механізм» дескриптивний опис низки правових явищ є неповним, а в деяких випадках – узагалі неможливим. Звідси слід зробити висновок про зростання евристичного потенціалу категорії «механізм» як на рівні правової теорії, так і конкретної правозастосовної діяльності [5, с. 66].

Науковим підґрунтям для дослідження проблематики адміністративно-правового механізму забезпечення науково-технологічного розвитку стали праці таких учених теоретиків права та адміністративістів, як С. Алексєєв, Т. Альберда, Ю. Андрійчук, Р. Демків, М. Кельман, В. Коваленко, В. Колпаков, Ю. Кривицький, О. Кузьменко, М. Кутєрга, О. Мурашин, М. Орзих, А. Присяжнюк, С. Рудницький, П. Фатєєв, Р. Шишка.

**Метою статті** є визначення на підставі аналізу та узагальнення наукових поглядів вчених-правознавців поняття та сутності адміністративно-правового механізму забезпечення науково-технологічного розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У межах академічних досліджень зокрема, та світової гуманітарної науки загалом, поняття «механізм» – і як концепт, і як абстракція високого рівня узагальнення – має широке поле застосування і, набувши наукового статусу, стало практично незамінним як модель пояснення (функціонування) цілої низки явищ [5, с. 64].

С. Рудницький [6] відмічає, що її часто використовують політологи для опису різноманітних явищ і процесів у політичному житті сучасної України зі зрозумілих причин – адже саме її гносеологічні можливості дозволяють пояснити, яким чином задекларовані права чи чинні інтереси суб'єктів

суспільно-політичного життя реалізуються в політичній дійсності. У філософії ця категорія використовується для опису трудових відносин, самореалізації особистості, легітимації політичних інститутів, соціального організму країни, самовідтворення української політичної нації, функціонування й розвитку соціуму та інших явищ [7, с. 96].

Тобто, вченими здебільшого вважається, що механізм, як правова категорія, це система процесів, прийомів і методів, які стають важливим інструментом для досягнення як коротко-, так і довготермінових цілей через прийняття правильних і своєчасних рішень [8, с. 11].

Уточнимо, що словосполучення «механізм прав», «механізм забезпечення», «механізм діяльності», «механізм регулювання» за правом знаходять своє відображення у працях науковців. Водночас слід розуміти, що в кожному конкретному випадку той чи інший дослідник розуміє те, що, власне, хоче розуміти. Звісно, є встановлені доктринами рамки певного сутнісного аспекту досліджуваного явища, однак міждисциплінарний характер категорії, а також варіювання концепційних поєднань інших процесів, явищ чи феноменів, об'єднаних спільним завданням з механізмом, спричиняє різнобарвне, різносутнісне його наповнення у змістовому аспекті [9, с. 150].

Важливим є відмітити, що сьогодні серед багатьох галузей права адміністративне право відіграє важливу роль у правовому опосередкуванні, завдяки якому виникає та функціонує відповідний механізм забезпечення, оскільки сприяє впорядкуванню цілої низки суспільних відносин та встановленню правових засобів в різних сферах державного управління (публічного адміністрування), визначає порядок реалізації окремих функцій держави, у тому числі і у сфері забезпечення [10, с. 808] аналізованої сфери.

При цьому, категорії «адміністративно-правовий механізм» як такої, у чистому вигляді у науковій літературі зустріти майже неможливо. Визначальне значення має додання до нього діяльнісного аспекту: регулювання, забезпечення, охорони, захисту, гарантування, тощо.

Аксіомним буде твердження, що всередині кожного такого механізму лежить певний набір елементів, які пов'язані й тісно взаємодіють між собою задля вирішення спільних завдань і досягнення загальної мети існування всього механізму [9, с. 150].

Необхідно відзначити, що сьогодні більшість науковців розкривають категорію «забезпечення» через «регулювання», пояснюючи це тим, що правове забезпечення – це цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [11, с. 68] задля безперешкодного руху інтересів суб'єктів до цінностей, тобто гарантування їх справедливого задоволення [12]. Тим самим, дія по забезпеченню є метою механізму правового регулювання.

Через це термін «механізм правового регулювання» є найбільш поширеним в юриспруденції. Він передбачає опис регулятивного впливу з боку держави, а всі інші механізми є його родовими поняттями, які описують конкретний напрям впливу, як наприклад, у нашому випадку – забезпечувальний.

Тому, перш ніж визначати поняття та сутність адміністративно-правового механізму забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні, необхідно визначитись із джерельною базою його сутнісних ознак, що є похідними.

В юридичній науці поняття «механізм правового регулювання» активно використовується з 1960 року. Його введення

стало наслідком того, що розробка окремих правових явищ (актів, норм, правовідносин і т. п.) і дослідження їх впливу на суспільні відносини не завжди давали бажаний результат. В реальній дійсності дані явища не існують ізольовано один від одного, вони постійно взаємодіють і саме у взаємодії надають регулюючий вплив на суспільні відносини [13, с. 18].

У процесі генези теорії механізму правового регулювання у правознавстві сформувалося декілька основних підходів його інтерпретації – інструментальний (С. Алексєєв, В. Ісаков), діяльнісний (В. Горшенєв, С. Комаров), системний (В. Шабалін, С. Нарикова) та комплексний (І. Галаган, М. Магузов). При цьому всебічна наукова рефлексія сутності категорії «механізм правового регулювання» має ґрунтуватися на лінгвістичному вивченні слів, що утворюють назву означеного поняття. На підставі проведеного етимологічно-значеннєвого аналізу можна констатувати, що кожне зі слів, які складають аналізований термін, являється полісемічним. Це, у свою чергу, вже на словесному рівні ускладнює однозначне його трактування. Однак наявний лінгвістичний субстрат цього терміна дозволяє ідентифікувати його в якості системи правового інструментарію, за допомогою якої досягається певний рівень урегульованості суспільних відносин [14, с. 75].

В принципі розуміння правового механізму вже встановилось і не заперечується. Воно зводиться до того, що він є важливим науково-гносеологічним поєднанням окремих елементів за допомогою яких забезпечується регулятивна та охоронна функція врегулювання правовідносин. При тому слід зважати на рівень такого регулювання: міжнародний (обов'язковий чи орієнтовний), національний, локальний і мононормативний [15].

Як приклад, науковець Р. Демків вважає, що механізм правового (юридичного) регулювання – це система організованих найбільш послідовних юридичних засобів (юридичні норми, юридичні відносини, юридична відповідальність та ін.), за допомогою яких здійснюється юридичне регулювання [16, с. 20]. Він є теоретичним явищем, яке проявляється практично не у вигляді самостійного явища, а сукупністю окремих елементів, що діють послідовно та становлять його зміст [7, с. 98]. Тобто, поняття механізму охоплює дві сторони правового регулювання. По-перше, – це забезпечення за допомогою сукупності правових засобів правового впливу на суспільні відносини і, отже, забезпечення ефективності правового впливу. По-друге, – це внутрішня будова механізму, його окремі елементи (частини), взяті в співвідношенні [17, с. 30].

Таким чином, узагальнемо, що під механізмом правового регулювання слід розуміти сукупність різних за своєю природою і функціями засобів регулювання суспільних відносин з метою ефективного та результативного досягнення поставлених цілей.

Водночас, механізмом адміністративно-правового регулювання звується сфера його впливу сукупним застосуванням публічною адміністрацією тільки адміністративно-правових засобів (елементів). А з додаванням до його складу терміну «забезпечення» ще й звуження виключно до забезпечувального процесу.

Розберемось із зазначеним в порядку черговості. Зокрема, звертаючись до юридичної природи адміністративно-правових засобів, В. Колпаков та О. Кузьменко зазначають, що за допомогою засобів адміністративного права здійснюється зовнішнє вираження і юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні [18, с. 31]. Значення, цілеспрямованість, особливості змісту й порядок застосування адміністративно-правових

засобів закріплені адміністративним законодавством України (законами та урядовими постановами), а свій розвиток і деталізацію вони отримують у відомчих нормативних актах і рішеннях місцевих органів влади та місцевого самоврядування [19, с. 123; 20, с. 64].

Ознаками таких засобів є: 1) встановлюються державою; 2) є конкретними способами захисту інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин; 3) спрямовані на подолання перешкод, які стоять на шляху задоволення публічних інтересів; 4) відображають інформаційні якості та ресурси адміністративного права, що додає їм особливого юридичного значення; 5) певним чином поєднуються, виражають функціональну сторону адміністративного права (тобто виступають основними елементами його дії); 6) призводять до юридичних наслідків, конкретних результатів в залежності від ефективності або неефективності здійснюваного регулювання [16, с. 21].

У забезпечувальній діяльності уповноважені суб'єкти держави застосовують тільки ті адміністративно-правові засоби, що спрямовані на підтримку, належну функціональність та, за необхідності, оптимізацію й вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери, правового явища чи певного процесу.

На підставі аналізу викладеного матеріалу, слід узагальнити, що адміністративно-правовий механізм забезпечення науково-технологічного розвитку є структурним елементом механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у державі, проте містить більш обмежений, однак притаманний йому обсяг ознак, зокрема: владних повноважень, безпосередніх керівних органів державного управління (публічного адміністрування), можливостей реалізації функцій і завдань держави щодо підтримки та створення умов належної функціональності, оптимізації і вдосконалення науково-технологічної сфери тощо.

**Висновки.** Отже, адміністративно-правовий механізм забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні можна визначити як сукупну репрезентацію теоретичного підґрунтя та практичної реалізації забезпечувального впливу держави на процеси якісних перетворень конвергенції науки та технологій як чинника впливу на соціально-економічний розвиток країни та показника рівня вітчизняного науково-технологічного потенціалу.

Забезпечувальний вплив у досліджуваній сфері, на наш погляд, здійснюється на двох рівнях (національному та міжнародному), кожному з яких притаманний власний теоретичний та практичний арсенал адміністративних заходів (елементів), що мають свій вираз у нормативному, фінансовому, кадровому, організаційно- та матеріально-технічному, інформаційно-аналітичному полі.

Ефективність адміністративно-правового механізму забезпечення науково-технологічного розвитку розкривається через ступінь відповідності державної політики обраній стратегії розвитку науково-технологічного розвитку країни, довіру до неї як з боку населення, так і міжнародних організацій, станом нормативно-правового забезпечення, а також рівнем протидії загроз публічним інтересам. Для підвищення рівня їх ефективності необхідно використовувати сукупність заохочувальних, охоронних, захисних та, в окремих випадках, примусових заходів з метою створення сприятливих умов для провадження науково-технологічної діяльності, задоволення потреб держави та її громадян у науково-технологічному розвитку.

#### Література:

1. Інноваційна політика: Європейський досвід та рекомендації для України. Т. 1. *Проект ЄС «Вдосконалення стратегій, політики та регулювання інновацій в Україні»*. К.: Фенікс, 2011. 214 с.
2. Курс адміністративного права України. Підручник / за заг. ред. В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
3. Рудниченко С. *Адміністративно-правове регулювання діяльності державної судової адміністрації України*: ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 226 с.
4. Орзих М. *Право и личность: Вопросы теории правового воздействия на личность социалистического общества*. Киев-Одесса: Вища школа, 1978. 143 с.
5. Альберда Т. Механізм як загальнонаукова і правова категорія («правовий механізм»). *Молодий вчений*. 2013. № 2. С. 64–68.
6. Рудницький С. Категорія «механізм» у суспільних науках. Освіта регіону: *Український науковий журнал*. 2011. Вип. 4. С. 111–119.
7. Сцук О. *Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку*: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 420 с.
8. Андрійчук Ю. Теоретична сутність та зміст поняття «механізм». *Проблеми формування та реалізації конкурентної політики: Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 19–20 вересня 2013 р.)*; Національний університет «Львівська політехніка». Львів: «АртДрук», 2013. С. 10–11.
9. Приходько А. *Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції*: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2020. 485 с.
10. Присяжнюк А. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави. *Форум права*. 2011. № 1. С. 808–813.
11. Жидченко К. Сутність механізму адміністративно-правового регулювання реалізації військовослужбовцями права на виплату одноразової грошової допомоги. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2016. № 3. С. 67–72.
12. Кельман М., Мурашин О. *Загальна теорія держави і права*: підручник. К.: Кондор, 2006. 477 с.
13. Фатеев П. Поняття структура механізму адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Уральської академії державної служби*. 2010. № 3 (12). С. 18–21.
14. Кривичський Ю. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74–79.
15. Шишка Р. *Механізм правового регулювання правовідносин у сфері інтелектуальної власності*. APhD. 2016. URL: <http://aphd.ua/publication-168/>
16. Демків Р. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. № 34. Т. 1. С. 19–22.
17. Алексеев С. *Механизм правового регулирования в социалистическом государстве*. М.: Юридическая литература, 1966. 187 с.
18. Колпаков В., Кузьменко О. *Адміністративне право України*: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
19. Комзюк В. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: поняття та види. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 22. С. 120–126.
20. Кутерга М. Поняття й сутність адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2014. Вип. 29(2.2). С. 63–66.

**Kurkova K. Concept and essence of administrative and legal mechanism for provision of scientific and technological development**

**Summary.** The article, based on the analysis and generalization of scientific views of legal scholars, reveals

the concept and essence of the administrative and legal mechanism for scientific and technological development. It is substantiated that the administrative-legal mechanism of scientific and technological development is a structural element of the mechanism of administrative-legal regulation of public relations in the state, but contains a more limited, but inherent scope of features, including: powers of public administration, opportunities to implement functions and tasks of the state to support and create conditions for proper functionality, optimization and improvement of science and technology. The author's definition of the administrative and legal mechanism of scientific and technological development in Ukraine as a cumulative representation of the theoretical basis and practical implementation of the state's security influence on the processes of qualitative transformations of science and technology convergence as a factor influencing the socio-economic development of the country.

It is determined that the security influence in the research area is carried out at two levels (national and international), each of which has its own theoretical and practical arsenal

of administrative measures (elements), which have their expression in regulatory, financial, personnel, organizational and logistical, information and analytical field. It is emphasized that the effectiveness of the administrative and legal mechanism for scientific and technological development is revealed through the degree of compliance of state policy with the chosen strategy of scientific and technological development of the country, trust in it by the population and international organizations, the state of legal support and level of counteraction to threats to public interests. To increase the level of their efficiency it is necessary to use a set of incentive, protective, protective and, in some cases, coercive measures to create favorable conditions for scientific and technological activities, meet the needs of the state and its citizens in scientific and technological development.

**Key words:** scientific and technological development, scientific and technological potential, scientific and technological activity, administrative and legal mechanism, administrative and legal regulation, administrative and legal support.



*Мілієнко О. А.,**кандидат юридичних наук,**здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

## ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

**Анотація.** У статті досліджено питання умов дострокового припинення адміністративних актів. Зазначено, що однією з підстав припинення дії адміністративних актів є настання юридичної події в зв'язку з якою акт припиняє діяти. В цьому випадку мова йде про те, що адміністративний акт фактично припиняє діяти, якщо перестають існувати ті обставини, за наявності яких він може діяти. Це може бути пов'язано із зникненням адресата акта, як-то смерть фізичної особи або ліквідація юридичної особи, загибель речі тощо. Проте зустрічаються й такі випадки, коли дію акта може бути припинено у зв'язку з виданням іншого акта, зі змісту якого прямо або опосередковано випливає, що попередній акт припиняє свою дію (юридичне припинення).

Вказано, що традиційно у спеціальній літературі вказується, що юридичне припинення дії адміністративного акта може бути прямим і непрямим (опосередкованим). При непрямому (опосередкованому) – приймається новий акт, в якому не міститься будь-якої спеціальної вказівки на припинення дії старого акта, проте з початком його дії попередній акт припиняє діяти, оскільки його зміст так чи інакше суперечить змісту нового акта, або новим актом поглинається зміст попереднього акта. Так, припиняє діяти акт, що встановлює відповідальність за певне правопорушення у випадку прийняття нового акта, яким визначено іншу відповідальність за таке саме правопорушення. У наведеному прикладі йдеться про непряме (опосередковане) юридичне припинення дії адміністративного акта, оскільки, приймаючи рішення про зміну заходу стягнення, окремого рішення чи вказівки в самому акті про скасування попереднього акта немає. Отже, дія адміністративного акта припиняється у зв'язку з волевиявленням суб'єкта владних повноважень, який прийняв цей акт, адміністративного органу вищого рівня або суду.

Констатовано, що правила дострокового припинення дії адміністративних актів у Німеччині відрізняються не лише щодо правомірних та протиправних актів, але й сприяючих та обтяжуючих. До цього додано, що в адміністративній та судовій практиці ФРН також розрізняють два додаткові види адміністративних актів, керуючись критерієм користі для особи, адже зрозуміло, що ідеально поділити акти лише на два види, сприяючі та обтяжуючі, не завжди можливо.

**Ключові слова:** адміністративний акт, припинення, дія акта, виконання адміністративного акта.

**Постановка проблеми.** Однією з підстав припинення дії адміністративних актів є настання юридичної події в зв'язку з якою акт припиняє діяти. В цьому випадку мова йде про те, що адміністративний акт фактично припиняє діяти, якщо перестають існувати ті обставини, за наявності яких він може діяти. Це може бути пов'язано із зникненням адресата акта, як-то смерть фізичної особи або ліквідація юридичної особи, загибель речі тощо.

Проте зустрічаються й такі випадки, коли дію акта може бути припинено у зв'язку з виданням іншого акта, зі змісту якого прямо або опосередковано випливає, що попередній акт припиняє свою дію (юридичне припинення).

**Стан наукової розробки.** Триваюча діяльність із удосконалення чинного адміністративно-процедурного законодавства своїм результатом має дискусійність розуміння категорії «адміністративного акта». Так, науково-теоретичні розробки присвячені визначенню сутності адміністративного акта, його процедурних аспектів є результатом діяльності таких вчених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. М. Бевзенко, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Н. Р. Нижник, С. Г. Стеценко, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін. Триваючі процеси із реформування адміністративно-судочинного та адміністративно-процедурного законодавства вимагають узагальнення судової практики його застосування.

**Метою статті** є здійснення характеристики особливостей дострокового припинення адміністративного акта.

**Виклад основного матеріалу.** Традиційно у спеціальній літературі вказується, що юридичне припинення дії адміністративного акта може бути прямим і непрямим (опосередкованим). При непрямому (опосередкованому) – приймається новий акт, в якому не міститься будь-якої спеціальної вказівки на припинення дії старого акта, проте з початком його дії попередній акт припиняє діяти, оскільки його зміст так чи інакше суперечить змісту нового акта, або новим актом поглинається зміст попереднього акта.

Так, припиняє діяти акт, що встановлює відповідальність за певне правопорушення у випадку прийняття нового акта, яким визначено іншу відповідальність за таке саме правопорушення. Зокрема, прикладом такого акта може бути рішення щодо зміни заходу стягнення, яке приймається відповідною посадовою особою органу поліції. Повноваження на прийняття такого рішення органами поліції випливає із ст. 293 Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якому закріплено загальне повноваження всіх органів що розглядають скарги на постанови про адміністративні правопорушення – змінювати захід стягнення. Зокрема п. 17 інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 6 листопада 2015 року № 1376, закріплює, що посадова особа органу поліції, уповноважена розглядати справи про адміністративні правопорушення, при розгляді скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення може внести рішення щодо зміни заходу стягнення [1].

У наведеному прикладі йдеться про непряме (опосередковане) юридичне припинення дії адміністративного акта,

оскільки, приймаючи рішення про зміну заходу стягнення, окремого рішення чи вказівки в самому акті про скасування попереднього акту немає. Отже, дія адміністративного акта припиняється у зв'язку з волевиявленням суб'єкта владних повноважень, який прийняв цей акт, адміністративного органу вишого рівня або суду.

Юридичними підставами для прямої відміни індивідуальних адміністративних актів є неправомірність (незаконність) акта або його практична недоцільність (неефективність), тобто відсутність позитивних результатів дії.

Укладачі проєкту ЗАП також наголошують, що оцінка адміністративного акта на предмет його правомірності/протиправності є обов'язковою нормативною складовою інституту дострокового припинення дії адміністративного акта (інституту відкликання або визнання недійсним адміністративного акта). Якість (правомірний чи протиправний) адміністративного акта обумовлює вид дострокового припинення дії адміністративного акта. Так, правомірний адміністративний акт – може бути відкликаний, протиправний адміністративний акт – може бути визнаний недійсним [2].

Доцільно зазначити, що ст. 84 Адміністративного процесуально-процесуального кодексу Республіки Казахстан закріплено, що Порушення законодавства Республіки Казахстан про адміністративні процедури є підставою для визнання адміністративного акта незаконним, якщо таке порушення призвело або могло призвести до прийняття неправильного адміністративного акта. Правильний по суті адміністративний акт не може бути визнаний незаконним з одних лише формальних підстав (ч. 1). Незаконний адміністративний акт може бути скасований повністю або в частині (ч. 2). При скасуванні незаконного адміністративного акту приймається рішення про юридичні наслідки визнання адміністративного акта незаконним. Адміністративний акт може бути визнаний недійсним як з моменту прийняття такого акту, так і з моменту визнання його незаконним (ч. 3). Незаконний адміністративний акт підлягає обов'язковому скасуванню (ч. 4) [3].

Наступною підставою припинення адміністративного акта є відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав.

Відкликання адміністративного акта, як це впливає із самого визначення, може бути здійснене лише суб'єктом, який прийняв такий акт і «відкликає», тобто, самим суб'єктом владних повноважень. Проте, з огляду на законодавче регулювання, частіш за все суб'єкти владних повноважень «скасовують» ті чи інші адміністративні акти, а не відкликають їх. Наприклад влітку 2020 року депутати Київради ухвалили рішення про скасування сплати пайової участі для літніх та сезонних майданчиків кафе і ресторанів [4]. Тобто не відкликали своє попереднє рішення, а скасували його.

Взагалі термін «відкликання» у словниковій літературі визначається досить вузько і означає позбавлення повноважень [5, с. 592]. Як свідчить проведений аналіз нормативної бази, термін «відкликання» застосовується лише у спеціальному законодавстві, яке стосується окремих сфер функціонування публічної адміністрації. Так, відповідно до ч. 3 ст. 303 Кодексу адміністративного судочинства України особа, яка подала апеляційну скаргу, має право відкликати її до постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження.

Законодавець досить часто замість терміну «скасування» живає термін «відкликання» і навпаки. Так, наприклад,

у ч. 7 ст. 23 Митного кодексу України зазначається, що митний орган, який прийняв попереднє рішення, може його відкликати, якщо воно:

1) було прийняте на підставі поданих заявником недостовірних документів, наданої ним недостовірної інформації та/або внаслідок ненадання підприємством всієї наявної у нього інформації, необхідної для прийняття зазначеного рішення, що суттєво вплинуло на характер цього рішення;

2) вступило в суперечність із законодавством України з питань державної митної справи внаслідок змін в останньому;

3) прийняте з порушенням вимог цього Кодексу.

Очевидно, що в цьому випадку має місце припинення дії неправомірного адміністративного акта, у зв'язку з чим доцільно у цьому випадку використовувати термін «скасування», а не «відкликання».

Однак, у державах з розвинутим адміністративно-процедурним законодавством аналізовані поняття чітко розмежовуються. Відповідно до закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру»:

1) відкликання застосовується самим уповноваженим органом публічної адміністрації, після закінчення строку на оскарження адміністративного акта (п. 5 § 49); інший орган може відкликати такий акт у випадках зміни компетенції (п.п. 2, 3 § 3);

2) відкликання застосовується лише щодо правомірних адміністративних актів, при тому істотно відрізняються правила відкликання обтяжуючих та сприяючих адміністративних актів (п.п. 1–3 § 49);

3) скасування застосовується щодо неправомірних (протиправних) адміністративних актів, при тому закон визначає підстави, коли може бути скасовано сприяючий адміністративний акт та юридичні наслідки такого скасування (п.п. 2–3 § 48) [6, с. 60–62].

Як бачимо німецький законодавець досить розважливо підходить до вирішення питання відкликання адміністративного акта. Зокрема, § 49 Закону «про адміністративну процедуру» містить підстави та умови відкликання правомірного адміністративного акту. Так, ч. 1 § 49 Закону вказує, що правомірний адміністративний акт, який не надає вигод, може бути відкликаний в цілому або частково також у тому випадку, якщо він більше не підлягає оскарженню, із дією відкликання на майбутнє, за виключенням випадків, якщо би було потрібно приймати новий адміністративний акт із таким самим змістом або відкликання не допускається з інших причин.

Частиною другою згаданої статті закріплено, що правомірний адміністративний акт, який надає вигоди, може бути відкликаний в цілому або частково також у тому випадку, якщо він більше не підлягає оскарженню, із дією відкликання на майбутнє лише у тому разі, якщо відкликання допускається відповідною нормою права або в самому адміністративному акті міститься застереження про це; якщо із адміністративним актом поєднане певне зобов'язання і набувач вигоди не виконав його зовсім або не у продовж встановленого для цього строку; якщо орган у зв'язку із обставинами, які виникли пізніше, мав би право не приймати цей адміністративний акт і якщо без його відкликання виникла би загроза для публічних інтересів; якщо орган на підставі змін до відповідної норми права мав би право не приймати відповідний адміністративний акт, якщо набувач вигоди що не скористався вигодою або на підставі адміністративного акту ще не отримав жодної послуги і якщо без його

відкликання виникла би загроза для публічних інтересів; якщо потрібно попередити або усунути серйозні негативні наслідки для публічного блага.

Згідно частини 3 § 49 Закону правомірний адміністративний акт, який надає одноразову або постійну грошову або подільну матеріальну вигоду для досягнення визначеної мети або є передумовою для цього, може бути в цілому або частково відкликаний навіть після того, як він більше не підлягає оскарженню, також із дією відкликання у минуле, якщо послуга не використовується, не використовується відразу після її надання або більше не використовується з тією метою, яка була визначена в адміністративному акті; якщо із адміністративним актом поєднане певне зобов'язання і набувач вигода не виконав його зовсім або не у продовж встановленого для цього строку.

Дія адміністративного акту, який підлягає відкликанню, закінчується із набуттям чинності відкликанням, якщо орган не становить інший момент часу (ч. 4 § 49 Закону.) Після того, як адміністративний акт більше не підлягає оскарженню, рішення про його відкликання приймає уповноважений згідно з § 3 орган; ця норма застосовується також у тому випадку, якщо адміністративний акт, який підлягає відкликанню, був виданий іншим органом (ч. 5 § 49 Закону.). Якщо адміністративний акт, який надає вигоди, відкликається згідно з пунктами 3-5 абзацу 2, то орган на підставі заяви набувача вигоди повинен відшкодувати йому майнові втрати, які завдаються йому через те, що він довіряв незмінності адміністративного акту, якщо його варта захисту. Відповідно застосовуються речення 3-5 абзацу 3 § 48. Спори про відшкодування втрат розглядаються судами загального судочинства (ч. 6 § 49 Закону).

Основна різниця між цими поняттями полягає в тому, що відкликання має зворотну дію в часі, на відміну від скасування. Скасований адміністративний акт не може більше застосовуватися. Він не створює юридично значимих наслідків у майбутньому, але юридично значимі наслідки створені ним в минулому зберігають своє значення [7].

Відкликання адміністративних актів відрізняється від скасування, передусім тим, що скасування застосовується виключно до неправомірних (незаконних) актів. Крім того, суб'єктом скасування може бути не лише адміністративний орган, який прийняв акт, а також адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією та/або суд.

Отже, скасування неправомірних індивідуальних адміністративних актів може здійснюватися у двох порядках: адміністративному та судовому. Відмінність цих порядків полягає в процедурі їх здійснення та суб'єктах. Зрозуміло, що суб'єктами адміністративного способу припинення дії індивідуальних адміністративних актів є сам адміністративний орган, який прийняв рішення (за наявності таких повноважень), або орган вищого рівня, який розглядає скаргу на рішення підпорядкованого йому органу або здійснював внутрішньо адміністративний контроль за цим органом. Відповідно, суб'єктом судового порядку скасування індивідуальних адміністративних актів є суд, що наділений повноваженнями скасовувати адміністративні акти. Проте більш детально щодо аналізу вказаного ми звернемося у наступному підрозділі нашого дослідження.

Щодо зарубіжного досвіду стосовно визначеної проблематики, доцільно вказати, що скасування актів французькою доктриною обґрунтовується принципом мінливості (*principe de mutabilité*) і означає, що адміністрація повинна мати право ска-

совувати власні акти для того, щоб забезпечувати дотримання загального інтересу (публічного інтересу) шляхом адаптації до тих чи інших змін.

Зокрема, у Кодексі про відносини між громадськістю та адміністрацією процедура скасування та відкликання актів, які створюють права є більш складною та має відмінне правове регулювання. Так, глава 2 розділу 4 цього кодексу присвячена скасуванню та відкликанню рішень, які створюють права, а глава 3 розділу 4 питанню скасування та відкликання нормативно-правових актів та індивідуальних адміністративних актів, які не створюють прав. Також варто зазначити, що в межах вищезазначених глав встановлено особливості припинення дії правомірних і протиправних актів [8].

Французький законодавець закріплює, що припинення дії актів може бути спричинено не лише в зв'язку з протиправністю акта, але й в зв'язку з його недоцільністю. Оскільки на підставі певних актів в адресатів можуть виникати права, скасування чи відкликання таких актів може порушувати принцип непорушності отриманих прав (*principe d'intangibilité des droits acquis*).

Отже питання правомірності/неправомірності індивідуальних адміністративних актів є важливим для правильного розуміння понять скасування та відкликання актів. І хоча у французькому законодавстві способи припинення дії адміністративних актів виділяються за іншим критерієм, проте припинення дії правомірних і неправомірних актів має відмінне правове регулювання.

Також варто зазначити, що поняття відкликання та скасування не є тотожними, а їх зміст, як правило, пов'язують із суб'єктами, відповідно до рішення яких дія акта припиняється (орган, що видав акт, орган вищого рівня, суд) підставами припинення дії акта (незаконність або недоцільність), а також з моментом, з якого акт вважається таким, що припинив свою дію (тобто зворотна дія чи дія на майбутнє рішення про припинення дії індивідуального адміністративного акта).

Зокрема свого часу у проєкті Адміністративно-процедурного кодексу України, при розробці якого було використано німецький досвід правового регулювання припинення дії адміністративних актів, виділяється три способи припинення їхньої дії:

- а) відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав;
- б) визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав;
- в) скасування адміністративного акта в порядку адміністративного оскарження чи судом [9].

Проте, на думку окремих дослідників, достатнім і повністю виправданим є виділення не трьох способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів, а лише двох: відкликання правомірного акта адміністративним органом, що його видав, та скасування протиправного акта (суб'єктами якого може бути і орган, що його видав, і вищий орган уповноважений здійснювати адміністративне оскарження або адміністративний контроль чи суд) [7].

Деякі вчені вказують, що фактичне об'єднання другого й третього способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів є цілком логічним, оскільки: по-перше, об'єктом скасування в обох випадках є неправомірний (незаконний) акт; по-друге, принципової відмінності між скасуванням незаконних індивідуальних адміністративних актів адміністративним органом, що його видав, чи іншим уповноваженим органом

(як правило, це адміністративний орган вищого рівня) нема. Крім того, в науковій літературі ці способи припинення дії часто об'єднують у так званий адміністративний порядок юридичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів, що підтверджує близькість таких способів та недоцільність їх роз'єднання; по-третє, така уніфікація та оптимізація термінології сприятиме чіткості та ясності законодавства та правозастосовної практики у цій сфері [10].

**Висновок.** На нашу думку, найоптимальніший підхід з вирішення вказаного питання застосовано авторами проекту ЗАП.

Правила дострокового припинення дії адміністративних актів у Німеччині відрізняються не лише щодо правомірних та протиправних актів, але й сприяючих та обтяжуючих. До цього варто додати, що в адміністративній та судовій практиці ФРН також розрізняють два додаткові види адміністративних актів, керуючись критерієм користі для особи, адже зрозуміло, що ідеально поділити акти лише на два види, сприяючі та обтяжуючі, не завжди можливо. Тому тут окремо зазначають, що адміністративні акти можуть бути: з подвійною та із змішаною дією. При змішаній дії адміністративний акт є для однієї особи перевагою, а для іншої – обтяженням, як, наприклад, дозвіл на будівництво для забудовника і – за певних обставин – для сусіда.

Як зазначають дослідники, адміністративний акт з подвійною подвійною дією необхідно завжди розглядати як сприятливий адміністративний акт. При змішаній дії адміністративний акт є для особи частково вигідним, частково – обтяжуючим, як, наприклад, при дозвільному адміністративному акті з додатковими обмеженнями чи зобов'язаннями [11, с. 285]. Це коротке тезове висвітлення німецького досвіду регулювання скасування та відкликання індивідуальних актів дає підстави усвідомити, наскільки детально законодавець регулює різні випадки, що можуть виникнути на практиці. Цього, на жаль до сьогодні не можна спостерігати у національному законодавстві.

#### Література:

1. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 6 листопада 2015 р. № 1376 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15/paran11#n11>.
2. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрийко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.), за заг. ред. Тимошука В. П. К.: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с.
3. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>.
4. Офіційний портал Києва URL: [https://kyivcity.gov.ua/news/vitaliy\\_klichko\\_kivrada\\_zvilnila\\_zakladi\\_gromadskogo\\_kharchuvannya\\_yaki\\_mayut\\_litni\\_ta\\_sezonni\\_maydanchiki\\_vid\\_splati\\_payovo\\_uchasti/](https://kyivcity.gov.ua/news/vitaliy_klichko_kivrada_zvilnila_zakladi_gromadskogo_kharchuvannya_yaki_mayut_litni_ta_sezonni_maydanchiki_vid_splati_payovo_uchasti/)
5. Словник української мови : в 11 т. / ред. коллег. І. К. Білодід (голова) та ін. К. : Наукова думка, 1970. Т. 1. – 799 с.
6. Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» в редакції опублікування від 23 січня 2003 року / Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині. Збірник матеріалів. – К., 2006. – 180 с.
7. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, 2017, 214 с. URL: <file:///C:/Users/Julia/Downloads/dyestacyanazdobuttyanaukovogostupenyakandydyturydychnyhnauk.pdf>.
8. Relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration : Ordonnance du 23 octobre 2015 № 2015-1341 URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=29990101&categorieLien=cid>.
9. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект Закону України від 3 грудня 2012 р. № 11472 URL: [http://w1.l1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.l1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893).
10. Гвоздева А. Н. Индивидуальные административно-правовые акты : дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 / Гвоздева Анастасия Николаевна. Киров, 2009. 216 с.
11. Рихтер И. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие / пер. с нем. / И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт. М. : Юристъ, 2000. 604 с.

#### Milienko O. Early termination of administrative acts

**Summary.** The article examines the conditions of early termination of administrative acts. It is noted that one of the grounds for termination of administrative acts is the occurrence of a legal event in connection with which the act ceases to operate. In this case, it is a question of the fact that the administrative act actually ceases to operate if the circumstances under which it can operate cease to exist. This may be due to the disappearance of the addressee of the act, such as the death of an individual or the liquidation of a legal entity, the loss of property, etc. However, there are cases when the act may be terminated in connection with the issuance of another act, the content of which directly or indirectly implies that the previous act terminates (legal termination).

It is indicated that traditionally in the special literature it is indicated that the legal termination of an administrative act can be direct or indirect (indirect). In case of indirect (indirect) - a new act is adopted, which does not contain any special instructions to terminate the old act, but with the beginning of its validity the previous act ceases to operate because its content in one way or another contradicts the content of the new act, the content of the previous act. Thus, an act establishing liability for a certain offense ceases to operate in the event of the adoption of a new act which defines another liability for the same offense. In the given example it is a question of indirect (indirect) legal termination of action of the administrative act as, making the decision on change of a measure of collecting, the separate decision or the instruction in the act on cancellation of the previous act is not present. Consequently, an administrative act is terminated due to the expression of the will of the subject of power who adopted the act, a higher-level administrative body or a court.

It is stated that the rules of early termination of administrative acts in Germany differ not only in lawful and illegal acts, but also in favoring and aggravating. It is added that in administrative and judicial practice, Germany also distinguishes between two additional types of administrative acts, guided by the criterion of benefit for the person, because it is clear that it is ideal to divide acts into only two types, contributing and aggravating, not always possible.

**Key words:** administrative act, termination, action of the act, execution of the administrative act.

*Оксін В. Ю.,**кандидат юридичних наук,**перший заступник директора**Науково-дослідного інституту публічного права*

## ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Стаття присвячена розкриттю окремих засад модернізації публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні. Вказана проблематика у окремих аспектах вже аналізувалась вітчизняними вченими, однак їх наукові роздуми безпосередньо не стосувались предмету даного дослідження, мали суміжний чи дотичний до нього характер.

Автор не поділяє думку законодавця щодо того, що нинішня концепція місцевого розвитку має бути представлена як форма регіонального забезпечення державою сталого соціально-економічного розвитку, як усіх адміністративно-територіальних одиниць країни, так і окремої місцевості за рахунок посилення ролі самоврядної організації вирішення питань місцевого значення. Адже локалізація розвитку має бути першочергово ініційована «знизу до гори». Тобто пріоритет мають мати місцеві програми розвитку територій (місцевості, регіону), а не розробляти на основі загальнодержавної стратегії розвитку, яка є уніфікованим збірником найбільш розповсюджених проблемних питань, що потребують вирішення, оскільки за таких умов дещо обмеженою є спроможність громадян спільно із владою планувати територіальний розвиток.

Відзначено, що найголовніша засада, яка має укорінитись в законодавчих актах України та правореалізаційній діяльності владно-уповноважених суб'єктів полягає у тому, що задля вирішення питань місцевого значення функціонує місцеве самоврядування як форма урегульованості суспільних відносин, коли територіальна громада сама господарює на своїй місцевості, встановлює локальні правила та підпорядковується їм. Водночас основним завданням України визначено забезпечення умов для виникнення локального підприємницького сектору з подальшим його виходом на вищі рівні, аж до міжнародного з максимальним раціональним поєднанням ресурсних можливостей регіону; акумулювання фінансових ресурсів на благо й потреби громади; досягнення максимальної прозорості та відкритості прийняття управлінських рішень (із «ефективною» участю громади до зазначених процесів) місцевого значення.

**Ключові слова:** збалансований розвиток, місцеве самоврядування, місцевий розвиток, публічне адміністрування, розвиток, територіальні громади.

**Постановка проблеми.** Концепція місцевого розвитку в Україні наразі представлена як форма регіонального забезпечення державою сталого соціально-економічного розвитку, як усіх адміністративно-територіальних одиниць країни, так і окремої місцевості за рахунок посилення ролі самоврядної організації вирішення питань місцевого значення.

Ми не зовсім поділяємо таку позицію законодавця, адже локалізація розвитку має бути першочергово ініційована

«знизу до гори». Тобто пріоритет мають мати місцеві програми розвитку територій (місцевості, регіону), а не розробляти на основі загальнодержавної стратегії розвитку, яка є уніфікованим збірником найбільш розповсюджених проблемних питань, що потребують вирішення. За таких умов, на наш погляд, є дещо обмеженою спроможність громадян спільно із владою планувати територіальний розвиток.

Окрім вказаного, зазначена сфера має ряд інших проблемних питань, на розкриття та пошук вирішення яких присвячене дане наукове дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вказана проблематика у окремих аспектах вже аналізувалась вітчизняними вченими, однак їх наукові роздуми безпосередньо не стосувались предмету нашого дослідження, мали суміжний чи дотичний до нього характер.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід розпочати з того, що світова спільнота досі занепокоєна тим, що влада і громади в Україні не мають достатньо можливостей для спільного планування, узгодження бюджету та реалізації місцевих стратегій розвитку. Такі обмежені можливості створюють ситуацію, за якої місцевим пріоритетам розвитку надається недостатньо уваги і ресурсів; рівень бідності залишається високим, умови життя місцевого населення продовжують погіршуватися, а негативні соціальні тенденції часто залишаються без уваги [1].

У цьому питанні ключове значення відіграє Програма розвитку ООН в Україні. Будучи агентством Організації Об'єднаних Націй, що спеціалізується на питаннях розвитку, ПРООН підтримує стратегічні ініціативи, спрямовані на розвиток потенціалу, аби сприяти всебічному зростанню і сталому людському розвитку. Завдяки партнерству з національними, обласними та місцевими органами влади, громадянським суспільством і приватним сектором, ПРООН прагне підтримати Україну на шляху до подолання бідності, розвитку людського потенціалу, досягнення справедливих результатів, захисту довкілля і просування демократичного врядування [2].

Відповідно до програмних документів проектів ПРООН, загальна мета підходу полягає у створенні сприятливого середовища для забезпечення довгострокового сталого соціально-економічного та суспільного розвитку на місцевому рівні шляхом сприяння ініціативам самоврядування і таким ініціативам, які втілюються місцевими громадами, які робитимуть внесок у загальний розвиток людства й допомагатимуть досягненню Україною Цілей Розвитку Тисячоліття. Шляхом активізації участі людей у місцевих обговореннях нагальних

потреб своїх громад і допомоги у знаходженні та втіленні рішень щодо розв'язання місцевих проблем, проекти ПРООН створюють довіру громадян та посилюють їхню роль у процесі прийняття рішень місцевою владою, сприяють діалогу між громадянами та урядом. Мобілізація громадських ресурсів, покращення порозуміння й співпраці між громадянами, їхніми організаціями і залученими спонсорами та місцевою владою стають підґрунтям для планування довгострокового розвитку [3].

При цьому уже досить тривалий проміжок часу створюються можливості для забезпечення послідовності й узгодженості української національної політики щодо місцевого розвитку з тим, як ЄС втілює свою власну політику місцевого розвитку. ПРООН і ЄС відіграють значну роль у поширенні методів розвитку, орієнтованих на залучення громад, саме в той час, коли це особливо необхідно для (а) підтримки урядових зусиль в оновленні підходів до розв'язання проблем місцевого розвитку в спосіб, що відповідає правилам ЄС; (б) підготовки основи для здійснення довгострокових проектів регіонального розвитку завдяки моментальному отриманню результатів [3].

У цьому напрямі за останні 50 років у розвинутих країнах світу відбулися суттєві зміни в практиці планування розвитку територіальних громад (місцевого розвитку), і ці зміни стосуються трьох напрямків.

1) змінилися рівні відповідальності влади за здійснення планування розвитку територій – територіальні громади взяли практично всю відповідальність на себе за місцеву ситуацію, за рівень якості праці, навчання, відпочинку та життя у громаді;

2) змінилася методологія здійснення процесу управління місцевим розвитком – уся діяльність громад підпорядкована стратегії, яка створюється і виконується громадою і яка реалізовується через перманентну плановану проектну діяльність, підпорядковану стратегії;

3) відбулася зміна суб'єкта управління – міста через партнерство та міжмуніципальне співробітництво почали самостійно розширювати простір свого впливу в регіоні, створюючи місцеві фактори конкурентних переваг, формуючи спільні проекти для зростання конкурентоспроможності (транспортні коридори, індустріальні парки, публічно-приватні партнерства, кластери, тощо) [4, с. 3].

Щоб досягнути таких же результатів, в Україні було ініційовано реалізацію чотирьох проектів ПРООН в Україні: «Програма розвитку та інтеграції Криму», «Чорнобильська програма відродження та розвитку», «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку» та «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» [3].

Власне, починаючи з 2008 року ПРООН та ЄС впроваджували проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» по всій Україні, включаючи підтримку територій, які межують з зоною конфлікту на сході. З початку роботи, бюджет проекту склав 53.8 млн Євро, з яких ЄС виділив 51 млн євро, а ПРООН – 2,8 млн євро, для впровадження місцевих ініціатив громад. Місцева влада та громадські організації додатково мобілізували понад 23 млн євро на реалізацію цих проектів [5].

Діяльність Проекту була спрямована на відновлення базової соціальної та комунальної інфраструктури в таких пріоритетних сферах діяльності громад, як енергоефективність,

охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища та водопостачання [5].

Відповідно до завдань, визначених у статутних проектах ПРООН, які застосовують підхід до місцевого розвитку із залученням громад, ефективність підходу має виявлятися у чітко визначених результатах. Зокрема, підхід за участі громади вважається «ефективним» при виконанні наступних умов: значна частина громади має бути представлена на загальних зборах громади (мінімум 80%); переважна більшість населення має бути залучена до процесу прийняття рішень з будь-яких питань стосовно власної громади. Також має відбуватися широке публічне інформування членів організацій громад про діяльність організацій громад [3]. Це зумовлено з поміж іншого тим, що сьогодні суспільство починає усвідомлювати, що стан економічного розвитку країни прямо залежить від можливості та зацікавленості громад займатися місцевим розвитком у своїй території. Територіальні громади мають перетворитися із об'єкта управління на суб'єкт управління і самостійно формувати свою спроможність. Органи місцевого самоврядування отримують можливості та мотив для належного виконання повноважень [4, с. 5].

Тобто перша й найголовніша засада, яка має укорінитися в законодавчих актах України та правореалізаційній діяльності владно-уповноважених суб'єктів полягає у тому, що задля вирішення питань місцевого значення функціонує місцеве самоврядування як форма урегульованості суспільних відносин, коли територіальна громада сама господарює на своїй місцевості, встановлює локальні правила та підпорядковується їм.

Останні реформаційні новації вітчизняного законодавства закріпили це право та забезпечили його відповідними механізмами реалізації. Вперше в історії незалежної України територіальні громади будуть нести відповідальність за планування свого розвитку та бюджету, за економічний розвиток, залучення інвестицій та розвиток підприємництва. Держава провадить децентралізацію і передає «вниз» більше «податкових ресурсів» та повноважень. Це повинно підвищити відповідальність «місцевих влад» перед своєю громадою та усією країною за розвиток. Звичайно, більший рівень ресурсів, ширші повноваження вимагають глибших знань та ширшого розуміння глобальних процесів, оскільки міста конкурують з іншими містами не лише на національному рівні, а й на глобальному [4, с. 5].

Відповідно сьогодні основне завдання України полягає у забезпеченні умов для виникнення локального підприємницького сектору з подальшим його виходом на вищі рівні, аж до міжнародного з максимальним раціональним поєднанням ресурсних можливостей регіону; акумулювання фінансових ресурсів на благо й потреби громади; досягнення максимальної прозорості та відкритості прийняття управлінських рішень (із «ефективною» участю громади до зазначених процесів) місцевого значення.

Головним тезисом є те, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. При цьому органи місцевого самоврядування відповідають виключно за «питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції».

За таких умов органи місцевого самоврядування виконують виключно завдання, доручені центральними органами влади [6], що априорі не є правильним. Місцеве самоврядування повинне мати можливість самостійного вирішення усіх питань, що стосуються місцевого розвитку, незалежно від того, чи прописана така проблема у законодавчому акті як така, що входить до сфери їх впливу. Розмежування повноважень місцевих та виконавчих органів влади має бути суто договірним, коли у кожному регіоні існують функціональні, ієрархічні та партнерські стосунки між уповноваженими інституціями.

Окремо зазначимо, що місцеве самоврядування, на наш погляд, окрім зазначеного також повинно бути:

1) достатньо фінансово забезпеченим, що передбачає пропорційне співвідношення його бюджетної автономії з видатками на нього із державного бюджету;

2) правозахищеним, тобто мати законодавчі підстави для можливості бути позивачем у суду під час порушення його автономії (посягання на неї) з боку інших суб'єктів влади чи окремими громадянами (їх групами);

3) децентралізованим, тобто зосереджувати у своїх межах максимально широке коло сфери відання задля максимального спрощення громадянам доступу до його діяльності.

Група радників з впровадження державної регіональної політики Програми «U-LEAD з Європою» вважає, що при розробленні Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року важливо поєднати два підходи: секторально-територіальний – визначити територіальну пріоритетність здійснення інвестиційних заходів в межах усіх секторальних політик, які мають суттєвий вплив на розвиток територій, та функціонально-територіальний – на макро- та мікро-рівнях визначити типи територій, які потребують державної підтримки з огляду на особливості їх демографічного розвитку, економічного потенціалу, географічного положення тощо. Для прикладу, на макро-регіональному рівні такими типами територій можуть бути: гірські території Карпат та Криму, узбережжя Чорного та Азовського морів, зони впливу міжнародних транспортних коридорів, прикордонні регіони, прикордонні райони у несприятливих умовах, природно-заповідні території. На мікро-регіональному рівні – міські агломерації, монофункціональні міські поселення, сільські території у несприятливих умовах [7].

Це ще раз підтверджує наявність акценту на розвитку саме регіональних складових території, а не на локальних питаннях розвитку громади.

Дійсно, об'єднавши певну територію за конкретною ознакою ми маємо змогу виділити певні проблемні «зони» їх розвитку. Однак це поверхневі умовиводи, адже до кожної території потрібно підходити унікалізовано – тобто кожна місцевість має власні унікальні особливості, які потребують окремої уваги та індивідуалізованого підходу до оптимізації.

**Висновки.** За результатами розгляду проблематики ми доходимо до логічного висновку, що поєднання локального та регіо-

нального аспекту розвитку української території, що хоч поєднано спільною ідеєю, однак функціонально є не правильним. Мається на увазі, що проголошені орієнтири регіонального розвитку відповідають основних вимог міжнародної спільноти, однак з огляду індивідуалізованого підходу до територій, місцевий розвиток мав би бути виокремлений із «тіні регіонального» як окремий напрям діяльності, що врегульовується іншими актами законодавства, у більшій мірі локальними.

#### *Література:*

1. Проект «Місцевий Розвиток, Орієнтований на Громаду», Фаза-II (МРГ-II). Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй. URL: <https://www.ua.undp.org>
2. Про Програму розвитку ООН в Україні. ПРООН Україна. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/about-us.html>
3. Хуткий Д. Місцевий розвиток за участі громад: результати соціологічного дослідження. СВА. 2011. URL: <http://www.cba.org.ua/en/>
4. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.
5. Десять років підтримки ЄС/ПРООН місцевого розвитку в Україні: підбиваючи підсумки. Портал «Децентралізація». 2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7663>
6. Висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування. Інститут громадянського суспільства. 2012. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/ekspertnyj-vysnovok-shhodo-vidpovidno/>
7. Фінансування у 2018-2019 роках завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Група радників з впровадження державної регіональної політики Програми «U-LEAD з Європою». 2019. URL: <https://rdpa.regionet.org.ua/340-financing-dsrr?month=9&year=2019>

#### **Oksin V. Modernization principles of public administration local development in Ukraine**

**Summary.** The article is devoted to the disclosure of certain principles of modernization of public administration of local development in Ukraine. This issue in some aspects has already been analyzed by domestic scientists, but their scientific reflections are not directly related to the subject of this study, were related or related to it.

The author does not share the legislator's opinion that the current concept of local development should be presented as a form of regional provision of sustainable socio-economic prosperity, as all administrative-territorial units of the country and individual areas by strengthening the role of self-governing organization. After all, the localization of development must be initiated primarily "from the bottom of the mountain." That is, priority should be given to local development programs of territories (locality, region), and not to be developed on the basis of national development strategy, which is a unified collection of the most common problems that need to be addressed, because in such conditions the ability of citizens development.

It is noted that the most important principle that should be rooted in the legislation of Ukraine and law enforcement activities of authorized entities is that to address issues of local importance, local government functions as a form of public relations, when the territorial community manages its own locality sets local rules and obeys them. At the same time, the main task of Ukraine is to provide conditions for the emergence of the local business sector with its subsequent entry to the highest levels, up to the international with

the maximum rational combination of resource capabilities of the region; accumulation of financial resources for the benefit and needs of the community; achieving maximum transparency and openness of management decisions (with “effective” community participation in these processes) of local importance.

**Key words:** balanced development, development, local development, local self-government, public administration, territorial communities.



Сусак М. С.,

аспірант кафедри адміністративного права

Інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ЗМІСТ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РОЗСУДУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЗА ПОЗОВАМИ ЩОДО СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

**Анотація.** В межах наукової статті на підставі узагальнення та порівняння чинного адміністративно – процесуального законодавства, судової практики адміністративного судочинства досліджено зміст процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції в адміністративних справах за позовами щодо суб'єктів владних повноважень.

З'ясовано, що положеннями статей КАС України закріплено право як фізичних, так і юридичних осіб, їх представників на звернення до адміністративного суду першої інстанції за захистом своїх прав, свобод та законних інтересів, яке реалізується ними за наявності обов'язкових передумов звернення до адміністративного суду (виникнення публічно – правових відносин, наявність суб'єкта владних повноважень, факт порушення прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб).

Автором на основі комплексного аналізу КАС України розглянуто та з'ясовано, що відповідачами в адміністративному процесі можуть бути не тільки суб'єкти владних повноважень, так і будь-який інший суб'єкт наділений адміністративними повноваженнями, а саме: – суб'єкт делегованих повноважень; – носій публічних повноважень. Які в свою чергу відповідно до мети, обсягу повноважень, організаційно – правової форми поділяються на суб'єктів зі статусом юридичної особи; суб'єкти без статусу юридичної особи; індивідуальні суб'єкти (ст. 19 КАС України). Також, автором здійснено розгорнутий аналіз судової практики адміністративного судочинства на прикладах адміністративних справ за позовами щодо суб'єктів владних повноважень, що дало змогу проаналізувати підстави ухвалення адміністративним судом першої інстанції таких рішень, а також встановити їх правосудність на основі судових рішень прийнятих судами вищих інстанцій.

Зроблено висновок про те, що суддя адміністративного суду першої інстанції в адміністративних справах за позовами щодо суб'єктів владних повноважень, відповідно до КАС України, наділений правом на здійснення процесуального розсуду, який реалізується суддею від початку надходження до нього адміністративної справи, супроводжується на протязі всього розгляду адміністративної справи та завершується ухваленням остаточного законного, обґрунтованого судового рішення.

Автором, також встановлено те, що реалізація суддею адміністративного суду першої інстанції процесуального розсуду під час відправлення правосуддя здійснюється ним на основі аналізу (оцінки) адміністративної справи за позовом щодо суб'єкта владних повноважень відповідно до положень КАС України, критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин, судової практики, навантаження), яка полягає у виборі суддею відповідного

процесуального рішення чи відповідної процесуальної дії, отриманих висновків, які лягають в основу судового рішення та впливають на прийняття суддею остаточного рішення по адміністративній справі.

**Ключові слова:** адміністративний суд першої інстанції, процесуальний розсуд, адміністративна справа, суб'єкт владних повноважень.

**Постановка проблеми.** Кожна особа, як фізична так і юридична, якщо вважає, що порушені її законні права, свободи та інтереси має конституційне право на звернення до суду для їх захисту, яке не може бути обмежене.

На сьогоднішній день існує велика кількість обставин з яких фізичні, юридичні особи звертаються до суб'єктів владних повноважень, які в свою чергу по-різному реалізують свою компетенцію по відношенню до цих осіб. Тому, Кодексом адміністративного судочинства України (надалі по тексту – КАС України) передбачено, що кожна особа має право на звернення до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи, або законні інтереси, і просити про їх захист (ч. 1 ст. 5 КАС України). Розгляд адміністративним судом першої інстанції адміністративних справ за позовами щодо суб'єктів владних повноважень є ефективним інструментом захисту прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що свідчить про дотримання адміністративним судом першої інстанції завдання адміністративного судочинства, а також забезпечення гарантій цих осіб на справедливий відправлення правосуддя та прийняття обґрунтованого, законного судового рішення по адміністративній справі.

Так, суддя адміністративного суду першої інстанції при розгляді адміністративної справи за позовом щодо суб'єкта владних повноважень наділений правом на здійснення процесуального розсуду, який реалізується ним від початку отримання позовної заяви та супроводжується на протязі всього розгляду адміністративної справи, і завершується ухваленням суддею на основі процесуального розсуду обґрунтованого, законного судового рішення. Процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції при розгляді адміністративної справи за позовом щодо суб'єкта владних повноважень полягає у здійсненні (виборі) суддею відповідних процесуальних дій, прийнятті відповідних процесуальних рішень на підставі комплексного аналізу положень статей КАС України, а також критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин, судової практики, навантаження), які в результаті призводять до ухвалення суддею судового рішення по адмі-

ністративній справі. Однак, на сьогоднішній день у зв'язку із великою кількістю звернень до адміністративного суду першої інстанції із позовами щодо суб'єктів владних повноважень, їх особливостями розгляду, складністю адміністративних справ, різним (неоднозначним) тлумаченням суддями положень статей КАС України, критеріїв процесуального розсуду, спостерігається ситуація ухвалення суддями помилкових судових рішень, які в подальшому можуть бути скасовані судами вищих інстанцій, що в свою чергу призводить до формування не однозначної судової практики. Незважаючи на очевидну важливість вивчення проблематики питання процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції в адміністративних справах за позовами щодо суб'єктів владних повноважень, варто зазначити, що вченими, науковцями даному питанню приділено не достатньої уваги. А також, у зв'язку із значними змінами внесеними до КАС України дана проблема, її актуальність, не вирішеність потребує ще більшого вивчення, дослідження, оцінки та ґрунтовного аналізу, що й обумовило вибір автором даної проблеми дослідження.

**Стан дослідження проблеми.** Проблематиці дослідження питання змісту процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції в адміністративних справах за позовами щодо суб'єктів владних повноважень приділено увагу у працях В. М. Бевзенка, А. Т. Комзюка, Р. О. Куйбіди, Р. С. Мельника, М. І. Смоковича, Р. Циппелюса й інших та є предметом обговорення на багатьох круглих столах, науково – практичних конференціях.

**Метою дослідження** є здійснення комплексного аналізу й оцінки змісту процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції в адміністративних справах за позовами щодо суб'єктів владних повноважень.

**Вклад основного матеріалу.** Нормами КАС України закріплено право як фізичних, так і юридичних осіб, а також їх законних представників на звернення до адміністративного суду першої інстанції. Особливістю адміністративного судочинства, на відміну від інших видів судочинства (цивільного, кримінального та ін.), є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно – правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень саме суб'єктів владних повноважень (ст. 2 КАС України). Нормами КАС України визначено та закріплено обов'язкові передумови звернення осіб до адміністративного суду першої інстанції, до них віднесено:

1. Виникнення публічно – правових відносин.

Конституційний Суд України розтлумачив, що відносини, які виникають між фізичною та юридичною особою і представниками органів влади під час здійснення ними владних повноважень, є публічно – правовими і поділяються, зокрема, на правовідносини у сфері управлінської діяльності та правовідносини у сфері охорони прав і свобод людини і громадянина, а також суспільства від злочинних посягань. Діяльність органів влади, зокрема, судів, щодо вирішення спорів, які виникають у публічно – правових відносинах, регламентується відповідними правовими актами [1]. В КАС України категорія публічно – правові відносини закріплена зокрема в статтях 2, 4, 5, 9, 12 КАС України та інших, а в п. п. 1-15 ст. 19 КАС України наведено приблизний перелік правовідносин, на які поширюються юрисдикція адміністративних судів. Так, зокрема,

предметом оспорювання та перевірки в адміністративному суді можуть бути не будь-які публічно – правові відносини, а лише ті, які є адміністративно – правовими, оскільки до юрисдикції адміністративних судів належать лише адміністративно – правові відносини [2, с. 427].

2. Наявність суб'єкта владних повноважень.

Обов'язковим учасником публічно – правових відносин в адміністративному судочинстві, відповідно до КАС України, виступає суб'єкт владних повноважень, який може бути як позивачем так і відповідачем (ст. ст. 2, 5, 19 КАС України, ч. 1 ст. 46 КАС України). Позивачем, відповідно до КАС України, можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень (ч. 2 ст. 46 КАС України), а відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень, а у випадках, визначених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача (п. 9. ч. 1 ст. 4, ч. 4 ст. 46 КАС України) [3].

Суб'єктам владних повноважень притаманні певні ознаки, а саме: 1) наділений усіма ознаками публічної влади; 2) діють у межах, на підставі та у спосіб, які передбачені законом; 3) уповноважені застосовувати інструменти діяльності публічної адміністрації (рішення, дії, бездіяльність), а саме: – нормативний акт; – адміністративний акт; – адміністративний договір; – акт планування; – акт дія; – приватно – правові інструменти [4].

Деякими авторами зазначається, що, якщо відносини є, а суб'єкт владних повноважень відсутній, то найімовірніше, відсутній й адміністративно – правові відносини. Якщо ж у таких правовідносинах представник публічної влади відсутній, то за загальним правилом адміністративні суди не здійснюватимуть захисної функції. Адже, об'єктом контролю адміністративних судів є рішення, дії, бездіяльність винятково суб'єктів владних повноважень [2, с. 286].

3. Факт порушення прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб.

Так, ч. 1 ст. 245 КАС України встановлено, що у разі відсутності такого факту, адміністративним судом першої інстанції буде відмовлено в його задоволенні повністю або частково. Однак, існують деякі категорії адміністративних справ в яких не є обов'язковою передумовою саме наявність факту порушення прав, свобод та законних інтересів учасників адміністративно – правових правовідносин, адже особа має право подати позовну заяву до адміністративного суду першої інстанції з підстав оскарження нормативно – правового акта, навіть якщо її особисті права не порушені. Так, відповідно до ч. 2 ст. 264 КАС України право оскаржувати нормативно – правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Тобто, приписи цієї статті «дозволяють» суб'єктові подавати позовну заяву до адміністративного суду щодо нормативного (нормативно – правового) акта, навіть якщо його права не порушені [2, с. 301].

На основі проведеного аналізу, варто сказати, що визначені передумови звернення осіб до адміністративного суду першої інстанції наведені лише у загальному вигляді. Однак, практикою адміністративного судочинства таких передумов існує значно більше.

Так, зокрема, Смокович М. І. та Бевзенко В. М., наводять розширений перелік існування загальних передумов захисту прав, свобод, інтересів учасників адміністративно – правових відносин в адміністративному суді першої інстанції, до них

відносять: 1) наявний факт порушення суб'єктивних прав, свобод та інтересів; 2) перебування суб'єкта в адміністративно-правових відносинах із суб'єктом владних повноважень; 3) адміністративно – правова природа спірних понять (категорій), на які поширюється юрисдикція адміністративних судів; 4) наявність права на звернення до адміністративного суду; 5) позивачеві належить право адміністративно – правової вимоги; 6) наявність критеріїв адміністративної юрисдикції; 7) дотримання строку звернення до адміністративного суду; 8) наявність підстав і межі втручання адміністративного суду в адміністративний розсуд суб'єкта владних повноважень; 9) відповідність способу судового захисту процесуального розсуду адміністративного суду; 10) судова практика вирішення адміністративно – правових спорів (преюдиційність судових рішень) [2, с. 291].

Тобто, можемо сказати, що особа (позивач) звертаючись до адміністративного суду першої інстанції має перш за все проаналізувати наявність передумов та визначити чи достатньо в неї прав на звернення саме до адміністративного суду, оскільки від таких дій позивача залежить успішність розгляду та вирішення адміністративної справи судом на її користь.

Якщо ж адміністративним судом першої інстанції буде встановлено відсутність всіх передумов, або хоча б однієї із передумов звернення особи за захистом своїх прав, свобод та інтересів до адміністративного суду, це свідчатиме про неможливість здійснення судом захисту прав, свобод та інтересів суб'єкта звернення. Таку позицію висвітлює і Р. Циппеліус та зазначає, що коли відсутність будь-якої необхідної процесуальної передумови є очевидною і вимагає довгих пояснень, то не варто вдаватися до складних доведень наявності інших передумов лише для того, аби зрештою встановити, що рішення не може бути прийняте через просту й очевидну причину. Оскільки, вимоги логіки задовольняються у такому випадку повною мірою, адже відсутність необхідної передумови робить позов недопустимим незалежно від його змісту [5, с. 146].

Пропонуємо більш детально зупинитись на розгляді однієї із передумов звернення до адміністративного суду першої інстанції, визначеною КАС України, наявність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, який в адміністративному процесі виступає в якості відповідача.

Перелік суб'єктів владних повноважень наведено в п. 7 ч. 1 ст. 4, ст. 43 КАС України, в п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та в п. 1 ч. 1 ст. 2 проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», до них віднесено: 1) органи державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи); 2) органи місцевого самоврядування; 3) органи влади Автономної Республіки Крим; 3) посадові та службові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим; 4) інші суб'єкти при здійсненні ними публічно – владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [3; 6; 7].

Публічна влада в Україні представлена великою кількістю суб'єктів владних повноважень, кожен з яких має свою організаційно – правову форму, мету діяльності та наділений власним обсягом повноважень. Тому, доцільним вбачається навести класифікацію суб'єктів владних повноважень (суб'єктів делегованих повноважень, носіїв публічних повноважень) на певні

види, які відповідно до норм КАС України можуть залучатися до адміністративного процесу в якості відповідача, а саме:

1) суб'єкти зі статусом юридичної особи – органи виконавчої влади, державні органи, Національний банк України та їх територіальні представництва, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації, керівні органи саморегульованих організацій, мілітаризовані утворення. Слід наголосити на тому, що в середині самого суб'єкта може утворитися й інший представник публічної влади, який у положенні буде визначений саме як юридична особа. Такі організаційні утворення є повноцінними учасниками адміністративно – правових відносин;

2) суб'єкти без статусу юридичної особи – структурні утворення колективних суб'єктів зі статусом юридичної особи, органи професійного самоврядування, тимчасово створені комісії, будь-які інші колективні утворення, утворені на підставі і у спосіб, визначені законом та наділені певним обсягом адміністративних повноважень (п. 9 ч. 1 ст. 19 КАС України);

3) індивідуальні суб'єкти – публічні службовці, представники саморегульованих професій. Іншими словами це конкретна людина – посадова, службова особа суб'єкта владних повноважень зі статусом юридичної особи [4].

Варто сказати, що розвиток національного адміністративного законодавства, практика його застосування та судова практика в адміністративних справах свідчить про те, що до публічно – правових відносин дедалі частіше залучаються суб'єкти, які традиційно не вважалися суб'єктами владних повноважень, але наділені публічними повноваженнями, так звані носії публічних повноважень. До них можна віднести розпорядників публічної інформації, які відповідно до п. п. 1-6 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» наділені відповідними зобов'язаннями та можуть формуватися винятково за участю носіїв публічних повноважень, приватних фізичних осіб, юридичних осіб. Попри відсутність у таких правовідносинах суб'єктів владних повноважень, вони не перестають бути адміністративними [2, с. с. 314, 452, 429]. Так, Вищий адміністративний суд України в своїй довідці дав роз'яснення, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на будь-які спори про оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації, які виникають у правовідносинах, врегульованих Законом України «Про доступ до публічної інформації», навіть якщо відповідачем у такому спорі є не суб'єкт владних повноважень, оскільки ч. 3 ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до КАС України [8].

Також, адміністративно – правові відносини без участі суб'єктів владних повноважень можуть виникати внаслідок конкуренції застосування фізичними особами наданим їм публічних прав або виконання ними обов'язків публічно – правового характеру, а також у зв'язку із зіткненням (конфліктом) інтересів цих осіб (права обирати і бути обраними на певній територіальній дільниці органів державної влади та органів місцевого самоврядування; права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державного влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів та ін.) [9, с. 212-219].

Варто сказати, що держава має право делегувати свої публічні повноваження, уповноваживши суб'єктів на реаліза-

цію певного обсягу публічно – владних управлінських функцій [2, с. 459]. Тобто, учасниками публічно – правових відносин в адміністративному процесі можуть виступати і суб'єкти із делегованими повноваженнями.

Отже, відповідачами в адміністративному процесі можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і будь-який інший суб'єкт наділений адміністративними повноваженнями (суб'єкт делегованих повноважень; носій публічних повноважень). Які в свою чергу відповідно до мети, обсягу повноважень, організаційно – правової форми поділяються на три види, визначених ст. 19 КАС України, а саме: 1) суб'єкти зі статусом юридичної особи; 2) суб'єкти без статусу юридичної особи; 3) індивідуальні суб'єкти.

В свою чергу адміністративний суд першої інстанції отримавши матеріали адміністративної справи в межах свого процесуального розсуду встановлює наявність та достатність всіх передумов звернення позивача до адміністративного суду першої інстанції, здійснює їх комплексну оцінку та аналіз адміністративної справи на підставі критеріїв процесуального розсуду:

1) норм права – адміністративний суд першої інстанції перевіряє чи врегульовані нормами саме адміністративного права суспільні відносини, які склалися між позивачем та відповідачем, що дозволяє визначити судді чи підпадає дана справа під юрисдикцію адміністративного судочинства;

2) фактичні обставини адміністративної справи – адміністративний суд першої інстанції встановлює факт перебування позивача із суб'єктом владних повноважень в адміністративно – правових відносинах; встановлює чи дійсно суб'єктом владних повноважень були порушені права, свободи, інтереси позивача, а також з'ясує чи були адресовані саме позивачу рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень; встановлює й інші обставини, які необхідні для прийняття рішення по адміністративній справі;

3) судової практики. Суддя адміністративного суду першої інстанції здійснює оцінку фактичних обставин адміністративної справи, норм права з урахуванням судової практики як національного законодавства, так і судової практики Європейського суду з прав людини, а також здійснює перевірку на відповідність встановлених обставин та норм права національному законодавству;

4) навантаження. Суддя адміністративного суду першої інстанції аби заощадити свій робочий час та зменшити навантаження, має першочергово перевірити чи належать спірні адміністративно – правові відносини до компетенції адміністративного суду першої інстанції і чи має він право ухвалювати рішення стосовно адміністративної справи, яка розглядається, а вже потім переходити до оцінки інших передумов звернення особи до адміністративного суду першої інстанції. Так, Р. Ципеліус зазначає, що безглуздо ламати голову над тим, чи має, наприклад, позивач вимагати відшкодування збитків, не з'ясувавши перед тим, чи може суд, у якому розглядається дана справа, винести рішення по суті й чи не слід звернутися до зовсім іншого суду [5, с. 145].

На основі комплексного аналізу КАС України, судової практики адміністративного судочинства пропонуємо більш детально розглянути зміст процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції на прикладах адміністративних справ за позовами щодо суб'єктів владних повноважень та проаналізувати з яких підстав такі судові рішення були ухвалені адміністративним судом першої інстанції.

Так, адміністративний суд першої інстанції, на основі свого процесуального розсуду в адміністративних справах за позовами фізичних, юридичних осіб щодо суб'єктів владних повноважень може встановити, що:

1. Відповідач не є суб'єктом владних повноважень.

Суддя адміністративного суду першої інстанції отримавши матеріали адміністративної справи має переконатись, що в публічно – правових відносинах бере участь саме суб'єкт владних повноважень певного виду або суб'єкт делегованих повноважень, носій публічних повноважень.

Існують випадки, коли позивач не завжди може правильно визначити відповідача. Звертаючись до суду з адміністративним позовом, позивач зазначає відповідачем особу, яка, на його думку, повинна відповідати за позовом, проте під час розгляду справи він може заявити клопотання про заміну неналежного відповідача належним. Заміна відповідача може відбуватися за клопотанням не лише позивача, а й будь-якої іншої особи, яка бере участь у справі, у тому числі й за клопотанням самого відповідача, або навіть за ініціативою суду [10].

Як приклад, доцільно навести Ухвалу районного суду, якою було відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі, оскільки судом першої інстанції було встановлено, що відповідач не є суб'єктом владних повноважень [11]. Проте, існують випадки, коли адміністративний суд першої інстанції при розгляді та вирішенні адміністративної справи помилково визначає відповідача належним. Так, Верховний Суд у складі Колегії адміністративних судів скасував рішення попередніх судів та направив справу на новий розгляд до суду першої інстанції, оскільки судами попередніх інстанцій не було з'ясовано хто є належним відповідачем у справі та не вирішив питання про залучення до участі у справі належного відповідача чи співвідповідача [12].

2. Спір, що виник не є публічно – правовим та не належить до компетенції адміністративного судочинства.

Наявність суб'єкта владних повноважень не є показником того, що відносини, що виникли мають публічно (адміністративно) – правову природу та мають оскаржуватись в порядку адміністративного судочинства, оскільки такі суб'єкти владних повноважень можуть бути носіями саме приватних повноважень (цивільних, господарських), тому справа має вирішуватись в порядку відповідного судочинства. Так, Луганським окружним адміністративним судом було досліджено матеріали адміністративної справи та встановлено, що між позивачем та відповідачем виник приватно – правовий спір у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, тому справу слід вирішувати в порядку господарського судочинства, а не адміністративного. З таких підстав судом було закрито провадження в адміністративній справі [13].

3. Суб'єкт владних повноважень відмовив позивачу в наданні запитуваної публічної інформації в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Як приклад, доцільно навести адміністративну справу в якій адміністративний суд першої інстанції вказував, що відповідачем неправомірно було відмовлено позивачу у наданні запитуваної інформації, а відтак, позовні вимоги позивача визнаються такими, що підлягають задоволенню. Також, адміністративний суд першої інстанції зобов'язав відповідача надати позивачу витребувані ним документи, при цьому належним чином їх завіривши [14].

4. Права, свободи, інтереси особи, яка звертається із позовом до адміністративного суду не були порушені суб'єктом владних повноважень.

Існують випадки, коли адміністративний суд першої інстанції задовольняючи позов помилково визначає, що права, свободи, інтереси позивача порушуються суб'єктом владних повноважень. Так, Постановою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду рішення судів першої, апеляційної інстанції скасовано, а провадження закрито, при цьому зазначається, що оскаржуване позивачем рішення про нікчемність правочинів є внутрішнім документом, прийнятим особою, що здійснює повноваження органу управління банку, воно не створює жодних обов'язків для третіх осіб, будь-які права яких не можуть порушуватися унаслідок надіслання цього повідомлення. Звідси права позивача в цій справі не можуть бути порушені внаслідок ухвалення внутрішнього документа банку, сфера застосування якого обмежується внутрішніми відносинами відповідного банку як юридичної особи [15].

Отже, нами наведено та проаналізовано лише невелику частину найбільш актуальних прикладів судових рішень адміністративного суду першої інстанції ухвалених за позовами щодо суб'єктів владних повноважень, які зустрічаються в судовій практиці адміністративного судочинства. Також, слід сказати, що адміністративний суд першої інстанції на основі реалізації свого процесуального розсуду з моменту надходження адміністративної справи до суду здійснює комплексний аналіз та оцінку адміністративних справ за позовом щодо суб'єктів владних повноважень, та за наслідками такої оцінки, отриманих висновків ухвалює одне з наступних судових рішень по адміністративній справі, а саме суд може: 1) залишити позовну заяву без руху, повернути позовну заяву позивачеві (ст. 169 КАС України); 2) відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 170 КАС України); 3) закрити провадження в адміністративній справі (ст. 238 КАС України); 4) залишити позовну заяву без розгляду (ст. 240 КАС України); 5) відкрити провадження в адміністративній справі (ст. 171 КАС України); 6) розглянути адміністративну справу по суті у судовому засіданні або у письмовому провадженні (ст. ст. 192 – 228, 262 – 263 КАС України).

**Висновки.** Підводячи підсумок, варто сказати, що нормами КАС України закріплено право як фізичних, так і юридичних осіб, їх представників, за наявності певних передумов, на звернення до адміністративного суду першої інстанції за захистом та поновленням своїх прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно – правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. На основі комплексного аналізу КАС України встановлено, що відповідачами в адміністративному процесі, можуть виступати як суб'єкти владних повноважень, так і будь-який інший суб'єкт, який наділений адміністративними повноваженнями (суб'єкт делегованих повноважень; носій публічних повноважень). Суддя адміністративного суду першої інстанції отримавши матеріали адміністративної справи за позовом щодо суб'єкта владних повноважень, відповідно до КАС України, наділений правом на реалізацію процесуального розсуду під час всього розгляду адміністративної справи. Реалізація суддею процесуального розсуду під час відправлення правосуддя здійснюється суддею на основі аналізу (оцінки) адміністративної справи за позовом щодо суб'єкта владних повноважень відповідно до положень КАС України, критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин,

судової практики та навантаження), який полягає у виборі суддею відповідного процесуального рішення чи відповідної процесуальної дії, отриманих висновків, і як результат здійснення суддею процесуального розсуду є ухвалення ним остаточного судового рішення по адміністративній справі за позовом щодо суб'єкта владних повноважень.

#### Література:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Осетрова С. В. щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 55 Конституції України, ч. 2 ст. 2, п. 2 ч. 3 ст. 17 КАС України, ч. 2 ст. 110, ч. 2 ст. 236 Кримінально – процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положення статей 97, 110, 234, 236 Кримінально – процесуального кодексу України, статтей 3, 4, 17 КАС України в аспекті ст. 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14.12.2011 р. № 19-рп/2011, справа № 1-29/2011.
2. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України : теорія, практика : Підручник. Заг. ред. д. ю. н., проф. Бевзенка В. М. Пер. з нім. і адап. Рижкова Г. В. Київ : ВД «Дакор», 2020. 1346 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. Дата оновлення: 15.08.2020. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 22.01.2021).
4. Бевзенко В. М. Суб'єкт владних повноважень: поняття, ознаки, види. Верховний Суд. Презентація. 2020. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/SVP\\_18\\_09\\_2020\\_VBevzenko.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/SVP_18_09_2020_VBevzenko.pdf) (дата звернення 22.01.2021).
5. Циппеліус Райнгольд. Юридична методологія. Переклад, адаптація, приклади з права України і список термінів Роман Корнута. К. : Видавництво «Реферат», 2004. 176 с.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. Дата оновлення: 15.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення 22.01.2021).
7. Про адміністративну процедуру: проект Закону України від 14.05.2020р. № 3475. *Відомості Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834) (дата звернення 22.01.2021).
8. Довідка про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» від 30 вересня 2013 року № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13> (дата звернення 22.01.2021).
9. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): Наук.-практ. посібник. Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій; пер. та адапт. з нім. Мельника Романа; за заг. ред. Бевзенка Володимира. К. : Алерта, 2013. 306 с.
10. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 26 грудня 2019 р. по справі № 724/716/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86636182> (дата звернення: 22.01.2021).
11. Ухвала Придніпровського районного суду м. Черкас від 08 квітня 2013р. по справі № 711/3065/13-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30767074> (дата звернення: 22.01.2021).
12. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 17 вересня 2020 р. по справі № 742/2298/17. URL:

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/91642924> (дата звернення: 22.01.2021).

13. Ухвала Луганського окружного адміністративного суду від 08 серпня 2018 р. по справі № 415/4683/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75753287> (дата звернення: 22.01.2021).
14. Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 06 листопада 2018 р. по справі № 826/5331/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77995139> (дата звернення: 22.01.2021).
15. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 9 вересня 2020 р. по справі № 826/1130/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91415018> (дата звернення: 22.01.2021).

**Susak M. The administrative court of first instance content of procedural judgments in administrative cases on claims against the subjects of power**

**Summary.** Within the framework of the scientific article on the basis of generalization and comparison of the current administrative-procedural legislation the administrative court of first instance administrative proceedings content of procedural judgment on claims against subjects of power is investigated.

It was found that the provisions of the articles of the Code of Administrative Procedure of Ukraine enshrine the right of both private individuals and legal entities, their representatives to appeal to the administrative court of first instance to protect their rights, freedoms and legitimate interests which is to apply in the presence of obligatory preconditions of appeal (emergence of public-legal relations, existence of the subject of power, fact of violation of rights, freedoms, interests of individuals, rights and interests of legal entities).

Based on a comprehensive analysis of the Code of Administrative Procedure of Ukraine the author considers and clarifies that the defendants in the administrative process may be not only the subjects of power but any other entity

endowed with administrative powers, namely: – the subject of delegated powers; – holder of public authority. Which in turn according to the purpose, scope of powers, organizational and legal form are divided into entities with the status of a legal entity; entities without the status of a legal entity; individual subjects (Article 19 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine). Also, the author made a detailed analysis of the jurisprudence of administrative proceedings on the examples of administrative cases on lawsuits against subjects of power which allowed to analyze the grounds for the administrative court of first instance such decisions as well as to establish their justice on the basis of court decisions.

It is concluded that according to the Code of Administrative Procedure of Ukraine the judge of the administrative court of first instance in administrative cases on claims against subjects of power is endowed with the right to exercise procedural judgment. Therefore the right is exercised by the judge from the beginning of the administrative case, accompanied throughout consideration of an administrative case and ends with the adoption of a final lawful, reasoned court decision.

The author also found that the implementation of the administrative court of first instance judge procedural judgment during the administration of justice is executed by him on the basis of analysis (assessment) of the administrative case on the claim against the subject of power is in accordance with the Code of Administrative Procedure of Ukraine, criteria of procedural judgment (factual circumstances, case law, workload) which consists in the judge's choice of the relevant procedural decision or relevant procedural action, the conclusions obtained, which form the basis of the court decision and affect the judge's final decision on the administrative case.

**Key words:** the administrative court of first instance, procedural judgment, administrative case, subject of power.

*Трохимець О. П.,**адвокат,**голова комітету з енергетичного права  
Національної асоціації адвокатів України*

## ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ КОМІСІЇ З ДОБОРУ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДИ ЧЛЕНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ ТА ЇЇ ЧЛЕНІВ

**Анотація.** У статті досліджено процедуру створення та функціонування Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Проаналізовано правосуб'єктність та її складові (правоздатність, дієздатність та деліктоздатність) як самої Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг так і її членів з точки зору адміністративного права, можливості бути окремим суб'єктом права, можливості бути стороною у судових процесах та притягнення до відповідальності осіб, що входять до її складу і приймають відповідні рішення. Автор доходить висновку та обґрунтовує свою думку, що Конкурсна комісія з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг не може бути окремим суб'єктом права, і не може здійснювати владні повноваження окремо від Кабінету Міністрів України. Автор доходить висновку та обґрунтовує свою думку про відсутність повноважень у комітеті Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг делегування представників до складу Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг без прийняття відповідного рішення Верховною Радою України в цілому.

Запропоновано шляхи законодавчого врегулювання функціонування Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Серед шляхів розв'язання правових колізій та заповнення правових прогалин пропонується чітко визначити статус Конкурсної комісії як дорадчого органу Кабінету Міністрів України та її членів, а також наділити Верховну Раду України правом подавати членів до Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних, позбавивши такого повноваження комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг.

**Ключові слова:** Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Регулятор; Конкурсна комісія з добору канди-

датів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Верховна Рада України; правоздатність.

Проголошений євроінтеграційний курс України передбачає вільний доступ громадян до посад в державній владі та зменшення впливу чиновників на процес визначення та призначення осіб на такі посади. З метою реалізації такого завдання було створено інститут конкурсних комісій, завданням яких є організація та проведення конкурсів для визначення кандидатів на зайняття тієї чи іншої посади в системі органів державної влади. Такі комісії були утворені в таких органах державної влади, як Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань, для зайняття вакантних посад у системі органів виконавчої влади тощо. Також була утворена Конкурсна комісія з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Однак, якщо інші конкурсні комісії утворювались, як правило в структурах тих органів, кандидатів до яких вони обирали, то правовий статус Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг у Законі України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» чітко визначений не був. Відтак в правовому середовищі почали виникати питання щодо правосуб'єктності вказаної Конкурсної комісії. Визначення правосуб'єктності Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг необхідно для чіткого правового регулювання її діяльності, визначення сторони у судових спорах, що виникають при оскарженні дій, бездіяльності чи рішень Конкурсної комісії тощо.

Наукові дослідження правового статусу національних комісій регулювання природних монополій раніше здійснювались Ю.В. Ващенко [1; 2; 3; 4; 5], Р.С. Мельником і Є.В. Петровим [6], а також автором цієї статті [7]. Правосуб'єктність Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг досі в науковому правовому середовищі не досліджувалась. В даній статті досліджено законодавчий процес та проаналізовані недоліки норм Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах

енергетики та комунальних послуг» щодо формування та функціонування Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Висловлюється авторська позиція щодо шляхів їх вирішення.

Перша за все, слід звернутися до визначення поняття «правосуб'єктність». Правосуб'єктність – це передбачена нормами права здатність виступати учасником правовідносин. Це складна юридична властивість, яка складається з правоздатності, дієздатності і деліктоздатності. Надалі, для розуміння феномену правосуб'єктності Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП, слід розглянути дефініції складових правосуб'єктності.

Правоздатність – це визнана державою загальна (абстрактна) можливість мати передбачені законом суб'єктивні права і юридичні обов'язки, здатність бути їх носієм. У правовій теорії і на практиці розрізняють три основні види правоздатності:

- Загальна правоздатність – це здатність будь-якої особи чи організації бути суб'єктом права як такого. Вона визначається державою за особами з моменту їх народження, відповідної державної реєстрації – для юридичних осіб.

- Галузева правоздатність означає юридичну здатність особи чи організації бути суб'єктом тієї чи іншої галузі права. У кожній галузі права строки її настання можуть бути неоднаковими.

- Спеціальна правоздатність – здатність бути учасником правовідносин, що виникають у зв'язку з зайняттям певних посад (президент, суддя, член парламенту) чи приналежності особи до певної категорії суб'єктів права (робітники ряду транспортних засобів, правоохоронних органів та ін.). Виникнення спеціальної правоздатності потребує виконання особливих умов.

Дієздатність – здатність особи своїми власними діями набувати права і обов'язки, самостійно реалізовувати їх. Дієздатність передбачає здатність розпоряджатись правами та виконувати обов'язки. Іншими словами, це можливість реалізовувати правоздатність. Наявність дієздатності свідчить про те, що суб'єкт здатний вчиняти дії, що породжують юридичні наслідки. Змістом дієздатності є здатність:

- своїми діями набувати права і обов'язки;
- самостійно здійснювати свої права і обов'язки.

Юридична особа набуває прав і обов'язків та здійснює їх через свої органи, які діють відповідно до установчих документів і закону.

Деліктоздатність – це здатність суб'єкта права нести юридичну відповідальність за свої протиправні вчинки.

Правосуб'єктність юридичних осіб – це правоздатність і дієздатність державних і недержавних організацій: державних органів, державних підприємств і установ, громадських об'єднань, господарських товариств (корпорацій), комерційних організацій, підприємств, релігійних організацій та ін. У державних і громадських органів та організацій – суб'єктів права, як правило, немає розриву між правоздатністю і дієздатністю. Правоздатність і дієздатність у них виникають, здійснюються і припиняються одночасно.

Правосуб'єктність юридичних осіб може бути загальною та спеціальною. Загальна правосуб'єктність передбачає можливість певних прав та обов'язків, сумісних сутністю суб'єкта. Спеціальна – означає наявність у суб'єкта прав та обов'язків згідно з цілями, зазначеними у статуті, договорі, нормативно-правовому акті. Цим видом правосуб'єктності володіють юридичні

особи, що, як правило, не здійснюють господарської діяльності, особливо державні органи та органи місцевого самоврядування або ж діяльність яких ліцензується. Вона визначається цілями і завданнями їх діяльності, які зафіксовані у відповідних статутах і положеннях, виникає в момент утворення тієї чи іншої організації і припиняється разом з її ліквідацією.

Правосуб'єктність юридичної особи може бути обмежена лише за рішенням суду. Припиняється правоздатність і дієздатність юридичних осіб одночасно – з моменту припинення юридичної особи. Способами припинення юридичної особи може бути її юридична ліквідація або реорганізація (поділ, злиття або приєднання).

Утворення та діяльність Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП регламентується статтею 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [8]. Так, згідно частини 3 вказаної статті, Конкурсна комісія утворюється при Кабінеті Міністрів України. Склад Конкурсної комісії затверджується Кабінетом Міністрів України. До складу Конкурсної комісії входять:

- три особи – за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг;

- одна особа – за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері паливно-енергетичного комплексу;

- одна особа – за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері регіонального розвитку та житлово-комунального господарства.

Відповідно до абзацу 11 частини 3 цієї ж статті, члени Конкурсної комісії виконують свої функції на громадських засадах.

З вказаних норм можна зробити висновок, що Конкурсна комісія з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП є дорадчим органом при Кабінеті Міністрів України, її члени не є державними службовцями або працівниками апарату Кабінету Міністрів України.

Конкурсна комісія не має статусу юридичної особи, відтак вона та її члени не можуть мати прав та обов'язків окремо від Кабінету Міністрів України – тобто не володіють правосуб'єктністю. Рішення, дії чи бездіяльність Конкурсної комісії не можуть бути оскаржені в суді.

Однак, станом на сьогодні особи, які брали участь у конкурсі на посаду члена НКРЕКП, оскаржують рішення Конкурсної комісії в порядку адміністративного судочинства. Так, Окружним адміністративним судом міста Києва розглядалась позовна заява особи до Конкурсної комісії про визнання протиправними її рішень (справа № 640/24571/20 [9]). Хоча провадження у даній справі відкрито не було з причин несплати позивачем судового збору, сам факт прийняття судом такої позовної заяви свідчить про те, що суд визнає правосуб'єктність такого суб'єкта, як Конкурсна комісія з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП. Хоча суд міг виходити з норми статті 124 Конституції України [10], згідно якої юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір. Без повного розгляду справи та формування правової практики Верховним Судом не можна стверджувати про те, визнається судами



правосуб'єктність Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП чи ні.

Окремо слід звернути увагу на порядок формування Конкурсної комісії. Як вже було сказано, Конкурсна комісія складається з п'яти членів, три з яких входять за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг, а ще два – від міністерств. Тут окремо постає питання правосуб'єктності суб'єктів, що делегують членів Конкурсної комісії. Якщо правосуб'єктність Міністерства розвитку громад та територій України та Міністерства енергетики України сумнівів не викликає, то повноваження комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг створює правову невизначеність. Невизначеність створюється наступними факторами:

- сам по собі комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг не є юридичною особою та не має правосуб'єктності окремо від Верховної Ради України;

- такі повноваження не передбачені в Законі України «Про регламент Верховної Ради України» [11];

- комітети Верховної Ради України створюються відповідно постановою Верховної Ради, як правило на початку роботи нового скликання. Так Комітет Верховної Ради України з питань енергетики та житлово-комунальних послуг був утворений постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної ради України дев'ятого скликання» [12], де питання енергетики та житлово-комунальних послуг було віднесено до відання одного комітету. В той час, як, наприклад, у Верховній Раді України восьмого скликання дані питання відносились до сфери відання різних комітетів: енергетики – до Комітету з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки, житлово-комунальних послуг – до Комітету з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства. Отже, у разі зміни функцій комітетів, прийняття постанови з іншими предметами відання комітетів у Верховній Раді України діючого або нового скликання норма статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» стане такою, яку виконати не можна. Як наслідок – може бути заблоковано оновлення членів НКРЕКП.

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що правовий статус та функціонування Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП має бути чітко визначена у законодавстві України. Для цього, на думку автора, необхідно внести зміни до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» наступного змісту:

- чітко визначити статус Конкурсної комісії як дорадчого органу Кабінету Міністрів України;

- чітко визначити статус членів Конкурсної комісії, їх права, обов'язки та відповідальність;

- виключити право комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг подавати членів до Конкурсної комісії;

- наділити Верховну Раду України правом подавати членів до Конкурсної комісії.

#### Література:

1. Ващенко Ю. В. Національні комісії регулювання природних монополій в системі органів державної влади в Україні. Південноукраїнський правничий часопис. 2012. – № 3. – С. 137-139. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch\\_2012\\_3\\_51](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2012_3_51).
2. Ващенко Ю. В. Організаційно-правові аспекти енергетичного регулювання в Україні в світлі Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія:Право. 2014.Вип.28. С. 105-108. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2014\\_28\(2\)\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_28(2)_30).
3. Ващенко Ю.В. Правовой статус регулятора в сфере электроэнергетики в Украине. Энергетическое право. – 2008. – № 2 (11). – С. 27-29.
4. Ващенко Ю. Проблеми правового статусу Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2010. Вип. 85. С. 22-26. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU\\_Yur\\_2010\\_85\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2010_85_8).
5. Ващенко Ю.В. Совершенствование государственного регулирования в электроэнергетике: опыт Украины и других стран // Энергетика и право / Под. ред. П.Г. Лахно. 2-й вып. М.: Новая правовая культура, 2009. 624 с. С. 256-261.
6. Мельник Р.С., Петров С.В. Фантом у системі органів державної влади або до питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 1. с. 214-219.
7. Трохимець О.П. Роль і місце Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, у системі органів державної влади України. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2020. – № 4. Том 1. – С. 188-193. URL: <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2020-4-1-27>.
8. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 94. – Ст. 7.
9. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва про повернення позовної заяви від 25 січня 2021 року у справі 640/24571/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94559854>.
10. Конституція України // Голос України. – 1996. – № 128.
11. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX // Відомості Верховної Ради України. – 2019. – № 35 – Ст. 5.
12. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 9.

#### Trokhymets O. Legal entity of the Comission for selection of Canditates for members of the national energy and Utilites Regulatory Comission of Ukraine and its members

**Summary.** The article examines the procedure for the establishment and operation of the Competition Commission for the selection of candidates for members National Energy and Utilities Regulatory Commission. Legal personality and its components (legal capacity, capacity and tort) as the Competition

Commission for the selection of candidates for members of the National Energy and Utilities Regulatory Commission and its members in terms of administrative law, the ability to be separate subject of law, the opportunity to be a party to legal proceedings and the prosecution of its members and make appropriate decisions. The author concludes and substantiates his opinion that the Competition Commission for the selection of candidates for members of the National Energy and Utilities Regulatory Commission cannot be a separate subject of law, and cannot exercise power separately from the Cabinet of Ministers of Ukraine. The author concludes and substantiates his opinion on the lack of powers in the committee of the Verkhovna Rada of Ukraine, the subject of which includes issues of development of fuel and energy complex, coal, gas, oil, oil refining, electricity and housing and communal services delegation to the Competition Commission. selection of candidates for the positions of members of the National Energy and Utilities Regulatory Commission without a decision by the Verkhovna Rada of Ukraine as a whole.

The ways of legislative regulation of the functioning of the Competition Commission for the selection of candidates for the positions of members of the National Energy and Utilities Regulatory Commission are proposed. Among the ways to resolve legal conflicts and fill legal gaps, it is proposed to clearly define the status of the Competition Commission as an advisory body to the Cabinet of Ministers of Ukraine and its members, and to give the Verkhovna Rada of Ukraine the right to nominate members to the Competition Commission, state regulation in the spheres of energy and utilities, depriving such a power of the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine, the subject of which is the development of the fuel and energy complex, coal, gas, oil, refining, electricity and housing and communal services.

**Key words:** National Energy and Utilities Regulatory Commission; Regulator; Competition Commission for the selection of candidates for the positions of members of the National Energy and Utilities Regulatory Commission; Verkhovna Rada of Ukraine; capacity.

---

**ТРУДОВЕ ПРАВО;  
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

---

*Пташинська А. О.,  
аспірантка кафедри трудового права та права соціального забезпечення  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ВИМОГ ДО ПРАЦІВНИКІВ

**Анотація.** У статті визначається поняття вимог до працівників на підставі аналізу спеціальної літератури, чинного законодавства України, проекту Трудового кодексу України. Вимоги до працівників як категорію трудового права пропонується визначити як передбачені визначеними законом способами умови (конкретні обставини, стани та ін.) та дії, встановлення відповідності яким і здійснення яких є необхідним для прийняття особи на роботу (конкретну посаду) та її виконання.

Здійснюється класифікація вимог до працівників за різними підставами. За змістовною ознакою виокремлюються вимоги до професійної компетенції працівників, вимоги до кваліфікаційних та спеціальних знань працівників, вимоги до віку і стану здоров'я, вимоги до ділових і моральних якостей працівників, інші вимоги до працівників. За суб'єктною ознакою пропонується виділяти загальні, спеціальні та додаткові вимоги до працівників. За способом встановлення розрізняються вимоги до працівників, встановлені законодавством, і вимоги, встановлені роботодавцем.

Формулюються пропозиції про вдосконалення ст. 22 Кодексу законів про працю України, ст. 26 проекту Трудового кодексу України в частині регламентації вимог до працівників. Пропонується доповнити чинний Кодекс законів про працю України окремою статтею 24-1 «Вимоги до працівників», нормами якої закріпити поняття та перелік вимог до працівників, способи їх встановлення, правило про відповідність зазначених вимог чинному законодавству, способи (форми) і порядок визначення відповідності працівника встановленим вимогам, а також правові наслідки виявленої невідповідності. В окремій частині ст. 26 «Встановлення вимог до працівників» проекту Трудового кодексу України доцільно закріпити поняття та види зазначених вимог.

**Ключові слова:** працівники, вимоги до працівників, класифікація вимог до працівників, законодавство України, проект Трудового кодексу України.

**Постановка проблеми.** Чинним законодавством України передбачені різні вимоги до працівників як при укладенні трудового договору, так і під час існування трудових правовідносин. Проте у Кодексі законів про працю України (далі – КЗпП України) [1] відсутні спеціальні норми про встановлення вимог до працівників. Тільки в декількох статтях Кодексу закріплені норми про вимоги до працівників, найбільш загальною з яких є норма, що міститься в частині третій ст. 22, відповідно до якої вимоги щодо віку, рівня освіти, стану здоров'я працівника можуть встановлюватись законодавством України.

У вітчизняній науці трудового права питання правового регулювання вимог до працівників були предметом дослідження тільки однієї кандидатської дисертації Н.М. Лукашевої 2007 року [2]. Зазначена проблематика потребує окремого сучасного дослідження на підґрунті оновленого законодавства,

проекту Трудового кодексу України з урахуванням позитивного законодавчого досвіду зарубіжних країн.

Окремі аспекти встановлення вимог до працівників досліджуються у наукових працях таких сучасних наукових дослідників, як І.І. Теслікова [3], М.І. Наньєва [4], Г.С. Гончарова і А.М. Юшко [5] та ін. Водночас низка важливих теоретичних і практичних питань у цій сфері залишаються без уваги науковців або потребують нових підходів з урахуванням прийнятих нормативно-правових актів, проекту Трудового кодексу України. Одним із таких питань є питання про поняття та класифікацію вимог до працівників.

**Метою статті** є визначення поняття вимог до працівників та здійснення їх класифікації на підставі аналізу спеціальної літератури, актів чинного законодавства України, проекту Трудового кодексу України, а також внесення пропозицій щодо їх законодавчого закріплення.

**Виклад основного матеріалу.** Питання про визначення поняття вимог до працівників як категорії трудового права є важливим у теоретичному і прикладному аспектах. Відсутність у чинному КЗпП України законодавчого визначення поняття вимог до працівників є його недоліком, адже, як відзначалося вище, на сьогодні існує чимало нормативно-правових актів, якими передбачені різні вимоги до працівників, але сам термін у Кодексі, інших законах і підзаконних актах залишається не визначеним. Законодавче закріплення поняття вимог до працівників та їх видів є важливим як для особи, яка приймається на роботу, або вже працює і має статус працівника, так і для роботодавця, оскільки

У трудовому праві термін «вимоги» використовується як стосовно суб'єктивних прав працівників, яким кореспондують обов'язки роботодавця, так і суб'єктивних прав роботодавця, яким кореспондують обов'язки працівників.

В Академічному тлумачному словнику української мови термін «вимога» розуміється у таких значеннях: 1. Дія за значенням вимагати. 2. Побажання, прохання, висловлене так, що не припускає заперечень. 3. перев. мн. Норми, правила, яким хто-, що-небудь повинні підлягати. 4. перев. мн. Потреби, запити, які хто-, що-небудь має або ставить до когось, чогось. 5. Офіційний документ з проханням видати що-небудь або направити кого-небудь в чиєсь розпорядження [6, с.434].

В актах чинного законодавства також закріплені конкретні визначення терміну «вимога» в цілях того чи іншого нормативно-правового акту. Наприклад, відповідно до п. 2 Порядку оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади держав-

ної служби, затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби від 25.05.2016 № 110 [7], вимога – це письмова, обов'язкова для виконання у визначений термін вимога Національного агентства України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба) або його територіальних органів, яка надсилається державним органам та їх посадовим особам у встановлених Законом випадках з метою усунення порушень законодавства про державну службу.

Згідно з п. 1.4 Вимог до вибору майданчика для розміщення сховища для захоронення радіоактивних відходів, затверджених наказом Держатомрегулювання України від 14.11.2008 №188, вимога – умова, якій обов'язково має відповідати майданчик в цілому або його окрема характеристика незалежно від стадії вибору майданчика [8].

Відповідно до п. 2 Порядку доступу до відомостей персонально-довідкового обліку єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України 29.11.2016 № 1256, вимога – письмове звернення про надання відомостей з персонально-довідкового обліку, що подається державними органами, які здійснюють правоохоронні функції та мають повноваження на отримання таких відомостей [9].

Отже, наведені та інші визначення терміну «вимога», закріплені в актах чинного законодавства України, мають своє смислове навантаження і не можуть бути прийнятними для визначення поняття «вимоги до працівників». Це поняття має бути визначене як категорія трудового права з чіткою сферою застосування і щодо конкретних осіб. Йдеться про осіб, які приймаються на роботу або вже працюють на умовах трудового договору (у передбачених законом випадках – контракту) і мають статус працівника. Відповідність таких осіб передбаченим вимогам може встановлюватися як при прийнятті на роботу, так і під час існування трудових правовідносин.

Як видається, вимоги до працівників як трудовоправову категорію доцільно розглядати як передбачені визначеними законом способами умови (конкретні обставини, стани та ін.) та дії, встановлення відповідності яким і здійснення яких є необхідним для прийняття особи на роботу (конкретну посаду) та її виконання.

Визначення відповідності працівників установленим вимогам слід визнавати одним із етапів процедури укладення трудового договору (у передбачених законом випадках – контракту) зі здійсненням усіх правових дій і вжиттям заходів, передбачених законодавством, без яких особа не може бути прийнята на роботу в якості працівника.

Крім того, визначення відповідності працівника встановленим вимогам має місце не тільки при укладенні трудового договору, а й надалі вже під час виконання працівником певної роботи. Це має місце, зокрема, при проходженні періодичних медичних оглядів, атестацій, перевірки знань із охорони праці та пожежної безпеки тощо.

Важливим питанням також є питання про класифікацію вимог до працівників, щодо якого у спеціальній літературі відсутні єдині підходи. Так, Н.М. Лукашева пропонує поділити всі вимоги до працівників на професійні, вимоги до здоров'я та інші вимоги [2, с. 6]. Вчена пропонує закріпити в Кодексі законів про працю України поняття професійних вимог до працівників, маючи на увазі, що цим поняттям охоплюються підтверджені документами державного зразку освіта, освіт-

ньо-кваліфікаційний рівень, робітнича кваліфікація, що не охоплюється існуючими освітньо-кваліфікаційними рівнями, спеціальна підготовка, наявність допуску до роботи на об'єктах підвищеної небезпеки, наявність фактичних знань та вмій, підготовка з питань охорони праці та пожежної охорони, стаж і досвід роботи, відповідні ділові та особисті якості, зокрема, організаторські здібності [2, с. 16].

М.І. Наньєва на підставі аналізу актів чинного законодавства вважає за доцільне диференціювати вимоги до працівників при укладанні трудового договору на вимоги до професійних якостей працівника (наявність освіти, професійної підготовки, кваліфікації, досвіду роботи тощо), вимоги до віку і здоров'я працівників, вимоги до наявності громадянства та знання державної мови, вимоги до моральних якостей працівника, вимоги до проживання і наявності права голосу та інші вимоги [4, с.86-87]. При цьому вчена не визначає докладний перелік професійних якостей працівника.

На думку Н.М. Лукашевої, професійні якості включають такі якості працівників: 1) рівень освіти; 2) освітньо-кваліфікаційний рівень; 3) рівень кваліфікації; 4) наявність нормативно передбаченої спеціальної підготовки, в тому числі з питань охорони праці та пожежної безпеки; 5) стаж або досвід роботи; 6) володіння державною мовою; 7) інші ділові та особисті якості [10, с. 160].

Г.С. Гончарова і А.М. Юшко пишуть про кваліфікаційні вимоги до працівників при прийнятті на роботу, аналізуючи правову природу довідників кваліфікаційних характеристик професій працівників, їх значення, співвідношення з іншими нормативно-правовими актами, що встановлюють кваліфікаційні вимоги до працівників окремих категорій та певних галузей [5].

При цьому вчені не здійснюють класифікацію вимог до працівників, об'єднуючи їх одним терміном «кваліфікаційні вимоги». Аналізуючи положення Закону України «Про вищу освіту» про загальні вимоги до науково-педагогічних працівників, учені посилаються на ст. 42, якою передбачені вимоги до кандидата на посаду керівника закладу вищої освіти, інші норми Закону, що встановлюють вимоги до деканів (керівників факультетів, навчально-наукових інститутів), завідувачів (начальників) кафедри, а також пишуть про підвищені вимоги морально-етичного характеру до кандидатів на зазначені посади: додержуватися педагогічної етики, моралі, поважати гідність студента, учня; особистим прикладом утверджувати повагу до принципів загальнолюдської моралі: правди, справедливості, відданості, патріотизму, гуманізму, доброти, стриманості, працелюбства, поміркованості, інших добродійностей; виховувати у молоді повагу до батьків, жінки, старших за віком, народних традицій та звичаїв, національних, історичних, культурних цінностей України, її державного і соціального устрою, дбайливе ставлення до історико-культурного та природного середовища країни тощо [5, с. 20].

Отже, можна дійти висновку, що Г.С. Гончарова і А.М. Юшко виокремлюють, крім кваліфікаційних вимог, ще й вимоги морально-етичного характеру.

Враховуючи положення чинного законодавства, вимоги до працівників, крім наведеної вище класифікації, можна поділити на загальні та спеціальні. Загальні вимоги, як видається, мають бути закріплені в основному кодифікованому законодавчому акті – КЗпП України, а згодом – Трудовому кодексі України. Спеціальні вимоги встановлюються спеціальними

законами, підзаконними нормативно-правовими актами, виданими на підставі зазначених законів, а також роботодавцем (у межах, визначених законодавством).

В окремі ст. 20 Закону України «Про державну службу» [11] закріплені вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу. Згідно з частиною першою ст. 20 вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог. Загальні вимоги залежно від категорії посади державної служби передбачають наявність загального стажу роботи не менше семи років, досвід роботи на посадах державної служби, на керівних посадах у відповідній сфері, на посадах державної служби певної категорії або досвід служби в органах місцевого самоврядування та ін.

Спеціальними законами, що регулюють діяльність визначеного державного органу, встановлюються спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби певних категорій. Такі вимоги визначаються суб'єктом призначення у передбаченому законодавством порядку.

Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 448 затверджені Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [12].

Як видається, вимоги до працівників можуть бути класифіковані на загальні та додаткові. Так, відповідно до частини другої ст. 127 Конституції України [13] на посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добросовісним та володіє державною мовою. Законом можуть бути передбачені додаткові вимоги для призначення на посаду судді.

Виходячи з положень частини другої ст. 127 Конституції України, вимоги для призначення на посаду судді можна класифікувати на вимоги, встановлені нормами Конституції України, і вимоги, встановлені Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [14].

До проекту Трудового кодексу України [15] вперше включено окрему статтю 26 «Встановлення вимог до працівників». Утім, у змісті зазначеної статті передбачений далеко не повний перелік вимог до працівників. У частині першій ст. 26 ідеться про те, що вимоги до працівників встановлюються законодавством із дотриманням вимог щодо недопущення дискримінації у сфері праці. Такі вимоги можуть стосуватися, зокрема, наявності у працівника відповідної освіти, професійної підготовки, досвіду трудової діяльності, віку.

Статтю 26 «Встановлення вимог до працівників» проекту Трудового кодексу України доцільно було б доповнити окремою частиною першою, в якій закріпити поняття та види вимог до працівників. Відповідно частину першу зазначеної статті вважати частиною другою, в якій передбачені способи встановлення вимог до працівників і окремі принципи, яких необхідно дотримуватися при їх встановленні.

**Висновки.** Таким чином, вимоги до працівників як категорія трудового права – це встановлені передбаченими законом способами умови (конкретні обставини, стани та ін.) та дії, визначення відповідності яким та/або здійснення яких є необхідним для прийняття особи на конкретну роботу (посаду) та її виконання.

Визначення відповідності особи, яка приймається на роботу, встановленим вимогам слід визнати одним із етапів процедури

укладення трудового договору (в передбачених законом випадках – контракту). Необхідність встановлення такої відповідності має місце й під час існування трудових правовідносин, зокрема, при проходженні періодичних медичних оглядів, атестацій, перевірки знань із охорони праці та пожежної безпеки тощо.

Видається доцільним класифікувати вимоги до працівників за різними підставами. За змістовною ознакою виокремлюються вимоги до професійної компетентності працівників, вимоги до кваліфікаційних та спеціальних знань працівників, вимоги до віку і стану здоров'я, вимоги до ділових і моральних якостей працівників, інші вимоги до працівників. За суб'єктною ознакою пропонується виділяти загальні, спеціальні та додаткові вимоги до працівників. За способом встановлення розрізняються вимоги до працівників, встановлені законодавством, і вимоги, встановлені роботодавцем.

Видається необхідним доповнити чинний КЗпП України окремою статтею 24-1 «Вимоги до працівників», нормами якої закріпити поняття та перелік вимог до працівників, способи їх встановлення, правило про відповідність зазначених вимог чинному законодавству, способи (форми) і порядок визначення відповідності працівника встановленим вимогам, а також правові наслідки виявленої невідповідності.

Статтю 26 «Встановлення вимог до працівників» проекту Трудового кодексу України доцільно доповнити окремою частиною, в якій закріпити зазначені вище поняття та види вимог до працівників.

#### Література:

1. Кодекс законів про працю України: Затверджений Законом № 322-VIII від 10.12.71. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
2. Лукашева Н.М. Вимоги до працівників за трудовим правом України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2007. 20 с.
3. Теслікова І.І. Стан здоров'я працівника як підстава розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Сєверодонецьк, 2019. 175 с.
4. Наньєва М.І. Укладення трудового договору за законодавством України та окремих зарубіжних країн: монографія. Одеса: Фенікс, 2018. С. 82-95.
5. Гончарова Г.С., Юшко А.М. Проблеми правового регулювання кваліфікаційних вимог до працівників при прийнятті на роботу. *Право та інновації*. 2017. № 2 (18). С. 15-22.
6. Словник української мови: [в 11 т.] / [АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні]; редкол.: І.К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1970-1980. Т. 1: А-В / ред. тому: П. Й. Горещкий [та ін.]. 1970. XXVII, 799 с.
7. Порядок оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби: Затверджено наказом Національного агентства України з питань державної служби: Затверджено наказом Національного агентства України з питань державної служби 25.05.2016 №110. *Офіційний вісник України*. 2016. № 49. Ст. 1769.
8. Вимоги до вибору майданчика для розміщення сховища для захоплення радіоактивних відходів: Затверджено наказом Держатомрегулювання України від 14.11.2008 № 188. *Офіційний вісник України*. 2008. № 95. Ст. 3155.
9. Порядок доступу до відомостей персонально-довідкового обліку єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх

- справ України: Затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ України 29.11.2016 №1256. *Офіційний вісник України*. 2017. № 9. Ст. 290.
10. Лукашева Н.М. Класифікація вимог до працівників за трудовим правом України. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского*. Юридические науки. Том 19 (58), № 1. Симферополь, 2006. С. 158-166.
  11. Про державну службу: Закон України від 10.12.15 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст.43.
  12. Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 448 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2020 р. № 98). *Офіційний вісник України*. 2016. № 59. Ст. 2026.
  13. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
  14. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 1402-VIII від 02.06.2016. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
  15. Проект Трудового кодексу України № 2410 від 08.11.2019. [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67331](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331)

#### **Ptashinska A. The definition and types of requirements to employees**

**Summary.** The article defines the definition of requirements to employees on the basis of analysis of special literature, current legislation of Ukraine, the draft Labor Code of Ukraine. Requirements to employees as a category of labor law are proposed to be defined as conditions provided by means, defined by law (specific circumstances, states, etc.) and actions, compliance with which and implementation of which is

necessary for hiring a person (for a specific position) and its performance.

Classification of requirements to employees on various grounds is carried out. The requirements to the professional competence of employees, requirements for qualification and special knowledge of employees, requirements for age and health, requirements for business and moral qualities of employees, and other requirements for employees are distinguished on the basis of content. It is proposed to distinguish general, special and additional requirements to employees on the subjective ground. According to the method of establishment, there are requirements for employees established by law and requirements established by the employer.

Proposals for improving Art. 22 of the Code of Laws on Labour of Ukraine, Art. 26 of the draft Labor Code of Ukraine in terms of regulation of requirements for employees were formulated. It is proposed to supplement the current Code of Laws on Labor of Ukraine with a separate article 24-1 "Requirements to employees", the norms of which should establish the concept and list of requirements to employees, methods of their establishment, the rule of compliance with current legislation, methods (forms) and procedure for determining employee compliance with established requirements, as well as the legal consequences of the identified non-compliance. In a separate part of Art. 26 "Establishing requirements to employees" of the draft Labor Code of Ukraine, it is advisable to establish the definition and types of these requirements.

**Key words:** employees, requirements to employees, classification of requirements to employees, legislation of Ukraine, draft Labor Code of Ukraine.





---

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ,  
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

---

*Кузьменко С. С.,**здобувач кафедри кримінального права та кримінології  
Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України*

## ІНДИВІДУАЛЬНО-ПРОФІЛАКТИЧНІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬНИЦЬКИМ ЗЛОЧИНАМ ПРОТИ СТАТЕВОЇ СВОБОДИ ТА СТАТЕВОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ ДИТИНИ

**Анотація.** У статті визначаються конкретні заходи індивідуального запобігання в залежності від типології винної особи. Особливу увагу у статті приділено ранній профілактиці сексуального насильства. Автор пропонує активне статеве виховання неповнолітніх, що включає соціально-психологічний, педагогічний, медичний, сексологічний і кримінологічний інструментарій впливу. З викладеного автор робить висновок про необхідність розробки і реалізації нової стратегії і тактики ранньої профілактики статевої злочинності. Зокрема, на думку автора, необхідно прийняти перспективну Державну програму, яка б охоплювала три основні концептуальні ідеї: а) докорінне оздоровлення і зміцнення інституту сім'ї; б) фундаментальна перебудова виховної функції сім'ї; в) надання науково обґрунтованої допомоги сім'ї і школі для поліпшення ефективності статевого виховання неповнолітніх з його обов'язковим кримінологічним компонентом.

Індивідуальний профілактичний вплив, орієнтований на забезпечення безпеки особи і, не проти тих, хто вже вчинив злочин, а на тих, хто може стати на злочинний шлях, щоб попередити і не дати людині стати злочинцем, допомогти їй, а також тим людям, що могли стати його жертвою. Для досягнення цих цілей і виконання завдань, що випливають з них, автор вважає за необхідне отримання конкретної, повної та правдивої інформації, яка повинна бути практично і профілактично значимою, тобто відповідати завданням запобігання злочинам проти статевої свободи та статевої недоторканості дитини.

**Ключові слова:** віктимологія, запобігання, статеві свобода, статеві недоторканість, дитина.

Геополітичні зміни в сучасному світі, що відбулися після розпаду Радянського Союзу, соціально-політична нестабільність призвели до значного зростання рівня нелегальної міграції, сексуального насильства як в Україні, так і в інших країнах. Зростання рівня насильницької злочинності в Україні становить загрозу життю та здоров'ю громадян, їх статевої свободі й недоторканості.

Побудова демократичного суспільства в Україні нерозривно пов'язана з подальшим удосконаленням правової основи й забезпеченням відповідного правопорядку. Підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів значною мірою залежить від рівня теоретичної і професійної підготовки правоохоронців, їх умінь правильно застосовувати чинне законодавство та виявляти активність і цілеспрямованість у боротьбі зі злочинністю, дотримуючись конституційних принципів України.

При вирішенні цих складних завдань особливо важливого значення набуває проблема боротьби із сексуальним насильством. Злочини, пов'язані із сексуальним насильством, зав-

дають найбільшої шкоди найважливішим для цивілізованого суспільства цінностям, і водночас мають багато загальних кримінологічно значущих рис й ознак.

У сучасній цивілізованій людині, за відсутності психічної патології, є потужні внутрішні бар'єри, що надійно стримують агресію, яка потенційно існує в кожній особі. Ці бар'єри обумовлені етичними, моральними й навіть емоційними нормами, виробленими людством протягом тисячоліть. І лише особливі властивості, притаманні певним групам людей, визначають можливість вчинення злочинів проти особи, у тому числі й проти статевої свободи.

Індивідуальна профілактика злочинної поведінки повинна складатися з послідовного усунення об'єктивних негативних явищ соціально-економічного, ідеологічного, соціально-психологічного характеру; викорінювання негативних обставин в організації життя, діяльності, побуті й дозволі конкретних людей; неухильної реалізації принципу невідворотності відповідальності особи за свою поведінку; усуненні криміногенних чинників, що сприяють мотивації того чи іншого виду злочинної поведінки.

Умови сімейного виховання дитини є основою формування багатьох мотивів поведінки. Родина повинна максимально забезпечити пристосування її членів до умов громадського життя, виконання соціальних норм, готовності зайняти визначене місце в суспільній системі, тобто родина насамперед вирішує завдання соціалізації індивіда. Криміногенний вплив родини на особистість полягає у стихійному або цілеспрямованому формуванні антисоціальних мотивів чи в запобіганні їх зародженню [1, с. 252].

Вважаємо обґрунтованою думку А. Ф. Зелінського, що перевиховання – це зміна свідомості під цілеспрямованим впливом вихователів. Виправлення ж – поняття ширше, що включає також зламування неусвідомлюваних стереотипів злочинної поведінки [2, с. 179].

Таким чином, основна мета індивідуальної профілактики, на думку автора, полягає в тому, щоб людина опанувала навичками свідомого контролю над різними виявами своєї особистості, насамперед криміногенними.

Як зазначає К. Е. Ігошев, лише пройшовши через фільтр свідомості, втілюючи в особистісні риси, змінивши психологічні важелі вчинків і дій (мету, мотиви, установки тощо), об'єктивні соціальні явища спричиняють зміни в самому злочинці [3].

Відносно відхилень сексуальної поведінки людини, що може призводити до вчинення сексуального злочину, профілактична робота має бути спрямована насамперед на запобігання порушень психосексуального розвитку.

Медичний аспект цієї роботи полягає в такому:

1) рання діагностика і своєчасне лікування психічних розладів, які сприяють порушенням комунікації і психосексуального розвитку;

2) виявлення і медико-педагогічна корекція перекручувань психосексуального розвитку на ранніх етапах.

Педагогічний аспект профілактики передбачає:

1) правильно побудоване статево-рольове виховання, основний акцент якого повинен спрямовуватися на ознайомлення дітей зі статевими розбіжностями, а не на залякування і покарання за цікавість до них. Негативним явищем варто вважати існуючий у дошкільних установах звичай проводити колективні ігри (у «космонавтів», «машиністів», «будівельників» тощо) без урахування статі дітей і переваги, що надається у школах феміністській поведінці хлопчиків і мускулістській – дівчаток, а також «безстатеве» виховання школярів, яке полягає в тому, що і дівчатка, і хлопчики рівною мірою займаються працею, яка притаманна жінкам (шиття, в'язання), або навпаки чоловікам (слюсарна справа тощо);

2) навчання спілкуванню з однолітками (у тому числі гетеросексуальному), що доцільно проводити у вигляді своєрідних практикумів із комунікації, з урахуванням віку дітей і підлітків. З кожним роком навчання повинно ускладнюватися, охоплюючи нові аспекти взаємин. Причому необхідно прищеплювати дітям почуття любові й поваги до представників протилежної статі;

3) запобігання розбещенню і спокушанню дітей та підлітків. Причому, насамперед, необхідно виключати їх доступ до порнографічних видань.

Психопрофілактика порушень психосексуального розвитку може бути ефективною лише в тому випадку, якщо вона проводиться не у формі епізодичних «моральних» бесід з підлітками про небезпеку раннього статевого життя, а є щоденною кропіткою роботою щодо формування з раннього дитинства навичок спілкування і відповідної статевої поведінки.

Важливе значення для запобігання формування сексуальних відхилень, здатних призвести до вчинення сексуального злочину, має правильне статево виховання і сексуальна освіта дітей, підлітків і молоді (В. В. Кришталь, 1985 р.).

Ю. М. Антонян, А. А. Ткаченко (1993 р.) склали зразковий перелік умов, які дають підставу припускати, що дана особа здатна вчинити сексуальне насильство, а саме:

наявність у родині психічно хворих, алкоголіків чи наркоманів-батьків;

бездоглядність підлітків, вживання ними алкоголю, наркотиків або інших одурманюючих речовин;

вчинення в дитячому або ранньому підлітковому віці сексуальних дій, виявів неповнолітніми хворобливого або надмірного інтересу до статевого життя;

істеричні вияви, жорстокість та підвищена емоційна тупість, слабоумство підлітків; значна педагогічна занедбаність, що перешкоджає встановленню нормальних зв'язків і стосунків із представниками протилежної статі;

гіперсексуальність, перверзні сексуальні дії і цинічні вияви сексуального характеру, у тому числі ті, що не передбачені чинним кримінально-правовим законодавством;

суїцидні спроби, пов'язані з невдачами в інтимному житті, у стосунках із представниками протилежної статі;

вчинення сексуальних насильницьких дій, у тому числі зовні безмотивних, які містять у собі сексуальні моменти, сексуальну цинічність [4].

Компонентами предмета індивідуальної кримінологічної профілактики можна визначити:

а) поведінку і спосіб життя осіб, що свідчать про велику ймовірність вчинення будь-яких злочинів;

б) специфічні соціально-правові, кримінологічні та моральні ознаки особистості, які можуть свідчити про їх антисоціальну спрямованість;

в) криміногенно значущі під час формування і реалізації протиправної поведінки певні індивідуальні психофізіологічні властивості та особливості конкретних працівників;

г) несприятливі стосовно дотримання законослухняної поведінки умови життя, побуту, мікросоціального середовища та взаємостосунки;

е) інші тривалі чи короткотермінові, але значущі чинники й обставини, що своїм виникненням стимулюють криміногенну ситуацію і спонукають до вчинення злочину [5, с. 40–41].

До осіб, які потребують профілактичної корекції, на наш погляд, можна віднести тих, хто:

зловживає спиртними напоями;

має досвід вживання наркотичних чи психотропних речовин (коли це не викликано медичними потребами);

вчинив аморальні проступки на роботі чи в побуті, часто створює конфліктні ситуації, відрізняється психофізіологічною неврівноваженістю, страждає хронічними захворюваннями тощо; негативно ставиться до сім'ї, родичів і близьких, схильний до розпусти.

Тому можна запропонувати такі шляхи вдосконалення попереджувальної діяльності:

а) розробити науково обгрунтовану методіку прогнозування можливої протиправної (у тому числі й злочинної) поведінки, що надасть змогу чітко виявляти осіб, стосовно яких є потреба негайного вжиття індивідуальних спеціальних заходів щодо запобігання злочинам;

б) відпрацювати чіткий перелік правових підстав застосування методик як прогнозування, так і подальшої реалізації попереджувальних засобів і затвердити їх відповідними законодавчими та відомчими нормативними актами, розробити систему критеріїв, наявність яких передбачає застосування спеціальних профілактичних заходів стосовно конкретної особи, ґрунтуючись на фактичних кримінологічно виважених підставах (комплексах ознак як правових, так і психолого-педагогічних тощо);

в) визначити процедуру і механізми прийняття рішень щодо застосування заходів прогнозування та їх реалізації;

г) установити субординаційний порядок та визначити варіанти і критерії узгодженості дій посадових осіб, відповідальних за цю діяльність, з метою уникнення порушень загальнолюдських стандартів прав людини, можливих інших помилок та настання негативних наслідків;

д) розробити методіку вивчення особистісних ознак та реального мікросередовища, які слід застосовувати з метою профілактичного впливу, збору, накопичення, аналізу й реалізації наявної інформації на користь цієї особи.

Визначення підстав для застосування індивідуальних заходів запобігання є обов'язковою умовою цієї діяльності. Тому, на наш погляд, найбільш вдалою та зручною формою вирішення цієї проблеми є запропоновані А.П. Закалюком модель та підходи щодо прогнозу злочинної поведінки як підґрунтя для застосування згаданих вище заходів [6, с. 85–90]. Він зазначає, що визначення кола

осіб, стосовно яких виникла потреба в індивідуальному запобіганні злочинів, повинне ґрунтуватися на наявності реальних підстав для цієї діяльності, тобто її здійснення має бути обґрунтованим і потрібним. Саме до таких підстав було віднесено:

а) фактичні підстави, які випливають із допущених антисоціальних проступків конкретною особою, що свідчать про імовірність вчинення нею злочину;

б) правові підстави, на рівні прийняття Закону України «Про профілактику правопорушень» та відповідних відомчих нормативних актів;

в) кримінологічні підстави, що можуть мати два значення: загальне, в якому міститься теоретична характеристика взаємодії різновиду особи передкримінального типу і криміногенних умов середовища, що впливає на неї, у тому числі безпосередньої кримінальної ситуації;

конкретне, що вказує на емпірично встановлений комплекс ознак, властивих даному типу особистості, різновидам її антигромадської поведінки, тісно пов'язаних зі злочинністю, що свідчить про високу вірогідність останнього.

Як відомо, Г. А. Аванесов одним із перших запропонував у загальному вигляді методику індивідуального кримінологічного прогнозу, яка, на його думку, повинна складати прогностичну модель, побудовану на основі вивчення й узагальнення зовнішніх показників поведінки і внутрішніх мотивів та установок [7, с. 85–90].

Конструктивніші й ґрунтовніші розробки у цьому напрямі були здійснені А. П. Закалюком, який визначає методичні принципи прогнозування індивідуальної злочинної поведінки та методи прогнозування [6, с. 85–90]. Це дає можливість творчо використовувати дані методики для кримінологічного прогнозування індивідуальної злочинної поведінки з боку певних категорій працівників органів внутрішніх справ. Подальша розробка прогностичних моделей та вирішення проблем, пов'язаних із відбором адекватних і зручних для прогнозування ознак (індикаторів), надання їм правильної оцінки для отримання найвірогідніших прогностичних висновків стосовно майбутньої поведінки осіб, які піддавалися прогнозу, дає змогу виявити кримінологічне підґрунтя для подальшої розробки тактики індивідуального запобігання злочинної поведінки з урахуванням даних здійсненого прогнозу.

Поняття і зміст тактики індивідуального запобігання злочинів у названій сфері може змінюватися залежно від обсягу цієї діяльності. У широкому розумінні вона розглядається як попереджувальна діяльність стосовно конкретної особи, незалежно від стадій розвитку злочинного наміру, виникнення наміру на вчинення злочину, готування чи замаху на нього.

Зокрема, широкий аспект охоплює такі стадії:

виявлення осіб, які своєю поведінкою становлять профілактичний інтерес;

здійснення їх поглибленого вивчення і діагностики з позицій наявності криміногенності;

прогнозування імовірної злочинної поведінки і при отриманні прогностичних висновків, що свідчать про можливість вчинення злочину, прийняття адекватного рішення щодо запобіжних та інших (управлінських, кадрових) заходів;

планування, відповідно до прогнозу, індивідуальних попереджувальних заходів недопущення злочину;

практична реалізація запланованих заходів і контроль за подальшою поведінкою особи;

оцінка й висновки стосовно поведінки особи й доцільності подальшого продовження чи припинення індивідуальних профілактичних дій та щодо ефективності застосованих профілактичних засобів.

Здійснення запобіжних заходів може обмежуватися охопленням лише однієї чи кількох конкретних стадій, зазначених вище.

У кожному конкретному випадку на основі типової моделі індивідуального кримінологічного прогнозу має бути розроблена персоналізована прогностична модель, що найповніше враховуватиме широкий спектр особистісних якостей та властивостей особи, яка об'єктивно потребує профілактичного впливу, і на її підставі визначені конкретні тактичні заходи індивідуального кримінологічного запобігання.

Аналіз злочинності сексуального характеру, у тому числі статевої, показав, що в механізмах злочинної поведінки важливе значення мало неналежне статеве виховання майбутніх злочинців. Насамперед, це негативний приклад батьків, їх схильність до пияцтва, статевої розбещеності. У таких несприятливих умовах життя в сім'ї у дітей виникають негативні, небезпечні для їх подальшої долі соціально-психологічні риси аморальності й всюдозволеності, що виявляються здебільшого у формі статевої агресивності підлітків, переважно чоловічої статі, і нездорової статевої цікавості в підлітків жіночої статі.

В умовах неблагополучної сім'ї статеве виховання дітей або відсутнє, або набуває формального і навіть явно спотвореного характеру. Сімейне неблагополуччя не тільки обмежує можливість батьківського прогнозування моральних і сексуальних підвалин підростаючих дітей, а й взагалі притупляє інтерес батьків до статевого виховання дітей, їх правосвідомості загалом. Це призводить до морального нігілізму неповнолітніх, статевих правопорушень, а отже, до статевих або інших злочинів.

Статевим вихованням дітей у сім'ї реалізується:

а) морально-культурна функція, що сприяє оптимальним формам соціальної поведінки загалом;

б) емоційна функція, що забезпечує емоційну стабільність поведінки на основі фізіологічного розвитку нащадка, підтримки його психічного здоров'я, співпереживання батьків тощо;

в) сексуальна функція, яка захищає від формування можливих статевих відхилень (статеве просвітництво із закріпленням нормальних сексуальних настанов), що сприяє суспільно бажаним формам спілкування з представниками протилежної статі (статєва моральність, почуття відповідальності, культура взаємовідносин);

г) правова функція, що забезпечує формування первинного соціального контролю і законслухняності (спосіб життя, повага до законів, у тому числі до тих, що регулюють кримінальні правовідносини). Отже, статеве виховання неповнолітніх в умовах сім'ї загалом слід розуміти досить широко.

Успіхи й недоліки в реалізації тих або інших напрямів у сімейному статевому вихованні залежать від конкретних особливостей життя сім'ї, що сприяють, ускладнюють або перешкоджають виконанню батьками своїх морально-правових обов'язків. Будь-які порушення основних підходів і правил статевого виховання дітей у сім'ї небезпечні деформацією їх статевої свідомості.

Таким чином, необхідною є розроблення і реалізація нової стратегії і тактики ранньої профілактики статевої злочинності. Зокрема, на нашу думку, необхідно прийняти перспективну

державну програму, яка б охоплювала три основні концептуальні ідеї:

- а) докорінне оздоровлення і зміцнення інституту сім'ї;
- б) фундаментальна перебудова виховної функції сім'ї;
- в) надання науково обґрунтованої допомоги сім'ї і школі для поліпшення ефективності статевого виховання неповнолітніх з його обов'язковим кримінологічним компонентом.

Індивідуальний профілактичний вплив орієнтований на забезпечення безпеки особи і не проти тих, хто вже вчинив злочин, а на тих, хто може стати на злочинний шлях, щоб попередити й не дозволити людині стати злочинцем, допомогти їй, а також тим людям, які могли стати його жертвою. Злочин завжди випереджає покарання, а запобігання випереджає злочин.

Головними напрямками профілактики злочинів сексуального характеру є:

виявлення і нейтралізація причин і умов убивств, обставин, що можуть призвести до їх вчинення;

виявлення осіб, здатних через їх поведінку, спосіб життя і найближче оточення вчинити злочин;

виявлення осіб, раніше засуджених за злочини, пов'язані із сексуальним насильством, які не порвали злочинних зв'язків і не припинили злочинну діяльність, через що здатні вчинити злочини, пов'язані із сексуальним насильством;

виявлення осіб, які мають законне право зберігати холодну або вогнепальну зброю, однак мають зв'язки з раніше засудженими за злочини, пов'язані із сексуальним насильством, які ведуть злочинний спосіб життя, розпивають з ними спиртні напої або вживають наркотики, а також неналежним чином зберігають зброю;

недопущення до злочинного способу життя осіб, раніше не засуджених, але через їх зв'язки і найближче оточення здатних бути втягнутими в злочинну діяльність;

недопущення рецидивних злочинів сексуального змісту;

виявлення фактів приготування до злочинів;

отримання інформації про можливі сексуальні домагання в різних сферах життєдіяльності людей.

Для досягнення цих цілей і виконання відповідних завдань необхідна цілком конкретна, повна і правдива інформація, яка має бути практично і профілактично значущою, тобто відповідати завданням профілактики злочинів сексуального характеру.

При організації і реалізації статевого виховання слід пам'ятати, що особистість завжди формується значно пізніше, ніж просто людина, яка вступає в життя. Тільки сформована суспільно і морально зріла особистість може взаємодіяти в системі статево-рольових зв'язків із вибором власного життєвого шляху.

#### *Література:*

1. Джужа О. М. Запобігання злочинам, пов'язаним із сексуальним насильством: монографія. Київ: Атіка, 2009. 240 с.
2. Зелінський А. Ф. Кримінальна психологія: науч.-практ. изд. Киев: Юриком Інтер, 1999. 237 с.
3. Игошев К. Е. Типология личности преступника и мотивация преступного поведения. Горький: Горьк. высш. шк., 1974. 167 с.

4. Антонян Ю. М., Ткаченко А. А. Сексуальные преступления: научно-популярное исследование. Москва: Амальтея, 1993. 320 с.
5. Farley M. Prostitution, violence, and posttraumatic stress disorder. *Women Health*. 2015. Vol. 27. № 3. P. 40–41
6. Закалюк А. П. Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения. Москва: Юрид. лит., 1986. 192 с.
7. Аванесов В. А. Криминология и социальная профилактика. Москва: Акад. МВД СССР, 1980. 526 с.

#### **Kuzmenko S. Individual preventive measures to prevent violent crimes against sexual freedom and sexual integrity of the child**

**Summary.** The article identifies specific measures of individual prevention depending on the typology of the perpetrator. The article pays special attention to the early prevention of sexual violence. The author offers active sexual education of minors, which includes socio-psychological, pedagogical, medical, sexological and criminological tools of influence. From the above, the author concludes that it is necessary to develop and implement a new strategy and tactics for early prevention of sexual crime. In particular, according to the author, it is necessary to adopt a promising state program, which would cover three main conceptual ideas: a) radical recovery and strengthening of the family; b) fundamental restructuring of the educational function of the family; c) providing scientifically sound assistance to the family and school to improve the effectiveness of sexual education of minors with its mandatory criminological component.

Individual preventive influence, focused on ensuring the safety of the person and not against those who have already committed a crime, but on those who may be on a criminal path to prevent and prevent a person from becoming a criminal, to help him and those who could become his victim.

The author considers that it is expedient to define the following directions of prevention of violent sexual crimes against the child: identification and neutralization of the reasons and conditions of murders, the circumstances which can cause their commission; identification of persons capable of committing a crime due to their behavior, way of life and immediate environment; identification of persons previously convicted of crimes related to sexual violence, but did not break criminal ties and did not stop criminal activity, due to which they are capable of committing crimes related to sexual violence; identification of persons who have the legal right to possess cold steel or firearms, but have connections with previously convicted of crimes related to sexual violence, who lead a criminal lifestyle, drink alcohol or use drugs with them, as well as improper store weapons; non-admission to the criminal way of life of persons not previously convicted, but due to their connections and immediate environment capable of being involved in criminal activities; prevention of recurrent sexual crimes; detection of facts of preparation for crimes; obtaining information about possible sexual harassment in various spheres of human life.

To achieve these goals and perform the tasks arising from them, the author considers it necessary to obtain specific, complete and truthful information that should be practical and preventive, i.e. meet the objectives of preventing crimes against sexual freedom and sexual integrity of the child.

**Key words:** victimology, prevention, sexual freedom, sexual integrity, child.

Ладанівська Н. І.,

*здобувачка кафедри кримінально-правових дисциплін  
Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України*

## РОЗМЕЖУВАННЯ ДЕФІНІЦІЙ: «ПОТЕРПІЛИЙ ВІД КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ» ТА «ЖЕРТВА КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ»

**Анотація.** У статті розглядаються підходи вчених до тлумачення поняття «жертва кримінального правопорушення» та «потерпілий від кримінального правопорушення». Автором аналізуються відповідні нормативно-правові акти, існуючі доктринальні підходи до цього питання та аргументується власна позиція. Досліджуються зміст і обсяг понять «жертва кримінального правопорушення» та «потерпілий від кримінального правопорушення» з точки зору законодавства та позицій науковців, на підставі чого робиться висновок про не тотожність понять, що розглядаються. На підставі вивчення нормативно-правових актів США та більшості міжнародних документів, констатується, що в них застосовується поняття «жертва злочину», а не «потерпілий».

Доводиться, що потерпіла особа – це не завжди конкретно той суб'єкт, на якого спрямовується кримінально-протиправний вплив. Інколи трапляються ситуації, коли кримінальне правопорушення завдає шкоду сторонній особі. Жертва – це завжди конкретна людина, якій вже завдано певну шкоду. Звертається увага, що в кримінологічному напрямку віктимології доцільно оперувати як одним, так і іншим поняттям. Разом із тим, в контексті кримінального права саме встановлення точної термінології є важливим завданням. Як приклад автор наводить необережне кримінальне правопорушення та казус, котрі наочно демонструють різницю між потерпілим та жертвою. У підсумку викладаються ознаки, котрі дозволяють розмежувати потерпілу особу та жертву. Резюмується, що для кримінального законодавства максимально зручним є поняття «потерпілий від кримінального правопорушення», особливо – з урахуванням нині актуального для кримінального процесу розуміння цієї сторони кримінального провадження. Пропонується визначення потерпілого як особи, у відношенні якої було вчинено протиправне діяння, процесуальний статус якої були визнано та підтверджено у закріпленому нормативно-правовими актами порядку. Під жертвою злочину слід розуміти особу, права та законні інтереси якої були порушені внаслідок вчинення протиправного діяння.

**Ключові слова:** потерпілий, жертва, кримінальне правопорушення, кримінальне законодавство, казус, досудове розслідування, кримінальне право, віктимологія, криминологія.

Чинне кримінальне законодавство має багато недоліків, усунення котрих хоча і не вирішить проблему кримінально-протиправної діяльності, однак зробить процес протидії більш ефективним. Одним із таких недоліків є відсутність в Кримінальному кодексі України 2001 року поняття «потерпілий від кримінального правопорушення». Більше того, серед вчених ведуться палкі дискусії щодо розмежування дефініцій «потерпілий» та «жертва», а також доцільності застосування

кожного з них у відповідних нормативно-правових актах. Такий стан справ зумовлений, здебільшого, різним баченням цього питання вітчизняним та міжнародним законодавцем, котрі використовують дещо різний понятійно-категоріальний апарат. Звичайно, ми не стверджуємо, що вирішення такої ситуації значно вплине на практичну діяльність відповідних органів виконавчої та судової влади, однак, як здається, диференціація вказаних «статусів» зробить доктрину кримінального права більш повною. Враховуючи вказане, вважаємо за доцільне розглянути це питання більш зосереджено, враховуючи думки вчених та формулюючи власну позицію.

Відтак, як вказує М.В. Сенаторов, серед понять наук кримінального циклу можна виділити ті, які перебувають у певному співвідношенні з поняттям «потерпілий від злочину». До них належать «потерпілий як суб'єкт кримінального процесу» та «жертва злочину». Разом з тим, у юридичній літературі немає єдиної думки щодо порівняння останніх з поняттям потерпілого від злочину. Так, при співвідношенні «потерпілого від злочину» і «потерпілого як суб'єкта кримінального процесу» одні вчені говорять про їх тотожність, і, відповідно, позначають їх одним терміном – «потерпілий»; інші ж фактично розглядають ці поняття як перехресні та називають їх такими парами термінів: «кримінально-правове поняття потерпілого» та «кримінально-процесуальне поняття потерпілого»; «потерпілий у матеріальному розумінні» та «потерпілий у процесуальному розумінні» [1, с. 60]; «постраждалий» і «потерпілий»; «жертва злочину» та «потерпілий як суб'єкт кримінального процесу» (або ж просто – «потерпілий»). Неоднозначно вирішується питання про співвідношення понять «потерпілий від злочину» і «жертва злочину». Одні вчені, визначають їх як тотожні, а терміни «жертва злочину» і «потерпілий від злочину» використовують як синоніми [2, с. 56]; інші ж вважають, що «жертва злочину» ширше ніж «потерпілий від злочину» [3, с. 40-41]. Необхідно звернути увагу на те, що потерпілий частіше зустрічається в межах кримінального процесуального права. На нашу думку, це можна пояснити тим, що законодавець в чинному Кримінальному процесуальному кодексі України описуючи суб'єктний склад кримінального провадження акцентує увагу на певних ознаках особи, котра зазнала на собі кримінально-протиправний вплив. Такими ознаками є: 1) *пасивна кримінально-правова та активна кримінальна процесуальна роль* – особа під час кримінального правопорушення зазнає певну шкоду та під час кримінального провадження захищає свої порушені права та свободи; 2) *правові наслідки кримінального правопорушення* – особа, у відношенні якої вчинено суспільно небезпечний акт має отримати певну сатисфакцію – матеріальне відшкодування або моральне задоволення

внаслідок відновлення справедливості. Саме у зв'язку із цим мова йде саме про потерпілого як юридичну одиницю.

Вчені також вказують, що вирішення проблеми співвідношення зазначених понять залежить від правильного встановлення їх змісту та обсягу. Поняття потерпілого як суб'єкта кримінального процесу визначено у ст. 55 КПК. Згідно з нею потерпілим може бути фізична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди, а також юридична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано майнової шкоди (*виправлено нами – Н. Л.*). Зіставлення цього визначення з дефініцією «потерпілого від злочину» показує, що розглядувані поняття мають багато відмінностей... в кримінальному процесі потерпілим є суб'єкт, якому злочином заподіяна моральна, фізична або майнова шкода. Потерпілому ж від злочину можуть заподіюватися й інші види шкоди: політична, організаційна, соціальна тощо [3, с. 49-53]. Тим часом потерпілий від злочину характеризується не всіма такими ознаками (*виправлено нами – Н. Л.*) [4, с. 18]. В цьому контексті мова йде про диференціацію суб'єктів різних правових феноменів – кримінального правопорушення та кримінального процесу. Враховуючи те, що в кримінально-правовій науці існує підхід, відповідно до якого потерпілим від протиправного діяння може бути не тільки фізична, а і юридична особа, держава тощо, тоді, звичайно, більш правильно буде використовувати поняття «потерпілий», оскільки жертвою, на наш погляд, може бути виключно фізична особа.

Існує дві основні позиції щодо терміну «жертва злочину». Прибічники першої позиції стверджують, що жертва – це фізична особа, людина, якій безпосередньо злочином заподіяна фізична, моральна або матеріальна шкода (так зване вузьке, операціональне визначення жертви). Український вчений О. Мойсюк також визначає жертву злочину як людину, якій унаслідок суб'єктивного бажання злочинця або з об'єктивно складних обставин заподіюється фізичний, моральний або майновий збиток [5, с. 7]. Прибічник другої позиції Л. Франк визначає, що жертва – це людина або певна спільність людей у будь-якій формі їх інтеграції, яким прямо або опосередковано заподіяна шкода злочином (це так зване широке, загальнотеоретичне визначення жертви злочину) [6, с. 85]. Він вважає, що віктимологічне поняття «жертва злочину» охоплює не тільки безпосередніх жертв, але й жертв від замахів на злочини, близьких родичів загиблих жертв [6, с. 40–41]. П. Дагель, окрім фізичних осіб, до потерпілого від злочину (у кримінологічному сенсі) відносить також і юридичних осіб [7, с. 20]. Канадська вчена М. Барріль визначає жертву злочину як особу (групу осіб), які перенесли безпосереднє посягання на свої основні права з боку іншої особи (групи осіб), які діяли свідомо [8, с. 60]. В. Туляков зазначає, що жертвою злочину визнається будь-яка фізична особа (соціальна спільність, організація), якій злочином заподіяний фізичний, матеріальний або моральний збиток [9, с. 28]. Ми є прихильниками думки, що жертвою кримінального правопорушення може бути виключно фізична особа, тобто людина. Таку нашу позицію можемо пояснити тим, що жертва – це більше кримінологічне поняття, а кримінологію цікавлять, здебільшого, соціальні взаємовідносини. Якщо відштовхуватись від історичних передумов, варто звернути увагу, що з самого початку, коли існував ритуал жертвоприношення, такою жертвою зазвичай була жива істота, яка мала душу, тобто богам віддавалось чие-то життя. Саме тому слово «жертва»

у більшості випадків застосовується до людини. Ми знаємо такі словосполучення як: «жертва обставин», «синдром жертви» тощо. Все це психологічні моменти, котрі занадто далеко знаходяться від правового світу.

В.Е. Христенко, поклавши в основу принцип дихотомії і математичного обґрунтування терміну «жертва», вдало відзначає, що «жертва – це людина (сторона взаємодії), яка втратила вартісні для нього цінності у результаті впливу на нього іншої людини (сторони взаємодії)» [10, с. 50]. Із викладеного простежується, що у поняття «жертва» входить існування безпосередньої взаємодії між сторонами, без наявності якої визнання особи власне жертвою злочину є неможливим. Наводячи ж поняття «потерпілий від злочину», можна розуміти і саму особу, що особисто потерпіла від злочину, і інших осіб, яким злочином опосередковано заподіяно шкоду. Тому під поняттям «жертва» розуміються винятково особи, яким безпосередньо заподіяно шкоду злочином. А. А. Нікітіна під поняттям «жертва» розуміє людину, що постраждала від неправомірних дій інших осіб, власного поведження, негативних життєвих обставин або нещасного випадку [5, с. 18]. Цікаво, що у США не існує такого учасника кримінального судочинства, як потерпілий, а в законодавстві використовується термін «жертва» злочину для позначення особи, наділеної широкими правами, спрямованих переважно на забезпечення її безпеки [11, с. 94]. Інші особи, яким опосередковано заподіяно шкоду, захищають свої інтереси у порядку цивільного судочинства і аж ніяк не іменуються жертвами злочину. Отже, із наведеного випливає, що потерпілий набирає свого правового статусу з усіма можливими наслідками у процесуальному порядку. Поняття «жертва» характеризує певний соціальний зміст особи, що постраждала від злочину, незалежно від юридичного оформлення. І, як висновок, поняття «жертва» не охоплює поняття «потерпілого», а навпаки. У загально-соціологічному сенсі фактичний зміст поняття «потерпілий» дещо ширший від поняття «жертва». Слушно з цього приводу відзначає Р. Д. Сабіров, що кожна жертва є потенційним потерпілим, проте не кожен потерпілий визнається жертвою (у цьому випадку йдеться про «жертву» як про особу, що постраждала від кримінально караних діянь) [7, с. 12–15]. Достатньо цікаві думки, у зв'язку із якими виникає необхідність визначити, а як саме правильно назвати таку особу в межах кримінального законодавства? Вчені вірно вказують, що потерпіла особа – це не завжди конкретно той суб'єкт, на якого спрямовується кримінально-протиправний вплив. Інколи трапляються ситуації, коли кримінальне правопорушення завдає шкоду сторонній особі. Жертва – це завжди конкретна людина, якій вже завдано певну шкоду. Прикладом може бути ситуація, в якій правопорушник прагне вчинити вбивство конкретної людини шляхом підпалу або вибуху, внаслідок чого страждають інші особи. Тобто, говорячи юридичною мовою, вчиняє кримінальне правопорушення, передбачене п. 5 ч. 2 ст. 115 Кримінального кодексу України.

Із зіставлення понять «жертва злочину» та «потерпілий від злочину» випливає, що вони мають різний зміст і обсяг. Адже поняттям «жертва злочину» охоплюються не тільки суб'єкти, охоронювані кримінальним законом блага, права чи інтереси яких були порушені у разі вчинення злочину, але й інші суб'єкти, для яких настали негативні наслідки злочину. Отже, вказані поняття повинні мати різні найменування. З нашої точки зору, загально-віктимологічне поняття слід позначити

словосполученням «жертва злочину», а поняття, що має кримінально-правову природу – «потерпілий від злочину». Підкреслюючи різницю між зазначеними поняттями, необхідно звернути увагу на те, що в кримінологічному напрямку віктимології доцільно оперувати як одним, так і іншим поняттям. Адже у багатьох випадках раціонально проводити кримінологічне дослідження не всіх жертв злочинів, а лише так званих «основних», «первинних», «безпосередніх» жертв, тобто потерпілих від злочинів [1, с. 69]. Отже, ми можемо підвести перший підсумок, що не кожен потерпілий є жертвою та не кожна жертва є потерпілим, оскільки не завжди особа, яка відчуває на собі протиправний вплив є його адресантом, а тому в глибинному сенсі не є жертвою. А жертва не завжди прагне набути статус потерпілого.

О.В. Челпан вказує, що «жертва» – основне поняття віктимології, його синоніми – «постраждалий», «потерпілий». Але віктимологічне розуміння «жертви» значно ширше кримінально-правового й процесуального поняття «потерпілий». «Жертва» – це людина, якій у результаті суб'єктивного бажання злочинця або ситуації, що об'єктивно склалася, була завдана шкода фізична, моральна або майнова від протиправного діяння, незалежно від того, чи було визнано це Законом в установленому порядку [12, с. 6, 22]. Питання про поняття потерпілого належить до числа багатоаспектних. Зміст цього поняття розкривається в джерелах кримінально-процесуального права. Але роздуми законодавця щодо вказаного питання протягом останнього часу впливають на погляди вчених і практиків щодо потерпілого. Це пов'язано з розумінням потерпілого як юридичної особи. Але згідно з вітчизняним законодавством потерпілий – тільки фізична особа. Не можна погодитися з думкою В.І. Полубинського про те, що організації, установи або підприємства можуть бути жертвами злочинів. У цьому разі необхідно говорити про аналогію з кримінальним правом і кримінальним процесом, оскільки об'єктом злочину необхідно вважати в кримінологічному та віктимологічному аспекті тільки фізичну особу, оскільки в кримінальному процесі потерпілою визнається тільки вона [13, с. 69]. Цікаво, що в контексті кримінального права саме встановлення точної термінології є важливим завданням. Наприклад, коли мова йде про необережне кримінальне правопорушення або, взагалі, про такий феномен як казус, яке слово буде більш точно описувати сутність наслідків та їх суспільної небезпечності? Як здається, коли ми говоримо про необережне кримінальне правопорушення ми можемо називати особу потерпілою, оскільки таке правопорушення є кримінально караним, а сам правопорушник вчиняє протиправне діяння, котре певним чином охоплюється його суб'єктивною стороною (недбалість або самовпевненість). Тобто такий акт напряду залежить від людини. З іншого боку – казус. Тут особа, скоріше, є саме жертвою, т. я. це випадок, який склався в силу збігу обставин, який юридично не заборонений, а тому і відсутній у формі кримінального правопорушення.

У статті 46 Кримінального кодексу України передбачена можливість звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винного з потерпілим. Зміст цієї статті визначає, що потерпілий є безпосереднім учасником процесу примирення. Тому межі застосування цього виду звільнення від кримінальної відповідальності залежать від того, як відбувається трактування такої особи [14]. Зі змісту випливає, що примирення повинно відбутися між потерпілим і особою, яка вчинила зло-

чин. Термін «примирення» означає досягнення консенсусу між фізичними одиницями, оскільки в процесі примирення задіяна винна фізична особа. У зв'язку з цим логічно уявити, що й з іншого боку повинна виступати фізична особа. Відповідно до цієї статті кодексу потерпілим необхідно розуміти індивіда. Співставлення наведених положень не залишає сумнівів що потерпілий – фізична особа. Отже, і жертвою у віктимології можливо назвати тільки фізичну особу. Інше розуміння жертв можливо віднести до віктимології взагалі, але не до кримінологічної, оскільки кримінологічна віктимологія вивчає тільки жертву злочинного посягання [13, с. 37]. Отже, вказане свідчить про те, що для кримінального законодавства максимально зручним буде поняття «потерпілий від кримінального правопорушення», особливо – з урахуванням нині актуального для кримінального процесу розуміння цієї сторони кримінального провадження. Дійсно, говорячи про процедуру примирення, законодавець має на увазі фізичні сторони кримінального провадження, діалог між якими, з одного боку, знизить ступінь суспільної небезпечності кримінального правопорушника, а з іншої – дозволить потерпілому усвідомити той факт, що особа шкодує про вчинене та прагне будь-яким способом виправити наслідки.

Цікавим фактом є те, що, як вже вище зазначалось, у нормативно-правових актах США та більшості міжнародних документів застосовується поняття «жертва злочину», а не «потерпілий». Прикладом вказаного є Європейська конвенція щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів від 24 листопада 1983 року, Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою, прийнята резолюцією 40/34 Генеральної Асамблеї від 29 листопада 1985 року, документи Конгресів ООН із запобігання злочинності і поведіння з правопорушниками (Конгреси ООН проходили: Перший – Женева, 1955 р., Другий – 272 Лондон, 1960 р., Третій – Стокгольм, 1965 р., Четвертий – Кіото, 1970 р., П'ятий – Женева, 1975 р., Шостий – Каракас, 1980 р., Сьомий – Мілан, 1985 р., Восьмий – Гавана, 1990 р., Дев'ятий – Каїр, 1995 р., Десятий – Відень, 2000 р., Бангкок, 2005 р.). Такий стан справ, на нашу думку, можна пояснити тим, що міжнародні та американські нормативно-правові акти з різних юридичних галузей більш узгоджені між собою, у зв'язку із чим не виникає потреби розмежовувати терміни та «гратись» словами.

Деякі вчені взагалі змішують вказані поняття, що призводить до плутанини. Так, наприклад, К.М. Лацик вказує, що важливо також розрізняти випадки, коли статус потерпілого особа приписує собі без достатніх на те підстав і, навпаки, коли він їй нав'язується. Роль жертви може бути реальною та уявною (мається на увазі її самооцінка). Принципове значення має і виділення персоніфікованих та колективних ролей. Хоча віктимологія, переважно, вивчає конкретні жертви, але не варто забувати, що нерідко саме від групової поведінки залежить процес перетворення на жертву як групи осіб, так і окремих її членів. Комплексний підхід щодо класифікації жертв злочинів кладе в основу ступінь віктимності, що відображає у найбільш узагальненому вигляді: віктимну деформацію особи; професійну віктимність; вікову віктимність; віктимну патологію [15, с. 156]. На нашу думку, така позиція взагалі свідчить про відсутність сталого розуміння сутності двох, на перший погляд, синонімічних понять.

Таким чином, *розмежування потерпілої особи та жертви має відбуватись наступним чином*: 1) потерпілим може бути як



фізична, так і юридична особа, держава, а також певні організації та групи людей; жертва – це завжди людина, котра своєю віктимною поведінкою спровокувала протиправне діяння; 2) потерпілий – це юридична дефініція широкого використання, тобто вона є універсальною для усіх наук кримінально-правового циклу; жертва – це більше віктимологічне поняття, котре являє собою комплекс більше психологічних особливостей, ніж юридичних; 3) потерпілий – частіше має активну форму участі у посткримінальній фазі кримінального правопорушення, тобто це – юридично значущий суб'єкт, у першу чергу, в межах кримінального процесу, котрий захищає свої права та інтереси; жертва – це пасивний учасник, за допомоги якого констатується факт вчинення протиправного діяння. В цьому пункті звернемо увагу, що можна, навіть, спробувати виділити певний момент, коли жертва стає потерпілим. Таким моментом є юридично підтверджений факт вчинення кримінального правопорушення у відношенні конкретної особи. Це стає можливим після офіційного початку досудового розслідування, тобто, коли до Єдиного реєстру досудових розслідувань було внесено відомості про кримінальне правопорушення. З моменту початку суспільно небезпечного діяння і до початку досудового розслідування особа є жертвою. Це дозволяє нам підсумувати, що *потерпілий* – це особа, у відношенні якої було вчинено протиправне діяння, процесуальний статус якої були визнано та підтверджено у закріпленому нормативно-правовими актами порядку. *Жертва* – це особа, права та законні інтереси якої були порушені внаслідок вчинення протиправного діяння. В межах кримінального законодавства доцільно використовувати виключно дефініцію «потерпілий», оскільки норми Кримінального кодексу починають «працювати» після початку досудового розслідування, а отже особа вже вступає в офіційні взаємовідносини: держава – потерпілий – правопорушник. Жертва – актуальне поняття для віктимології та кримінології, тобто наук, котрих цікавить психологічні особливості людини.

#### Література:

1. Сенаторов М.В. Потерпілий від злочину в кримінальному праві / За науковою редакцією доктора юридичних наук, професора, академіка Академії правових наук України В. І. Борисова. Х.: Право, 2006. 208 с.
2. Гошовський М. І., Кучинська О. П. Потерпілий у кримінальному процесі України. К.: Юрінком Інтер, 1998. 192 с.
3. Яни П. Законодательное определение потерпевшего от преступления. Российская юстиция. 1995. № 4. С. 40–41.
4. Дагель П. С. Потерпевший в советском уголовном праве. Потерпевший от преступления. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1974. С. 16-37
5. Никитина А. А. Криминологическая характеристика и предупреждение бытового насилия в отношении несовершеннолетних: дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.12. Ростов-на-Дону, 2005. 200 с.
6. Мойсюк О. М. Віктимологічна профілактика порушень безпеки дорожнього руху (ст. 215 КК України): автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. К., 1999. 18 с.
7. Сабиров Р. Д. Уголовно-правовая борьба с насильственными групповыми посягательствами: автореф. дисс. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 Свердловск, 1981. 14 с.

8. Косенко С. С. Віктимологічна профілактика статевих злочинів щодо неповнолітніх: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. К., 2004. 213 с.
9. Михайлов А. Е. Виктимологические аспекты профилактики некорыстных насильственных преступлений. К.; НВТ «Правник» НАВСУ, 1998. 44 с.
10. Христенко В. Е. Психология поведения жертвы. Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. 416 с.
11. Махов В. Становление института потерпевшего в уголовном процессе США. Уголовное право. 2003. № 3. С. 94.
12. Челпан О. В. Характеристика понятия «жертва злочину». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 3. С. 68-70.
13. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III із змін., внес. згідно із Законами України та Рішеннями Конституційного Суду: за станом на 20.05.2012 р. № 4652-17. URL: [http:// zakon1.rada.gov.ua](http://zakon1.rada.gov.ua).
14. Данн А. Жулики, мошенники, аферисты: наставление простофилям и инструкции мошенникам. СПб.: Политехника, 1996. 185 с.
15. Лашик К. М. Поняття, ознаки жертви злочину, підходи до визначення жертви злочину. *Закарпатські правові читання* / матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції / за заг. ред. В.І.Смолянки, Я.В.Лазура, О.Я. Рогача. Ужгород : Вид-во УжНУ «Говерла», 2015. Т.2. С. 156–158

#### Ladanivska N. Distinction of definitions: “criminal victim” and “criminal sufferer”

**Summary.** The article considers the approaches of scientists to the interpretation of the concept of «victim of a criminal offense» and «sufferer of a criminal offense». The author analyzes the relevant regulations, existing doctrinal approaches to this issue and argues his own position. The content and scope of the concepts "victim of a criminal offense" and "victim of a criminal offense" from the point of view of legislation and positions of scientists are investigated, on the basis of which a conclusion is made about the inconsistency of the concepts under consideration. Based on a study of US regulations and most international instruments, it is stated that they use the term "victim of crime" and not "victim".

It turns out that the victim is not always the specific subject to whom criminal influence is directed. Sometimes there are situations when a criminal offense harms a third party. The victim is always a specific person who has already suffered some damage. Attention is drawn to the fact that in the criminological direction of victimology it is advisable to operate with one or another concept. However, in the context of criminal law in the context of criminal law, the establishment of precise terminology is an important task. As an example, the author cites a negligent criminal offense and an incident, which clearly demonstrate the difference between victim and victim. As a result, the signs that allow to distinguish between the victim and the victim are presented.

It is summarized that the concept of "victim of a criminal offense" is the most convenient for criminal law, especially - given the current relevance for the criminal process understanding of this aspect of criminal proceedings. It is proposed to define the victim as a person against whom an illegal act was committed, the procedural status of which was recognized and confirmed in the manner prescribed by regulations. A victim of a crime should be understood as a person whose rights and legitimate interests have been violated as a result of committing an illegal act.

**Key words:** sufferer, victim, criminal offense, criminal law, case, pre-trial investigation, criminal law, victimology, criminology.

*Прасов О. О.,**кандидат юридичних наук, доцент,**суддя**Запорізького окружного адміністративного суду*

## ПРАВО ОСІБ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ, НА ЛИСТУВАННЯ

**Анотація.** Дослідження присвячено аналізу актуальних питань стосовно проблем законодавчого регулювання особистих немайнових прав осіб, засуджених до позбавлення волі.

Розглянуто питання стосовно особистих немайнових прав, які забезпечують природне існування фізичної особи.

Досліджено питання щодо особистих немайнових прав, які забезпечують природне існування фізичної особи. Проаналізовано проблеми вітчизняного законодавства та практики щодо реалізації особистих немайнових прав, зокрема права на листування, особами, засудженими до позбавлення волі.

Наголошено, що особи, засуджені до позбавлення волі, залишаються громадянами своєї держави, а, відповідно на них поширюються всі права, законні інтереси та юридичні обов'язки людини і громадянина, за винятком обмежень, що пов'язані з фактом їх засудження.

Проаналізовано проблеми вітчизняного законодавства та практики щодо реалізації особами, засудженими до позбавлення волі, права на листування.

Зазначено, що відповідно до ст. 31 Конституції України кожній особі гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігання злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

Наголошено, що у деяких випадках права засуджених осіб є необґрунтовано обмеженими. Так на законодавчому рівні не передбачено для засудженого можливості листування та телефонних розмов у період, коли особи, засуджені до позбавлення волі, направляються для відбування покарання, що порушує їх право на листування.

**Ключові слова:** засуджений, позбавлення волі, особисті немайнові права, право на листування, таємниця листування, кореспонденція.

**Вступ.** В Основному Законі України передбачено перелік прав та свобод людини, зокрема і тих, що належать їй від народження (немайнові права). Відповідно до Конституції України, усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. Такі права є невід'ємними та невідчужуваними. Визнання та захист прав людини є основним обов'язком держави. Кожна людина має право на: вільний розвиток своєї особистості; повагу до її гідності; свободу та особисту недоторканність; недоторканність житла; таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; особисте і сімейне життя, без стороннього втручання; свободу пересування та вільний вибір місця проживання; свободу думки, слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань; свободу світогляду і віро-

сповідання; працю; житло; освіту; достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування; безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожен має право на: власність та здійснення підприємницької діяльності; професійну правничу допомогу. Громадяни мають право на: соціальний захист; мирне зібрання; об'єднуватися у політичні партії та громадські організації; брати участь в управлінні державними справами [1]. Тобто одним з права людини є право на листування. До того ж держава гарантує його таємницю (ст. 31 Конституції України).

Особи, засуджені до позбавлення волі, залишаються громадянами своєї держави, а, відповідно на них поширюються всі права, законні інтереси та юридичні обов'язки людини і громадянина, за винятком обмежень, пов'язаних з фактом їх засудження. Враховуючи, що такі особи знаходяться в ізоляції від суспільства, реалізація ними своїх прав та свобод має певну специфіку.

Проблемам, пов'язаним з немайновими правами особи, присвятили свої наукові роботи М. М. Агарков, Н. О. Давидова, Т. П. Карнаух, Н. В. Козлова, О. В. Кохановська, Л. О. Красавчикова, М. М. Малєїна, Ж. В. Нор, М. Л. Нохрина, С. О. Сліпченко, Р. О. Стефанчук, В. С. Толстой, Л. В. Федюк та інші дослідники. Питання, пов'язані з немайновими правами осіб, засуджених до позбавлення волі досліджували, зробивши великий внесок у юридичну науку, такі науковці як О. М. Бандурка, Ю. В. Баулін, В. А. Бадира, А. П. Гель, М. Я. Гуцуляк, О. М. Джужа, Т. А. Денисова, О. Г. Колб, А. С. Нікіфоров, В. О. Меркулова, В. В. Лень, О. М. Литвинов, М. І. Мельник, В. Ф. Примаченко, П. Г. Пономарьов, В. М. Прусс, А. Х. Степанюк, В. М. Трубников, Ю. А. Чеботарьова, Д. В. Ягунов, І. С. Яковець та інші. Однак, не зважаючи на ґрунтовні дослідження цих поважних вчених, недостатньо висвітленими залишаються питання щодо проблем та особливостей реалізації права засуджених до позбавлення волі на листування.

**Мета статті.** Дослідження присвячене проблемам вітчизняного законодавства та практики щодо реалізації особами, засудженими до позбавлення волі, права на листування.

**Результати.** У ст. 31 Конституції України наголошено, що „кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігання злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо” [1].

Відповідно до ст. 270 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) таємниця листування, телефонних розмов, теле-

графної та іншої кореспонденції відноситься до особистих немайнових прав фізичної особи.

Особисті немайнові права не мають економічного змісту. Вони належать кожній фізичній особі від народження або за законом. Такі права тісно пов'язані з фізичною особою, оскільки остання не може відмовитися від них та не може бути позбавлена особистих немайнових прав. Фізична особа довічно володіє особистими немайновими правами (ст. 269 ЦК України). Зміст зазначених прав становить можливість фізичної особи вільно та на власний розсуд визначати свою поведінку у сфері свого приватного життя (ст. 271 ЦК України). Особисті немайнові права фізичної особи, встановлені Конституцією України, можуть бути обмеженими лише у випадках, передбачених нею. В свою чергу особисті немайнові права фізичної особи, встановлені ЦК України, можуть бути обмеженими лише у випадках, передбачених цим кодексом (ст. 274 ЦК України) [2].

Кожна особа не тільки має право на листування, телефонні розмови, телеграфну та іншу кореспонденцію, також як і на спілкування в інших формах, що не носять протизаконного характеру, але й на дотримання таємниці своєї кореспонденції.

Так, у ст. 306 ЦК України зазначено, що кожна фізична особа має право на таємницю: листування, змісту телеграм, своїх телефонних розмов, телеграфних повідомлень та інших видів кореспонденції, оскільки листи, телеграми та інша кореспонденція є власністю адресата. Вони можуть бути використані, зокрема шляхом опублікування, лише за згодою особи, яка надіслала їх, та адресата. У випадку, коли кореспонденція стосується особистого життя іншої фізичної особи, для її використання, зокрема шляхом опублікування, необхідна згода цієї особи. У випадку смерті фізичної особи, яка направила кореспонденцію, і адресата використання кореспонденції, зокрема і шляхом її опублікування, можливе лише за згодою їхніх дітей, вдови (вдівця), а якщо їх немає, то батьків, братів та сестер. У разі смерті фізичної особи, яка надіслала кореспонденцію, і адресата, а також у разі смерті зазначених вище осіб, кореспонденція, яка має наукову, художню, історичну цінність, може бути опублікована в порядку, встановленому законом. Кореспонденція, що стосується фізичної особи, може бути долучена до судової справи лише у разі, якщо в ній містяться докази, які мають значення для вирішення справи. При цьому інформація, яка міститься в такій кореспонденції, не може бути розголошена. Порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції може бути дозволено судом у випадках, встановлених законом, з метою запобігання кримінальному правопорушенню або під час кримінального провадження, коли іншими способами неможливо одержати необхідну інформацію [2].

Особі, засуджені до позбавлення волі, у період відбування покарання користуються всіма правами людини і громадянина, визначеними Конституцією України та іншими нормативними документами, за виключенням встановлених законодавством обмежень, пов'язаних з фактом їх засудження. Тож ув'язнені особи також мають право на листування та інше не заборонене законом спілкування з родичами чи іншими особами.

Законодавцем визначаються права, інтереси та обов'язки засуджених осіб. Відповідно до ст. 8 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) особи, засуджені до позбавлення волі, мають право на:

– отримання інформації про свої права і обов'язки, порядок та умови виконання та відбування призначеного судом покарання;

– гуманне ставлення до них та на повагу їх людської гідності; – охорону здоров'я в обсязі, встановленому Основами законодавства України про охорону здоров'я, за винятком обмежень, передбачених законом;

– соціальне забезпечення, у тому числі й на оформлення пенсій, відповідно до законів України;

– оплачувану працю згідно із законодавством про працю;

– здійснення свободи сповідувати будь-яку релігію або виражати переконання, пов'язані із ставленням до релігії, у тому числі на вільний вибір і допуск священнослужителя для відправлення релігійних таїнств і обрядів, за винятком обмежень, передбачених КВК України;

– належне матеріально-побутове забезпечення у порядку, встановленому КВК України та нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України;

– отримання копій документів з їхніх особових справ та інших, пов'язаних з реалізацією їхніх прав, документів у порядку, встановленому Міністерством юстиції України;

– правову допомогу; побачення, у порядку, встановленому КВК України [3].

Також, засуджені можуть звертатися відповідно до законодавства з пропозиціями, заявами і скаргами до адміністрації органів і установ виконання покарань, їх вищестоящих органів, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Європейського суду з прав людини, а також інших відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, до уповноважених осіб таких міжнародних організацій, суду, органів прокуратури, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань; давати пояснення і вести листування, а також звертатися з пропозиціями, заявами і скаргами рідною мовою; отримувати у встановленому законом порядку передачі (окрім речей, що засудженим заборонено мати при собі законом, зокрема зброї, наркотичних або психотропних речовин, прекурсорів) [3].

Іноземці, засуджені до позбавлення волі, мають право підтримувати зв'язок з дипломатичними представництвами і консульськими установами своїх держав, особи без громадянства, а також громадяни держав, що не мають дипломатичних представництв або консульських установ в Україні, – з дипломатичними представництвами держави, яка взяла на себе охорону їхніх інтересів, або міжнародними органами чи організаціями, які здійснюють їх захист. Згідно зі змістом ст. 125 КВК України засуджені особи мають право, в установах виконання покарань, відповідно до Законів України „Про освіту” і „Про загальну середню освіту” на забезпечення, доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти. Відповідно ж до ст. 10 КВК України особи, засуджені до позбавлення волі, мають право на особисту безпеку [3].

Тож у КВК України визначаються основні права засуджених осіб, якими володіють всі засуджені, та права засуджених при відбуванні конкретного виду покарання, якими володіють окремі з них. Серед цих прав є й особисті немайнові права. Всі ці права, визначені Конституцією, Цивільним кодексом та Кримінально-виконавчим кодексом України. Але у період відбування покарання певні права і свободи засудженого суттєво обмежуються, зокрема і право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції.

Так у ст. 113 КВК України зазначено, що засудженим особам дозволяється одержувати і відправляти листи і телеграми за свій

рахунок без обмеження їх кількості, але при цьому листування між засудженими, які перебувають в місцях позбавлення волі і не є родичами, допускається тільки з дозволу адміністрації колонії. Кореспонденція, яку одержують і надсилають засуджені до відбування покарання у виправних колоніях мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання, середнього та максимального рівня безпеки, підлягає перегляду. Кореспонденція, яку засуджені адресують Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Європейському суду з прав людини, а також іншим відповідним органам міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, уповноваженим особам таких міжнародних організацій, до суду та прокуророві, перегляду не підлягає і надсилається за адресою протягом доби з часу її подачі. Кореспонденція, яку засуджені одержують від зазначених органів та осіб, перегляду не підлягає. Кореспонденція, яку засуджені адресують захиснику у кримінальному провадженні, що здійснює свої повноваження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України, перегляду не підлягає і надсилається за адресою протягом доби з часу її подачі. Кореспонденція, яку засуджені одержують від такого захисника, перегляду не підлягає [3]. Отже, фактично, право на листування засудженого обмежено у частині його спілкування з родичами або іншими особами. Таке обмеження є необхідним заходом для забезпечення прав фізичних та юридичних осіб, суспільної безпеки, для підтримання правопорядку в колонії та профілактики і запобігання втечі ув'язнених.

Але у деяких випадках права засуджених осіб, на наш погляд, є необґрунтовано обмеженими. Як приклад можна навести ст. 87 КВК України, відповідно до якої особи, засуджені до позбавлення волі, направляються для відбування покарання не пізніше десятиденного строку з дня набрання вироком законної сили або з дня надходження із суду розпорядження про виконання вироку, який набрав законної сили. У цей період засуджений має право на короткострокове побачення з близькими родичами [3]. Але законодавець не передбачає для засудженого можливості листування та телефонних розмов протягом цих десяти днів, що порушує право засудженої особи на листування.

#### *Література:*

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>

2. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2003. №№ 40-44. Ст. 356. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page>
3. Кримінально-виконавчий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2004. № 3-4. Ст. 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>

#### **Prasov O. The right of persons sentenced to imprisonment, for correspondence**

**Summary.** The research is devoted to the analysis of current issues regarding the problems of legislative regulation of personal non-property rights of persons sentenced to imprisonment.

The article deals with questions regarding personal non-property rights that ensure the natural existence of an individual.

The issue of personal non-property rights that ensure the natural existence of an individual has been studied. The problems of domestic legislation and practice regarding the realization of personal non-property rights, in particular the right to correspondence, by persons sentenced to imprisonment are analyzed.

It is emphasized that persons sentenced to imprisonment remain citizens of their state, and, accordingly, they are subject to all rights, legitimate interests and legal obligations of man and citizen, except for restrictions related to the fact of their conviction.

The problems of domestic legislation and practice regarding the realization of the right to correspondence by persons sentenced to imprisonment are analyzed.

It is noted that in accordance with Art. 31 of the Constitution of Ukraine, every person is guaranteed the secrecy of correspondence, telephone conversations, telegraph and other correspondence. Exceptions may be established only by a court in cases provided by law, in order to prevent a crime or to find out the truth during the investigation of a criminal case, if it is not possible to obtain information in other ways.

It is emphasized that in some cases the rights of convicted persons are unreasonably limited. Thus, at the legislative level, the convict is not provided with the possibility of correspondence and telephone conversations during the period when persons sentenced to imprisonment are sent to serve a sentence that violates their right to correspondence.

**Key words:** convict imprisonment, personal non-property rights, execution of sentence, the right to correspondence, secrecy of correspondence, correspondence.

---

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС,  
КРИМІНАЛІСТИКА,  
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

---

*Закревська Т. О.,**здобувач кафедри кримінального процесу та криміналістики  
Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України*

## ПРАВОВИЙ СТАТУС СВИДКА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

**Анотація.** У статті проаналізовано правовий статус свідка у кримінальному провадженні. Встановлено, що правовий статус свідка є системою закріплених у кримінально процесуальному законодавстві прав, обов'язків, а також відповідальності, які дозволяють йому максимально ефективно реалізовувати свої функції у кримінальному провадженні. Запропоновано правовий статус свідка належним чином урегулювати і деталізувати, з урахуванням запропонованих змін та доповнень, що покликано сприяти ефективному здійсненню ним завдання із забезпечення швидкого, повного та неупередженого досудового розслідування та судового розгляду. Відповідно ця категорія є вихідною під час вдосконалення законодавства, що стосується участі свідка у кримінальному провадженні.

Надано авторське поняття свідка як фізичної особи, якій відомі або можуть бути відомі обставини, що підлягають доказуванню під час кримінального провадження, і яка викликана для давання показань, а також фізична особа яка була залучена до участі у проведенні слідчої (розшукової) дії слідчим, прокурором та викликана в судове засідання, для надання показань стосовно умов та результатів її проведення.

Процесуальна активність свідка у кримінальному провадженні є запорукою для з'ясування всіх обставин кримінального правопорушення під час досудового розслідування і для подальшого прийняття судом законного, обґрунтованого та справедливого судового рішення. З теоретичної точки зору свідок належить до групи суб'єктів кримінального процесу, які сприяють здійсненню кримінального судочинства.

Правовий статус свідка є системою закріплених у кримінально процесуальному законодавстві прав, обов'язків, а також відповідальності, які дозволяють йому максимально ефективно реалізовувати свої функції у кримінальному провадженні. Правовий статус свідка належним чином урегульований і деталізований законодавцем, з урахуванням запропонованих змін та доповнень, покликаний сприяти ефективному здійсненню ним завдання із забезпечення швидкого, повного та неупередженого досудового розслідування та судового розгляду. Відповідно ця категорія є вихідною під час вдосконалення законодавства, що стосується участі свідка у кримінальному провадженні.

**Ключові слова:** свідок, правовий статус, права, обов'язки, відповідальність, кримінальний процес.

Процесуальна активність свідка у кримінальному провадженні є запорукою для з'ясування всіх обставин кримінального правопорушення під час досудового розслідування і для подальшого прийняття судом законного, обґрунтованого та справедливого судового рішення. З теоретичної точки зору свідок належить до групи суб'єктів кримінального процесу, які сприяють здійсненню кримінального судочинства [1, с. 189; 2, с. 55].

Законодавче визначення поняття свідка наведене у ч. 1 ст. 65 КПК України відповідно до якого свідком є фізична особа, якій відомі або можуть бути відомі обставини, що підлягають доказуванню під час кримінального провадження, і яка викликана для давання показань [3].

Будучи учасником процесуальної діяльності, свідок у кримінальному процесі має визначене законом процесуальне становище. Для аналізу останнього доцільно використовувати категорію «правовий статус», яка визначає положення суб'єкта у правовідносинах. Правовий статус вважають окремою правовою категорією, яка відображає юридично оформлений соціальний статус особи у державі. У теорії права виділяють декілька видів правового статусу особи: а) загальний; б) міжгалузевий; в) галузевий; г) спеціальний; д) індивідуальний [4, с. 413].

Загальний правовий статус особи – визначений конституційними та міжнародно-правовими нормами; міжгалузевий – комплексними правовими інститутами, нормами, інтегруючими у галузі; галузевий – передбачений нормами певної галузі права; спеціальний – нормами спеціального законодавства [5, с. 44–45]; індивідуальний, як конкретної особистості – полягає у персоніфікації прав і обов'язків [6, с. 413].

Кримінально-процесуальний статус особи є галузевим. Його зміст становлять певні елементи. Виходячи зі змісту ст. ст. 66, 67 КПК України основою правового статусу свідка є його права, які не можуть бути реалізовані без інших елементів – обов'язків та відповідальності. Саме ці категорії найбільш точно відображають правове становище свідка.

Статтею 66 КПК України свідок наділяється певним обсягом прав та обов'язків. Так, згідно з частиною 1 цієї статті свідок має право:

1) знати, у зв'язку з чим і в якому кримінальному провадженні він допитується.

Спочатку про це свідок дізнається з повістки про виклик, у якій, згідно з п. 7 ст. 137 КПК України, повинна вказуватися процесуальна дія (дії), для участі в якій викликається свідок. Далі, відповідно до ч. 3 ст. 224 КПК України перед проведенням допиту свідкові повинно бути роз'яснено його права, у тому числі і право знати, у зв'язку з чим і в якому кримінальному провадженні він допитується.

Проте, свідок має право знати, у зв'язку з чим та в якому кримінальному провадженні він не лише допитується, а й залучається до проведення інших слідчих (розшукових) (СРД) та інших процесуальних дій: – пред'явлення йому особи, речей чи труп для впізнання (ст. ст. 228–230 КПК України), слідчого експерименту (ст. 240 КПК України), освідування (ст. 241 КПК України) тощо.

2) користуватися під час давання показань та участі у проведенні інших процесуальних дій правовою допомогою адво-

ката, повноваження якого підтверджуються згідно з положеннями ст. 50 КПК України.

Свідок має право давати показання у присутності обраного ним адвоката. При цьому потрібно пам'ятати, що свідок не вправі відмовитися від дачі показань (п. 2 ч. 2 ст. 66, ст. 67 КПК України). Випадки, коли свідок може не давати показання, визначені у ч. 1 ст. 63 Конституції України та п. 3 ч. 1 ст. 66 КПК України. Виходячи із цього, можна констатувати, що в інших випадках свідок не має права ухилитися від покладеного на нього обов'язку, у тому числі, якщо він вважає свої права порушеними. При цьому закон не визначає чіткої процесуальної форми залучення адвоката для свідка, не визначено також права адвоката, який захищає свідка, що у свою чергу потребує подальшої розробки та законодавчого доопрацювання.

3) відмовитися давати показання щодо себе, близьких родичів та членів своєї сім'ї, що можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні ним, близькими родичами чи членами його сім'ї кримінального правопорушення, а також показання щодо відомостей, які згідно з положеннями ст. 65 КПК України не підлягають розголошенню.

Дане право свідка ґрунтується на положенні ч. 1 ст. 63 Конституції України про те, що особа не несе відповідальності за відмову давати показання щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом. У ст. 18 КПК України також зазначено:

– жодна особа не може бути примушена давати показання, які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні нею кримінального правопорушення;

– кожна особа має право не говорити нічого з приводу підозри чи обвинувачення проти неї, у будь-який момент відмовитися відповідати на запитання, а також бути негайно повідомленою про ці права;

– жодна особа не може бути примушена давати показання, які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні її близькими родичами чи членами її сім'ї кримінального правопорушення [3].

Роз'яснення термінів «близькі родичі та члени сім'ї» наведено у п. 1 ч. 1 ст. 3 КПК України. Це – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням, а також особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

Право свідчити щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів є одним із важливих проявів демократизації державно-владних правовідносин, якими за своєю характеристикою є кримінально-процесуальні відносини [7, с. 103]. Як відмічає Р. В. Бараннік: «Свідок, користуючись правом на свободу від самовикриття, викриття членів сім'ї чи близьких родичів, може відмовитися відповідати на запитання, відповіді на котрі, містять інформацію про вчинення ним або його близьким родичем діяння, за яке встановлений будь-який з видів юридичної відповідальності, чи інформацію, що становлять таємницю особистого життя. При цьому поставлене запитання та відповідь свідка, у якій останній відмовляється на нього відповідати, посилаючись на своє право на свободу від самовикриття, викриття членів сім'ї чи близьких родичів, повинні бути зане-

сені до протоколу слідчої дії. Крім того, свідок, котрий використовує назване право, має документально довести факт родинних стосунків з особою, показання щодо якої він відмовляється давати» [8, с. 126].

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 66 КПК України свідок також має право відмовитися давати показання щодо відомостей, які згідно з положеннями ст. 65 КПК України не підлягають розголошенню. Йдеться про відмову давати показання з приводу тих обставин, щодо яких є пряма заборона в законі (таємниця сповіді, лікарська таємниця, адвокатська таємниця, нотаріальна таємниця, таємниця нарадчої кімнати тощо).

4) давати показання рідною або іншою мовою, якою він вільно володіє, і користуватися допомогою перекладача.

Визначена ст. 29 КПК України засада державної мови судочинства передбачає для свідка, що не володіє мовою, якою здійснюється кримінальне провадження, давати показання своєю рідною або іншою мовою, якою він вільно володіє, і користуватися допомогою перекладача, участь якого забезпечується слідчим, прокурором, слідчим суддею, судом за рахунок держави.

5) користуватися нотатками і документами при даванні показань у тих випадках, коли показання стосуються будь-яких розрахунків та інших відомостей, які йому важно тримати в пам'яті.

Нотатками є стислі записи, помітки для пам'яті. Визначення документу міститься у ч. 1 ст. 99 КПК України. Це спеціально створений з метою збереження інформації матеріальний об'єкт, який містить зафіксовані за допомогою письмових знаків, звуку, зображення тощо, відомості, які можуть бути використані як доказ факту чи обставин, що встановлюються під час кримінального провадження.

Про зазначене право свідка йдеться і у інших статтях КПК України. До прикладу, згідно з ч. 6 ст. 224 КПК України, допитувана особа має право використовувати під час допиту власні документи і нотатки, якщо її показання пов'язані з будь-якими обчисленнями та іншими відомостями, які важко зберігати в пам'яті. Також, відповідно до ч. 13 ст. 352 КПК України під час допиту свідок, даючи показання, має право користуватися нотатками.

6) на відшкодування витрат, пов'язаних з викликом для давання показань.

Відповідно до ч. 3 ст. 122 КПК України свідкам у зв'язку з викликом для надання показань оплачується проїзд, наймання житла та добові (у разі переїзду до іншого населеного пункту), а також компенсація за втрачений заробіток чи відрив від звичайних занять. Компенсація за втрачений заробіток обчислюється пропорційно від розміру середньомісячного заробітку, а компенсація за відрив від звичайних занять – пропорційно від розміру мінімальної заробітної плати.

Роз'яснюючи свідку це право слідчий, прокурор, суд мають виходити з положень Інструкції про порядок і розміри компенсації (відшкодування) витрат та виплати винагороди особам, що викликаються до органів досудового розслідування, прокуратури, суду або до органів, у провадженні яких перебувають справи про адміністративні правопорушення, та виплати державним спеціалізованим установам судової експертизи за виконання їх працівниками функцій експертів і спеціалістів, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 1 липня 1996 року № 710 [9].

7) ознайомлюватись з протоколом допиту та заявляти клопотання про внесення до нього змін, доповнень і зауважень, а також власноручно робити такі доповнення і зауваження.

Зі змісту ч. 4 та 5 ст. 104 КПК України випливає, що перед підписанням протоколу допиту свідку надається можливість ознайомитися із його текстом. Зауваження і доповнення зазначаються у протоколі перед його підписанням свідком.

Слід звернути увагу на те, що у п. 7 ч. 1 ст. 66 КПК України йдеться про право свідка власноручно лише робити доповнення і зауваження до протоколу, складеного не власноручно свідком, а особою, яка проводить допит. Разом з тим відповідно до ч. 7 ст. 224 КПК України у свідка є і право викласти свої показання власноручно.

З метою усунення законодавчої колізії пропонуємо п. 7 ч. 1 ст. 66 КПК України викласти у такій редакції: *«ознайомлюватися з протоколом допиту, та заявляти клопотання про внесення до нього змін, доповнень і зауважень, а також власноручно робити такі доповнення і зауваження, або власноручно викладати показання у протоколі допиту»*.

8) заявляти клопотання про забезпечення безпеки у випадках, передбачених законом.

Підставою для вжиття заходів забезпечення безпеки є дані, що свідчать про наявність реальної загрози життю, здоров'ю, житлу і майну свідка або членам його сім'ї та близьким родичам. Варто додати, що процесуальний статус свідка, щодо якого здійснюються заходи безпеки, має певну особливість. Вона полягає в тому, що крім процесуальних прав та обов'язків, закріплених для нього у ст. 66 КПК України, з моменту прийняття рішення про застосування щодо свідка заходів безпеки він отримує права та обов'язки, які за своєю суттю є додатковими до його статусу.

Так, свідок, взятий під захист, має право: 1) подавати клопотання про їх скасування; 2) знати про застосування щодо нього конкретних заходів безпеки; 3) вимагати від слідчого, прокурора, суду застосування додаткових заходів безпеки або скасування здійснених заходів; 4) оскаржити незаконні рішення чи дії органів, які забезпечують безпеку, до відповідного органу вищого рівня, прокурора або суду.

9) заявляти відвід перекладачу.

Зі змісту ч. 1 ст. 79 КПК України випливає, що свідок може заявити відвід перекладачу за наявності підстав, передбачених ч. 1 ст. 77 цього Кодексу. На перекладача поширюються, за загальним правилом, такі самі обставини, які виключають його участь у кримінальному провадженні, як і для прокурора та слідчого. Винятком з цього правила є те, що його попередня участь у цьому самому провадженні як перекладача не є підставою для його відводу.

Враховуючи вищевикладене, перелік прав свідка потрібно розширити. Слід звернути увагу на те, що у ч. 1 ст. 66 КПК України на відміну від п. 8 ч. 1 ст. 69–1 КПК 1960 року [10] свідок немає права подавати скарги прокурору на дії слідчого чи дізнавача. Тобто, при прийнятті нового КПК України по суті відбулося звуження обсягу прав свідка, що не може бути допущено відповідно до ч. 3 ст. 22 Конституції України [11].

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 66 КПК України нормою, що свідок має право на: *оскарження прокурору рішень, дій чи бездіяльності слідчого або дізнавача*.

Другим елементом правового статусу свідка є його процесуальні обов'язки. Обов'язки свідка як елемент його правового

статусу відіграють головну роль у досягненні мети залучення цього суб'єкта до кримінального процесу. Вони визначені у ч. 2 ст. 66 КПК України, а саме:

1) прибути за викликом до слідчого, прокурора, слідчого судді чи суду.

Про підстави та порядок виклику свідка слідчим, прокурором, слідчим суддею, судом зазначено у ст.ст.133–138 КПК України. Зокрема, свідок зобов'язаний з'явитися за викликом незалежно від того, чи має він відповідно до ч. 2 ст. 65, п. 3 ч. 1 ст. 66 КПК України право відмовитися давати показання.

Отримання особою повістки про виклик або ознайомлення з її змістом іншим шляхом і є моментом набуття правового статусу свідка. З огляду на це, погоджуємося з думкою В. М. Лушпієнка та пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 65 КПК України реченням такого змісту: *«Особа набуває статус, права та обов'язки свідка після отримання особою повістки про виклик або ознайомлення з її змістом іншим шляхом у порядку, передбаченому цим Кодексом»* [12].

2) давати правдиві показання під час досудового розслідування та судового розгляду.

Відповідно до ч. 1 та ч. 3 ст. 95 КПК України показання – це відомості, які надаються в усній або письмовій формі під час допиту свідком щодо відомих йому обставин у кримінальному провадженні, що мають значення для цього кримінального провадження.

Свідок зобов'язаний давати показання слідчому, прокурору, слідчому судді та суду в установленому КПК України порядку. Правдиві показання свідків – важливі засоби всебічного, повного і об'єктивного дослідження обставин кримінального провадження. Дача правдивих показань не тільки моральний, але і правовий обов'язок кожної особи.

3) не розголошувати без дозволу слідчого, прокурора, суду відомості, які безпосередньо стосуються суті кримінального провадження та процесуальних дій, що здійснюються (здійснювалися) під час нього, і які стали відомі свідку у зв'язку з виконанням його обов'язків.

Третім елементом правового статусу свідка є відповідальність. Свідок може бути притягнутий до декількох видів юридичної відповідальності: кримінальної, адміністративної та кримінально-процесуальної.

У ч. 1 ст. 67 КПК України зазначено, що за завідомо неправдиві показання слідчому, прокурору, слідчому судді чи суду або за відмову від давання показань, крім випадків, передбачених цим Кодексом, свідок несе кримінальну відповідальність. Відповідно до ч. 3 ст. 224 та ч. 1 ст. 352 КПК України свідки повинні попереджатися про кримінальну відповідальність за дачу завідомо неправдивого показання перед допитом [3].

Слідчий або прокурор, попереджуючи свідка про відповідальність за відмову від дачі показань і за дачу завідомо неправдивих показань, повинен це робити коректно, щоб уникнути створення враження у особи про те, що її вже підозрюють в умисному ухиленні від дачі правдивих показань. Нехтування інтересами допитуваного в даній ситуації викликає у останнього бажання швидше позбутися провадження відповідної СРД.

Неправдивість показань свідка означає його невідповідність дійсності, або її спотворення. Неправдивими можуть бути всі показання, надані свідком, що стосуються обставин кримінального правопорушення і які підлягають доказуванню у конкретному кримінальному провадженні, в тому числі і про взаємодію з підозрюваним, обвинуваченим чи потерпілим.



А. Т. Гужин, розглядаючи питання про те, як відрізнити неправдиві показання свідка, які не причиняють ніякої шкоди, від показань, що утворюють склад злочину, відмічав, що від свідка вимагається повідомлення відомостей про обставини троякого роду. По-перше, це відомості про факти, що характеризують злочинне діяння і особу, яка його вчинила. По-друге, це дані про взаємовідносини свідка з обвинуваченим, іншими учасниками процесу. По-третє, це відомості про особу самого свідка [13, с. 16].

Як слушно зазначила О. В. Панчук, у випадках, коли виникає вагання у здатності свідка правильно сприймати факти, що мають доказове значення, і давати показання про них, для визначення його психічного або фізичного стану, обов'язково потрібно призначити судово-психіатричну або судово-медичну експертизу. На жаль, чинний КПК України це питання не регулює.

Разом з тим КПК 1960 року передбачав можливим призначення такої експертизи щодо свідка (п. 3 ч. 1 ст. 69). Погоджуємося з О. В. Панчук та вважаємо, за доцільне доповнити чинний КПК аналогічним положенням. Безперечно, висновок експерта допоможе відрізнити об'єктивну неправдивість показань свідка від навмисних показань, які є підставою для притягнення до відповідальності за неправдивість [14, с. 65].

Отже, неправдиві показання можна визначити з боку таких елементів: процесуальні – охоплюють неправдиві показання як протиправне діяння, яке перешкоджає встановленню істини у кримінальному провадженні, приводить до необгрунтованого, незаконного вироку суду; кримінальні – охоплюють гарантія забезпечення дачі показань з точки зору їх правильності; цивільні та суспільні елементи мають під собою положення, які стосуються неупередженості суду, забезпечення авторитету інституту судової влади (обман у разі судового розгляду кримінального провадження приводить до порушень прав і свобод інших осіб у кримінальному процесі) [15].

Водночас, у ч. 2 ст. 67 КПК України визначено, що за злісне ухилення від явки до слідчого, прокурора, слідчого судді чи суду свідок несе відповідальність, встановлену законом. Таким законом є Кодекс України про адміністративні правопорушення [16]. Так, у ч. 1 ст. 185<sup>3</sup> та ст. 185<sup>4</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначено, що за злісне ухилення від явки до слідчого, прокурора, слідчого судді, суду свідок несе відповідальність.

Завершуючи, варто розглянути ще один цікавий момент, який привертає особливу увагу. Як вже було зазначено, відповідно до ч. 1 ст. 65 КПК України свідком є фізична особа, якій відомі або можуть бути відомі обставини, що підлягають доказуванню під час кримінального провадження, і яка викликана для давання показань.

Якщо буквально тлумачити ч. 1 ст. 65 КПК України, то можна констатувати, що свідком є тільки особа, якій відомі або можуть бути відомі перераховані вище обставини. Однак це не зовсім так. Свідками також можуть бути особи, які у якості понять були присутні при проведенні СРД слідчим чи прокурором.

Так, у ч. 7 ст. 223 КПК України зазначено, що слідчий, прокурор зобов'язаний запросити не менше двох незаінтересованих осіб (понятих) для пред'явлення особи, трупа чи речі для впізнання, огляду трупа, в тому числі пов'язаного з експертною, слідчого експерименту, освидування особи. Винятками є випадки застосування безперервного відеозапису ходу проведення відповідної СРД.

Поняті можуть бути запрошені і для участі в інших процесуальних діях, якщо слідчий, прокурор вважатиме це за доцільне. Обшук або огляд житла чи іншого володіння особи, обшук особи здійснюється з обов'язковою участю не менше двох понятих незалежно від застосування технічних засобів фіксування відповідної СРД.

Далі у ч. 7 ст. 223 КПК України вказано, що зазначені особи можуть бути допитані під час судового розгляду як свідки проведення відповідної СРД. Але, такі свідки, не володіють обставинами, що підлягають доказуванню відповідно до ч. 1 ст. 91 КПК України та можуть повідомити лише про хід та результати проведеної СРД [14, с. 70].

У зв'язку з цим, підсумовуючи вищевикладене, пропонуємо ч. 1 ст. 65 КПК України викласти в новій редакції, де зазначити, що свідком є фізична особа, якій відомі або можуть бути відомі обставини, що підлягають доказуванню під час кримінального провадження, і яка викликана для давання показань, а також фізична особа яка була залучена до участі у проведенні слідчої (розшукової) дії слідчим, прокурором та викликана в судові засідання, для надання показань стосовно умов та результатів її проведення.

Отже, правовий статус свідка є системою закріплених у кримінальному процесуальному законодавстві прав, обов'язків, а також відповідальності, які дозволяють йому максимально ефективно реалізовувати свої функції у кримінальному провадженні. Правовий статус свідка належним чином урегульований і деталізований законодавцем, з урахуванням запропонованих змін та доповнень, покликаний сприяти ефективному здійсненню ним завдання із забезпечення швидкого, повного та неупередженого досудового розслідування та судового розгляду. Відповідно ця категорія є вихідною під час вдосконалення законодавства, що стосується участі свідка у кримінальному провадженні.

#### Література:

1. Григорчук Є. В. Процесуальна природа учасників провадження, що виконують допоміжну функцію у кримінальному судочинстві України. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 2. С. 186–191. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/Pchdu\\_2013\\_2\\_28.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/Pchdu_2013_2_28.pdf).
2. Михеєнко М. М., Нор В. Т., Шибіко В. П. Кримінальний процес України. Київ : Либідь, 1999. 536 с.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
4. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 318 с.
5. Юридична енциклопедія: в 6 т. / гол. ред. кол. : Ю. С. Шемшученко. Київ : «Укр. Енцикл.», 1998-2004. Т. 5. 2003. 736 с.
6. Загальна теорія держави і права : підручник. Харків : Право, 2018. 432 с.
7. Белькова О. В. Теоретичні та практичні аспекти права свідка відмовитися свідчити відносно себе, членів сім'ї та близьких родичів. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. № 2. С. 102–105.
8. Бараннік Р. В. Дотримання принципу свободи від самовикриття під час провадження слідчих дій. *Право України*. 2004. № 7. С. 125–128.
9. Інструкція про порядок і розміри компенсації (відшкодування) витрат на виплати винагороди особам, що викликаються до органів досудового розслідування, прокуратури, суду або до органів, у провадженні яких перебувають справи про адміністративні

- правопорушення, та виплати державним спеціалізованим установам судової експертизи за виконання їх працівниками функцій експертів і спеціалістів: постанова Кабінету Міністрів України від 1 лип. 1996 р. № 710. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-96-п#Text>
10. Кримінальний кодекс УРСР 1960 року. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KD0006.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0006.html)
  11. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
  12. Лушпієнко В. М. Правовий статус свідка у кримінальному процесі України та іноземних держав. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право. 2014. № 1. С. 134–137. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI\\_soc\\_2014\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2014_1_21)
  13. Гужин А. Т. Уголовно-правовая борьба с посягательствами на советское правосудие : автореф. дисс... канд. юрид. наук : 12.00.08. Ростов-на-Дону. 1978. 16 с.
  14. Панчук О. В. Надання свідку правової допомоги у кримінальному процесі : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ. 2012. 192 с.
  15. Слінько С. В. Процесуальний статус свідка у кримінальному процесі. *Форум права*. 2012. № 1. С. 878–882. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index)
  16. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 груд. 1984 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print>

#### **Zakrevska T. Legal status of a witness in criminal proceedings**

**Summary.** The article analyzes the legal status of a witness in criminal proceedings. It has been established that the legal status of a witness is a system of rights, duties and responsibilities enshrined in the criminal procedure legislation, which will allow him to exercise his functions in criminal proceedings

as effectively as possible. It is proposed that the legal status of a witness be properly regulated and detailed, taking into account the proposed changes and additions, which is intended to facilitate the effective implementation of the task of ensuring a prompt, complete and impartial pre-trial investigation and trial. Accordingly, this category is the starting point for improving the legislation concerning the participation of a witness in criminal proceedings.

The author's notion of a witness as a natural person who knows or may know the circumstances to be proved during criminal proceedings and who is summoned to testify, as well as a natural person who was involved in the investigative (search) action by the investigator, prosecutor and summoned to a court hearing to testify about the conditions and results of its conduct.

The procedural activity of a witness in criminal proceedings is a guarantee for clarifying all the circumstances of the criminal offense during the pre-trial investigation and for further adoption by the court of a lawful, reasonable and fair court decision. From a theoretical point of view, a witness belongs to a group of subjects of criminal proceedings that contribute to the implementation of criminal proceedings.

The legal status of a witness is a system of rights, duties, and responsibilities enshrined in criminal procedure law, which will allow him to exercise his functions in criminal proceedings as effectively as possible. The legal status of a witness is properly regulated and detailed by the legislator, taking into account the proposed changes and additions, designed to facilitate the effective implementation of his task of ensuring a prompt, complete and impartial pre-trial investigation and trial. Accordingly, this category is the starting point for improving the legislation concerning the participation of a witness in criminal proceedings.

**Key words:** witness, legal status, rights, responsibilities, liability, criminal proceedings.

*Рожик Є. М.,**аспірант кафедри криміналістики  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ ТА НАСЛІДКИ ЗЛОЧИНУ: КРИМІНАЛІСТИЧНИЙ АНАЛІЗ

**Анотація.** У статті обґрунтовано, що категорія «особа злочинця» у криміналістиці немає уніфікованого визначення, проаналізовано наукові підходи до її визначення. Так, на підставі аналізу дефініції вказаної категорії виокремлено три підходи до її розуміння.

Обґрунтовується, що центральним елементом вивчення в процесі розслідування злочину є особа злочинця, а її особистісні ознаки існують в нерозривній єдності. До того ж набір таких якостей та властивостей є суто індивідуальним для кожної особи, однак піддається класифікації та типології, що створює передумови до розвитку криміналістичних напрямів досліджень розслідувань конкретних типів або груп злочинів. У першу чергу криміналістично значущими є властивості особи, що проявляються при вчиненні злочину і які відображаються у вигляді наслідків злочину. Саме виявлення і дослідження цих наслідків, а через них – властивостей особи злочинця (в окремих випадках жертви) є пріоритетним напрямком у встановленні фактичної події злочину.

Описано, що з точки зору формування криміналістичної характеристики злочинів у контексті її елементів – особи злочинця та наслідків злочину, також важливий облік ознак, виникнення яких пов'язане з підготовкою та вчиненням злочину, посткримінальною поведінкою. У цьому контексті варто звернути увагу, що вивчення особи злочинця перебуває у тісному взаємозв'язку з його втіленням, тобто тими способами та засобами, які використовуються злочинцем для досягнення очікуваного результату. Тому у наступному підрозділі мова піде про спосіб вчинення злочину як елемент криміналістичної характеристики та його зв'язок з наслідками злочину.

**Ключові слова:** особа злочинця, криміналістична характеристика, наслідки злочину, класифікація, результат.

Криміналістичне дослідження наслідків злочину варто проводити в симбіозі із іншими елементами криміналістичної характеристики злочину. Саме аналіз та синтез категорій: особа злочинця та наслідки, способи вчинення злочину та наслідки, обстановка злочину та наслідки є найбільш продуктивним, адже дасть змогу більш детально описати взаємодію вказаних елементів і через призму такої взаємодії більш детально проаналізувати кожен з них.

Предметом вивчення є теоретичний аналіз особи злочинця та наслідків злочину у криміналістиці.

Категорія особа злочинця у криміналістиці немає уніфікованого визначення, а тому варто звернути більш детальну увагу на наукові підходи до її визначення. Так, на підставі аналізу дефініції вказаної категорії можна виокремити три підходи до її розуміння. Так, перша група вчених визначають особу злочинця як соціально-біологічну систему, властивості та ознаки якої відображаються у матеріальному середовищі та використовують для розкриття та розслідування злочинів (до таких

властивостей відносяться: фізичні, біологічні та соціальні) [25, с. 112]. Зокрема, деякі автори розглядають це поняття як сукупність соціально значущих ознак, зв'язків і відносин, які характеризують людину, винну в порушенні норм кримінального закону [19]. Наприклад, В.Г. Лукашевич та М.В. Салтєвський визначили її як соціально-біологічну систему, властивості (фізичні, біологічні та соціальні) якої відображаються в матеріальному середовищі та використовуються для розслідування злочинів [25]. У свою чергу М.М. Демідов через призму криміналістичної характеристики визначає її як стійку криміналістично значиму сукупність психофізичних властивостей і якостей, мотиваційних установок, емоційної і раціональної сфер людської свідомості, що відобразились у слідах злочину в процесі підготовки, вчинення і приховання слідів злочину, а також поведінки після вчинення злочину [8, с. 16]. В.А. Динту погоджуючись із наведеними поняттями, вказує, що особа злочинця як елемент криміналістичної характеристики – це сукупність соціально значущих ознак і відносин, які характеризують винну в порушенні кримінального закону людину в поєднанні з іншими умовами та обставинами, що впливають на її злочинну поведінку [10]. М.М. Демідов під особою злочинця як елементом криміналістичної характеристики розуміє стійку криміналістично значиму сукупність психофізичних властивостей і якостей, мотиваційних установок, емоційної і раціональної сфер людської свідомості, що відобразились у слідах злочину в процесі підготовки, вчинення і приховання слідів злочину, а також поведінки після вчинення злочину [8].

З точки зору другої групи вчених, особа злочинця – це поняття, що виражає сутність особи, яка вчинила злочин, а до системи ознак особи злочинця включають дані демографічного характеру, деякі моральні властивості і психологічні особливості [17]. І.М. Даньшин визначає особу злочинця як сукупність істотних і стійких соціальних властивостей і ознак, соціально значущих біопсихологічних особливостей індивіда, які, об'єктивно реалізуючись у конкретному вчиненому злочині, надають вчиненому діянню характер суспільної небезпечності, а винній у цьому особі – властивості суспільної небезпечності, у зв'язку із чим вона і притягається до відповідальності, передбаченої кримінальним законом [18]. Загалом більшість правників виділяють наступні елементи характеристики особи злочинця: 1) соціальні – соціальне положення, освіта, національність, сімейний стан, професія і тому подібне; 2) психологічні – світогляд, переконання, навик, звички, емоції, відчуття, темперамент тощо; 3) фізіологічні – анатомічні і функціональні ознаки, біохімічні особливості крові, слини тощо [1]. Як зазначав П.С. Магішевський, поняття «особа злочинця» охоплює широке коло соціально значущих властивостей (ознак) особи (соціально-демографічні, морально-психологічні, психофізичні), тобто

комплекс його ознак: особисті властивості, його зв'язки й стосунки з іншими людьми, його моральний і духовний світ, індивідуальні особливості, його життєві установки[21]. На думку Г.А. Густова, злочини вчиняються конкретними особами, які мають певну сукупність ознак, що характеризують їх в особистісному відношенні та є основою для їх визначення як суб'єктів посягання[20, с.63]. В.О. Коновалова та В.Ю. Шепітько під особою злочинця пропонують розуміти соціально-психологічне поняття, що охоплює сукупність типових психологічних і моральних якостей індивіда, які формуються в результаті вчинення злочинів[15, с.358]. Причому психологічні фактори вчинення злочину діють не ізольовано, а разом із соціальними у процесі утворення дефектів у соціалізації особи. Тому використовується термін «соціально-психологічні властивості особи» [14, с. 28].

Третя група вчених зазначають, що до сукупності інформації про особу злочинця, яка складає його характеристику, включають всі ті дані, які можуть визначати ефективні шляхи розшуку та викриття злочинця, і пов'язані із цим, завдання розслідування [12]. У контексті дефініції найбільш обґрунтованим видається визначення, що особа злочинця як елемент криміналістичної характеристики – це сукупність соціально значущих ознак і відносин, які характеризують винну в порушенні кримінального закону людину в поєднанні з іншими умовами та обставинами, що впливають на її злочинну поведінку [10]. Однак видається, що все ж це не проста сукупність, а певна взаємообумовлююча система, так як різні елементи особи можуть впливати один на одного. До того ж при видозмінненні одного з елементів відбувається процес видозміннення інших. У зв'язку з цим необхідно проаналізувати структурні елементи складної системи – особа злочинця. О.М. Колесніченко, звертає увагу, що до комплексу ознак особи як елемента криміналістичної характеристики включаються всі ознаки, які можуть сприяти визначенню ефективних шляхів і методів встановлення, розшуку й викриття злочинця. Частина їх має не лише кримінально-правове значення (наприклад, попередні судимості), а й криміналістичне (наприклад, хитрощі злочинця, кримінальні навички). Зміст цього елемента криміналістичної характеристики визначається набором ознак, специфічних для осіб, які вчиняють злочини такого виду і суттєвих для їх ефективного розслідування. Система ознак особи злочинця включає ознаки демографічні, а також ознаки, що відображають деякі моральні, психологічні особливості (наприклад, риси характеру) тощо [13]. У свою чергу М.Т. Ведерніков зазначає, що особа злочинця – це конкретна особа, для якої характерні прояви її почуттів в основних сферах діяльності будь-якої людини та в специфічній правовій сфері при реалізації спеціального правового статусу і виконання правової соціальної ролі [5]. Поняття особи злочинця відображає сутність особи, яка вчинила злочин, тому може йтися про типові ознаки особи, схильної до вчинення того чи іншого виду злочину [31]. М.І. Єнікеев зазначає, що особа злочинця – це сукупність типологічних якостей індивіда, які обумовили вчинене ним злочинне діяння [11].

Досить обґрунтовано видається позиція В.К. Гавло, що криміналістику та її методику цікавлять такі дані про особу суб'єкта злочину, які вказують на закономірні зв'язки між ним і вчиненим злочинном, що проявляються зовні – у різних наслідках скоєного. У цьому плані особу треба вивчати як слідоутворюючий об'єкт, джерело інформації про вчинений злочин і як засіб його розкриття [7].

Очевидно, що особа злочинця не є простим набором або сукупністю певних ознак чи властивостей, які ізольовані один між одним та із зовнішнім середовищем. Навпаки, особа злочинця це складна система властивостей, які знаходяться у постійному тісному детермінаційному зв'язку та можуть піддаватися впливу із зовнішнього середовища. Варто звернути увагу, що значна частина таких ознак та властивостей постійно змінюється, при цьому видозміна обумовлює вплив на інші елементи. Так, вік як одна із складових соціально-демографічних ознак не є сталою, до того ж із розвитком або старінням відбуваються зміни моральних якостей, психічних процесів тощо. Вказане безумовно впливає на формування і наслідків конкретного злочину. У зв'язку з цим необхідним видається більш детальне вивчення структури особи злочинця.

Так, Р.С. Белкін вказував на те, що якщо підсумувати якості особистості, що є об'єктом дослідження кримінології, судової психології, наук кримінального й кримінального процесуального права, то на долю криміналістики залишиться дослідження таких відомостей: а) соматичних і психофізичних властивостей особи, дані які використовуються з метою розшуку й ідентифікації; б) психофізичних властивостей особи, що визначаються й проявляються в способі вчинення злочину; в) методики вивчення особи учасників процесу слідчим і судом, тобто методів і правил вивчення особи в практичних цілях кримінального судового провадження [3].

В.О. Образцов запропонував наступну структуру особи злочинця, яка складається з безпосередніх ознак, тобто незмінних ознак біологічних властивостей (стать, анатомічна будова) та ознак, які можуть змінюватися, тобто які є соціально обумовленими (освітній і професійний рівень, а також ознаки, які пов'язані зі змінами, які виникають під впливом на цього суб'єкта зовнішньої середовища (травми, шрами); ці ознаки можуть бути привнесені як самим суб'єктом (наприклад, для зміни зовнішності), так і всупереч його бажанню, під впливом соціальної сфери чи інших умов) [23, с. 41].

Досить спірною видається твердження В.М. Мельниченко, що криміналістичну структуру особи злочинця можна уявити як таку, яка складається з ознак: 1) що містять соціально-демографічні ознаки; 2) які визначають рівень розумового розвитку, освітньо-культурний рівень, знання, навички, вміння; 3) до яких входять моральні якості, ціннісні орієнтації й прагнення особистості, її соціальні позиції та зв'язки, інтереси, потреби, схильності, звички; 4) що формують психічні процеси, властивості та стани особистості; 5) що складаються із соціального змісту й прояву таких біофізіологічних ознак, як стать, вік, стан здоров'я, особливості фізичної конституції тощо [22]. Вбачається, що така класифікація є досить суперечливою адже перший та останній елементи за змістом є тотожними, а їх прояв і формується в інших проявах, тобто інших елементах самої особи, також не зовсім зрозумілий критерій поділу таких ознак.

Найбільш чіткою та обґрунтованою видається класифікація запропонована професором В.В. Тіщенком, який вказує, що дані про суб'єкта (суб'єктів) злочину містять у собі різні відомості, що характеризують типову особистість злочинця, який вчиняє злочин певної спрямованості, і сприяють побудові версій щодо нього, його пошуку та встановленню. Криміналістично значущі властивості особистості злочинця можна поділити на три групи: 1) біологічні, що включають статеві, вікові, фізичні ознаки; 2) психічні, що свідчать про інтелект, емоційну

й вольову сферу індивіда; 3) соціальні, що характеризують його суспільний статус, професійну належність, родинний стан, місце проживання, рід занять, взаємини з іншими людьми тощо [27, с. 62]. Звернемося до більш детального аналізу структури особи та її елементів. Так, біологічні властивості притаманні всім особам, вони характеризують індивідуальні ознаки до яких в першу чергу відносяться стать, вік, наявність або відсутність певних фізичних деформацій тіла або аномалій. Вказані особливості напряму впливають на наслідки злочинів, оскільки в певній частині обумовлюють поведінку особи. Наприклад, для такого злочину, як шахрайство, більш характерне його вчинення особами більш зрілого віку тощо[9], що викликають у потерпілих довіру за зовнішніми ознаками, у свою чергу для згвалтування більш характерне його вчинення особами чоловічої статі. Біологічні властивості дозволяють слідчому значно звузити коло розшукуваних осіб та оцінити фактичну подію злочину.

Психічні властивості особи свідчать про інтелект, емоційну й вольову сферу індивіда, які у взаємозв'язку з біологічними конкретизують та звужують пошук особи причетної до події злочину. Як і будь-яка людська особистість, особа злочинця, на думку А.Б. Сахарова, включає в себе певну систему моральних властивостей – поглядів і переконань, потреб та інтересів, життєвих цілей та очікувань, інтелектуальних, емоційних і вольових особливостей [26]. Наприклад, для окремих видів злочинів необхідним є володіння розвиненими інтелектуальними здібностями та спеціальними знаннями в предметній сфері. Разом з тим емоційна та вольова властивість характеризує готовність до вчинення певних дій, тобто при тотожному подразнику різні особи будуть реагувати по різному, що і віддзеркалюється в конкретних наслідках злочину.

У свою чергу соціальні властивості проявляються в освіті, сімейному стані, роду занять, місці проживання, належність до певної соціальної групи тощо. Так, належність до певної соціальної групи детермінує поведінку особи, яка пов'язана з її сприйняттям самим собою, а також тією соціальною групою до якої вказана особа відноситься. До їх числа відносяться ознаки, що виникають як з волі і в інтересах злочинця, так і всупереч його бажанням. Вони відображають зміни пов'язані з психічним і біологічним станом людського організму, з зовнішнім і внутрішнім виглядом, громадським статусом, соціалізацією особистості. До числа істотних в цій групі ознак зазвичай відносять соціальну і професійну приналежність, освітній рівень, посадове становище, трудові функції, захоплення, спосіб життя, схильності, інтереси, наявність або відсутність фізичних недоліків, психічних аномалій, що виникли з тих чи інших причин в процесі життєдіяльності.

Безумовно всі вказані властивості не є автономними та незалежними одна від одної. Саме в процесі такої взаємодії формується індивідуальність, тобто набір властивостей, що характерні лише одній особі. Як зазначає Р.А. Ахмедшина, криміналістична характеристика особи злочинця в структурі криміналістичного знання носить «наскрізний» характер, знаходячи своє відображення в усіх основних розділах криміналістики, у тому числі в теорії криміналістики (представляючи окремих випадок систематизації криміналістично-значимої інформації), у криміналістичній техніці (розкриваючи природу матеріальних слідів за допомогою зв'язування логічного зв'язку явищ «особистість злочинця – сліди злочину»), у криміналіс-

тичній тактиці (визначаючи зміст одного із структурних рівнів тактичного прийому; цей зміст зводиться до обліку сукупності особливостей психіки осіб, у взаємодії з якими проводяться слідчі дії), у методиці розслідування злочинів (представляючи один із найважливіших блоків вихідної інформації, на базі яких конструюються нові окремі методики розслідування окремих груп злочинів) [2].

Варто погодитися з В.В. Корнієнком, що криміналістиці цікавить виключно інформація, що дозволить визначити напрям і способи пошуку особи, яка вчинила злочин, обрати найоптимальніші методи розслідування злочинів, спрогнозувати поведінку особи в тій чи іншій ситуації, установити зв'язок між даними про особу злочинця, схему чи технологію злочинного збагачення та обставини вчинення нею злочину, отримати дані про тих, хто найчастіше вчиняє злочини такого виду. Наведені дані про типові ознаки поведінки суб'єктів злочинів, на думку науковця, дозволяють слідчому чи оперативному працівникові виявити схильних до протиправної поведінки осіб, значно звузити коло підозрюваних, з'ясувати мету та мотив вчинення злочину, побудувати версії та спланувати тактичні операції, а після того, як підозрюваний стане відомим, – визначити лінію поведінки відносно нього [16]. У цьому контексті центральне місце займають саме наслідки злочину, що є результатом діяльності конкретної особи. Адже на підставі виявлених наслідків слідчий може встановити сам факт злочину та його кваліфікувати. З метою більш детального опису наслідків в структурі криміналістичної характеристики злочину, звернемося до опису механізму злочину. У найзагальнішому вигляді він виглядає наступним чином. У особи формується мотив на вчинення злочину, після цього особа готується до його реалізації (підбір способів, засобів, знарядь, вибір часу тощо). Коли етап готування є закінченим, тобто особа вчиняє всі дії, що необхідні для успішної реалізації задуманого наступає етап вчинення злочину (у кримінальному праві це замах на злочин). Наступним етапом є посткримінальна поведінка, так злочинець може всілякими способами приховувати факт вчиненого злочину, вводити в оману слідство різними показами тощо. У криміналістиці вказаний процес називається механізмом вчинення злочину.

Варто звернути увагу, що на первинному етапі, тобто формування мотиву на вчинення певного злочину, особа свідомо моделює подію злочину та наслідках, які є для неї бажаними. Тобто відбувається прогресне мислення. Безумовно, так як особа є складною системою, яка постійно взаємодіє з зовнішнім середовищем, може відбуватися переосмислення події злочину та підлаштування під обставинку злочину. Схожа ситуація описана у вирокі Семенівського районного суду Полтавської області від 03 червня 2016 року по справі 547/429/16-к[6]. Так, перебуваючи в стані алкогольного сп'яніння, в ніч на 14 лютого 2016 року обвинувачений з метою придбання в борг алкогольних напоїв направився до жительки с. Горошино Полтавської області потерпілої, що мешкала самотньо по вул. Фрунзе, 31.

Прийшовши до будинку останньої, обвинувачений постукав у вхідні двері, покликав її надвір, а коли та вийшла почав просити у неї в борг кілька пляшок горілки. Потерпіла відмовилася давати в борг обвинуваченому спиртні напої та почала проганяти останнього з двору. У ході сварки, що виникла між обвинуваченим та потерпілою, на ґрунті раптової неприязні у обвинуваченого виник умисел на позбавлення життя

останньої. Реалізуючи свій злочинний умисел обвинувачений умисно наніс потерпілій не менше 6 ударів ножом в область грудної клітини та голови. У вказаній ситуації чітко простежується, що умислу на вбивство потерпілої, до того як він прийшов до неї у обвинуваченого не було, але у процесі взаємодії з жертвою та матеріальним середовищем, видозмінився і умисел із отримання в борг на вбивство для отримання очікуваного результату.

В контексті описаної фабули у вироку, варто погодитися з Є.О. Центровим, який зазначає, що вчиняючи злочин, особа оцінює не тільки обстановку, в якій він буде діяти, але й особу потерпілого (стать, вік, фізичну силу, інтелектуальні можливості, її морально-психологічні та інші особистісні особливості) [29]. До того ж поведінка залежно від змін оточуючого середовища, нових факторів про які злочинцю не було відомо до замаху на злочин, може змінюватися. Тобто криміналістика, вивчаючи особу злочинця, досліджує саме ті властивості особи злочинця, що важливі для розслідування злочинів (наприклад, залежність способу вчинення злочину від освіти, навичок, соціального статусу злочинця тощо) [30]. Варто відзначити, що тенденції в криміналістичній науці стрімко розвиваються у напрямку особистісного підходу, який покликаний подолати наявний розрив між проблемою особи злочинця та проблемою його поведінки. Цей напрям органічно пов'язаний із змістом наслідків злочину, так як різні особистісні характеристики детермінують не тільки різну поведінку особи, а й наслідки, що залишаються в матеріальному середовищі та ідеальному відображенні.

Зупинимося більш детально на цьому напрямкові криміналістики. Так, вказаний підхід виражається через «психолого-криміналістичну характеристику особи злочинця». Під останньою запропоновано розуміти криміналістичну модель, що є штучно створеним відображенням особи, а саме відображенням основних психічних структурних компонентів, виражених у певних особистісних властивостях, що є істотними з точки зору виявлення й ідентифікації невідомого злочинця, тобто мають виходи на пошукові ознаки цієї особи та в процесі побудови її «психологічного портрета». До того ж акцентується увага на вірогідному характері цієї характеристики. Як указує Н.В. Торопова, це тільки інформація для роздумів, яка не дає підстав для однозначного, категоричного висновку щодо причетності певної особи до вчинення злочину, але яка дозволяє висунути версію про можливе вчинення злочину певним типом особи [28].

З приводу О.В. Пчеліна зазначає, що характеристика особи злочинця в рамках криміналістичної характеристики завжди здійснювалася з урахуванням особистісного підходу. Останній виражався у відсутності виключного й уніфікованого переліку властивостей особи злочинця, котрі необхідно з'ясувати для всіх злочинів. Це пояснюється необхідністю індивідуалізації типології особи злочинця стосовно конкретного виду (групи) злочинів. Більше того, психологічні ознаки особи злочинця не оминалися увагою, вони завжди висвітлювалися з урахуванням сфери її функціонування. Тому не можна говорити, що особистісний підхід до дослідження особи злочинця в криміналістиці реалізувався й усталився виключно з уведенням у науковий обіг такої категорії, як психолого-криміналістична характеристика особи злочинця [24]. Все ж варто зауважити, що наявні певні статистичні

закономірності в контексті типології особи злочинця певного виду та типових наслідків злочинів. Наприклад, більшість побутових насильницьких злочинів вчиняються у стані алкогольного сп'яніння між особами, які знаходяться у сімейних або близьких відносинах. Це в свою чергу дозволяє слідчим звукувати коло причетних осіб до події злочину.

З цього слідує, що центральним елементом вивчення в процесі розслідування злочину є особа злочинця, а її особистісні ознаки існують в нерозривній єдності. До того ж набір таких якостей та властивостей є суто індивідуальним для кожної особи, однак піддається класифікації та типології, що створює передумови до розвитку криміналістичних напрямів досліджень розслідувань конкретних типів або груп злочинів. У першу чергу криміналістично значущими є властивості особи, що проявляються при вчиненні злочину і які відображаються у вигляді наслідків злочину. Саме виявлення і дослідження цих наслідків, а через них - властивостей особи злочинця (в окремих випадках жертви) є пріоритетним напрямком у встановленні фактичної події злочину.

У криміналістичному вивченні особистості злочинця зараз існує два окремі напрямки. Перший передбачає отримання даних про особу невідомого злочинця з урахуванням виду, місця і часу вчинення діяння, предмета посягання та наслідків злочину. Це дозволяє визначити напрямки і прийоми його розшуку та затримання. Найчастіше така інформація дає уявлення про загальні властивості якоїсь групи осіб, серед яких може знаходитися злочинець, і рідше – про деякі якостях конкретної особистості. Такого роду відомості з метою якнайшвидшого виявлення та розшуку злочинця повинні зіставлятися з криміналістичними даними про те, хто найчастіше скоює злочини розслідуваної виду встановленим способом в обстановці, що склалася. Саме дані про типові ознаки поведінки особи злочинця дозволяють слідчому виявити схильних до протиправної поведінки осіб, значно звузити коло підозрюваних, з'ясувати ціль та мотив вчинення злочину, побудувати версії та спланувати тактичні операції [16]. Психологічна характеристика особистості злочинця включає дослідження його внутрішнього світу, потреб, мотивів поведінки, загальної структури і окремих рис характеру, емоційно-вольової сфери, здібностей, індивідуальних особливостей інтелектуальної діяльності (сприйняття, мислення, пам'яті та інших пізнавальних процесів) [4]. Другий напрямок передбачає вивчення особистості затриманого підозрюваного або обвинуваченого з метою криміналістичної оцінки особистості суб'єкта. З цієї метою доцільно зібрати відомості про життєву установку, ціннісні орієнтації, дефектах правосвідомості, особливості антигромадських поглядів [32].

З точки зору формування криміналістичної характеристики злочинів у контексті її елементів – особи злочинця та наслідків злочину, також важливий облік ознак, виникнення яких пов'язане з підготовкою та вчиненням злочину, посткримінальною поведінкою. У цьому контексті варто звернути увагу, що вивчення особи злочинця перебуває у тісному взаємозв'язку з його втіленням, тобто тими способами та засобами, які використовуються злочинцем для досягнення очікуваного результату. Тому у наступному підрозділі мова піде про спосіб вчинення злочину як елемент криміналістичної характеристики та його зв'язок з наслідками злочину.

*Література:*

1. Алауханов Е. Криминология: учебник. Алматы, 2008. 429 с.
2. Ахмедшин Р.Л. Криминалистическая характеристика личности преступника : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность». Томск, 2006. 48 с.
3. Белкин Р.С. Курс криминалистики: Частные криминалистические теории : в 3 т. М. : Юристъ, 1997. Т. 2. 1997. 464 с.
4. Васильев В. Л. Юридическая психология : учебник для вузов. 5-е изд., доп. и перераб. Санкт-Петербург: Питер, 2008. 665 с
5. Ведерников Н. Т. Место и роль личности обвиняемого в предмете доказывания по уголовному праву. *Государство и право*. 2003. № 6. С. 45-49.
6. Вирок Семенівського районного суду Полтавської області від 03 червня 2016 року по справі 547/429/16-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
7. Гавло В. К. Теоретические проблемы и практика применения методики расследования отдельных видов преступлений. Томск: Изд. Томского у-та, 1985. 333 с.
8. Демидов Н.Н. Изучение личности преступника в процессе расследования : дисс. ... к. ю. н. Волгоград, 2003. 187 с.
9. Дикий О.В. Кримінологічні засади вивчення і попередження злочинів у сфері обороту житлової нерухомості в Україні: 12.00.08 : дис. ... канд. юрид. наук; НУ ОЮА . Одеса, 2015. 239 с.
10. Динту В. А. Обстановка злочину як елемент криміналістичної характеристики злочинів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 237 с.
11. Еникеев М. И. Юридическая психология : учебник. Москва : НОРМА, 2001. 624 с.
12. Ермолович В.Ф. Криминалистическая характеристика преступлений. Мн.: Амалфея, 2001. 194 с
13. Колесниченко А.Н. Криминалистическая характеристика преступлений. Советская криминалистика. Методика расследования отдельных видов преступлений. К., 1988. С. 29–42.
14. Коновалова В. Е. Правовая психология: учеб. пособие для вузов и фак., обучающихся по спец. «Правоведение». Харьков: «Основа» при ХГУ, 1990. 198 с.
15. Коновалова В. О., Шепітько В. Ю. Юридична психологія: акад. курс. Київ: Ін Юре, 2004. 424 с.
16. Корнієнко В. В. Криміналістична характеристика особи злочинця та злочинних груп у сфері банківської діяльності. *Право і безпека*. 2015. №2 (57). С. 98–102.
17. Криміналістика: підручник. В.Ю. Шепітько, В.О. Коновалова, В.А. Журавель та ін.; за ред. В.Ю. Шепітька. 5-е вид., перероб. і доп. Х.: Право, 2011. 464 с.
18. Криминологія : Загальна та особлива частини : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. І.М. Даньшин, В.В. Голіна, О.Г. Кальман, О.В. Лисодєд ; за заг. ред. І.М. Даньшина. Харків : Право, 2003 365 с.
19. Криминологія : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / О.М. Джужа, Я.Ю. Кондратьєв, О.Г. Кулик та ін. ; за заг. ред. О.М. Джужа. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 272 с.
20. Курс криминалистики: Общетеоретические вопросы. Криминалистическая техника. Криминалистическая тактика : в 3 т. / под ред. О.Н. Коршунова, А.А. Степанова. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. Т. 1. 2004. 683 с.
21. Матишевський П.С. Кримінальне право України. Загальна частина. К. : Юрінком Інтер, 2000. 272 с.
22. Мельничок В.М. Криміналістична характеристика соціально-психологічних ознак особистості злочинця. *Юридична Україна*. 2008. № 11. С. 97–102.
23. Образцов В.А. Криминалистика. М. : Юрикон, 1994. 690 с.
24. Пчеліна О. В. Особа злочинця як елемент криміналістичної характеристики злочинів у сфері службової діяльності / *Вісник Національної академії правових наук України* № 2 (89) 2017. С. 145-156.
25. Салтєвський М. В. Навчально-довідковий посібник з криміналістики. Київ : ВПОЛ, 1994. 180 с. С. 112.
26. Сахаров А.Б. Проблема преступности в современных условиях. Ереван : Айастан, 1991. 278 с.
27. Тищенко В.В. Теоретичні і практичні основи методики розслідування злочинів. О. : Фенікс, 2007. 260 с.
28. Торопова Н. В. Психолого-криминалистический подход к изучению преступного поведения и личности преступника. *Вестник ТГПУ*. 2012. №6 (121). С. 233–235.
29. Центров Е. Е. Криминалистическое учение о потерпевшем Москва : Изд-во МГУ, 1988. 158 с.
30. Четвертак Д. Ю. Криміналістична характеристика осіб, які вчиняють приховування злочинів. *Право і безпека*. 2015. №2 (57). С. 139–143.
31. Шепітько В. Ю. Криминалистика : курс лекцій. Харків : Одиссей, 2005. 368 с.
32. Яблоков Н.П. Криминалистика: учебник. [изд. 2-е перераб. и доп.]. Москва: Юристъ, 2001. 718 с.

**Rozhik E. The identity of the offender and the consequences of the crime: a forensic analysis**

**Summary.** The article substantiates that the category of “criminal person” in criminology does not have a unified definition and analyzes scientific approaches to its definition. Thus, based on the analysis of the definition of this category, three approaches to its understanding are identified.

It is substantiated that the central element of the study in the process of investigating a crime is the identity of the offender, and his personal characteristics exist in inseparable unity. In addition, the set of such qualities and properties are individual for each person, but in subject to classification and typology, which creates the preconditions for the development of forensic areas of investigation of specific types or groups of crimes. First of all, the properties of a person that are manifested in the commission of a crime and that are reflected in the form of the consequences of the crime are criminologically significant. It is the identification and study of these consequences, and through them - the characteristics of the offender (in some cases the victim) is a priority in establishing the actual event of the crime.

It is described that from the point of view of formation of the criminological characteristic of crimes in the context of its elements - the identity of the criminal and consequences of a crime, the account of which emergence is connected with preparation and commission of a crime, postcriminal behavior is also important. In this context, it should be noted that the study of the identity of the offender is closely related to its implementation, i.e. the methods and means used by the offender to achieve the expected result. Therefore, in the next section we will talk about the method of committing a crime as an element of forensic characteristics and its connection with the consequences of the crime.

**Key words:** criminal identity, forensic characteristics, consequences of the crime, classification, result.





---

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ  
ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

---

**Стець О. М.,***к.ю.н., завідувач кафедри конституційного,  
міжнародного та приватного права**Криворізького факультету Національного університету  
«Одеська юридична академія»*

## СПЕЦІАЛЬНА ПЕРЕВІРКА ЯК ПЕРЕДУМОВА ВИНИКНЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

**Анотація.** Стаття присвячена встановленню сутності ознак спеціальної перевірки як передумови виникнення державно-службових правовідносин. Встановлено, що спеціальна перевірка проводиться щодо кандидатів, які претендують на зайняття визначених вакантних посад державної служби та виступає: а) засобом забезпечення законності у діяльності публічної влади та б) превентивним механізмом, якого спрямовано на допущення до публічної служби виключно професійних осіб із недискредитованим морально-правовим профілем. Звернуто увагу на сукупність нормативно-правих актів, якими врегульовано проведення спеціальної перевірки до осіб, які претендують бути призначеними на посади державної служби.

Визначено механізм проведення спеціальної перевірки в межах службового права передбачає є комплексним організаційним утворенням, що складається з наступних елементів: 1) умови застосування спеціальної перевірки; 2) предмет та мета спеціальної перевірки; 3) процедура проведення спеціальної перевірки; 4) суб'єкти, яких уповноважено на проведення спеціальної перевірки; 5) вимоги до оформлення результатів спеціальної перевірки.

Встановлено, що метою здійснення спеціальної перевірки щодо претендентів на зайняття визначених посад державної служби є забезпечення належного стану функціонування державної служби шляхом допущення до неї виключно професійних осіб із недискредитованим морально-правовим профілем.

Процедуру спеціальної перевірки визначено як регламентовану нормами права послідовність дій у сфері функціонування публічної служби, яку спрямовано на забезпечення належного рівня професійності публічних службовців та досягнення публічного інтересу. Процедуру спеціальної перевірки при призначенні на посаду державної служби охарактеризовано як формалізовану, неюрисдикційну, втручальну правову процедуру.

Встановлено, що вимоги до відповіді за результатами запиту на проведення спеціальної перевірки відомостей щодо претендента на посаду державної служби можна охарактеризувати як певні умови, з якими пов'язується їх чинність.

Виокремлено ознаки, що характеризують спеціальну перевірку в якості передумови виникнення державно-службових правовідносин з конкретно-визначеним їх складом: чітке регламентування нормами публічного права (конституційного, адміністративного, службового); суб'єктом, до якого може бути застосовано спеціальну перевірку є виключно особа, яка виявила бажання займати визначену вакантну посаду державної служби; обов'язкова участь уповноважених суб'єктів з відмінною компетенцією щодо проведення окремих елементів спеціальної перевірки; предметом спеціальної перевірки є інформація,

яка характеризує особу, що є претендентом на призначення відповідної посади державної служби з позиції професійної компетентності та морально-етичних детермінант.

**Ключові слова:** спеціальна перевірка, передумова, державно-службові правовідносини, посада державної служби, результати спеціальної перевірки.

Формування якісної та професійної державної служби в Україні обумовлює потребу застосування комплексу процедур з оцінки та перевірки відповідності кандидатів на зайняття посад державної служби. Адаптація чинного законодавства до міжнародних стандартів, формування громадянського суспільства сприяють інтенсифікації проведення спеціальних перевірок в межах службового права. Більше того, впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у практику функціонування державної служби обумовлює те, що результати спеціальної перевірки можуть передаватись електронним способом. Як уявляється, довідка про проходження спеціальної перевірки кандидатом на зайняття вакантної посади державної служби є свідченням та джерелом підтвердження інформації про професійну кваліфікацію особи та стан дотримання нею правових та етичних норм поведінки. При цьому особливості предмету та мети спеціальної перевірки впливають на якісно-змістовні характеристики державної служби в цілому. Проблематика встановлення специфіки спеціальної перевірки на державній службі є надзвичайно актуальною, з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері державно-службових відносин.

**Теоретичною основою статті** є висновки щодо концептуальних засад вступу на державну службу, яких зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гарашук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних із визначенням сутності спеціальної перевірки та механізму її проведення залишаються невирішеними, особливо у контексті нормативно-правових змін до регулювання державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

**Метою статті** є дослідження сутнісних ознак спеціальної перевірки як передумови виникнення державно-службових правовідносин.

**Виклад основного змісту.** Можливість участі особи в державно-службових правовідносинах опосередковано призначенням на посаду державної служби. Примітно, що у визначених законодавством випадках передумовою вступу на державну службу є проведення спеціальної перевірки [1; 2, с. 32].

Спеціальна перевірка проводиться щодо кандидатів, які претендують на зайняття визначених вакантних посад державної служби та виступає: а) засобом забезпечення законності у діяльності публічної влади та б) превентивним механізмом, якого спрямовано на допущення до публічної служби виключно професійних осіб із недискредитованим морально-правовим профілем.

Нормативно умову проведення спеціальної перевірки при вступі на державну службу щодо осіб, які є претендентами на зайняття визначених вакантних посад державної служби передбачено ч. 3 ст. 31, п. 3 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про державну службу» [1] та деталізовано такими нормативно-правовими актами, як: Закон України «Про запобігання корупції» (ст. ст. 56, 57, 58) [3], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [4], рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків» [5] тощо.

Механізм проведення спеціальної перевірки в межах службового права є комплексним організаційним утворенням, що складається з наступних елементів: 1) умови застосування спеціальної перевірки; 2) предмет та мета спеціальної перевірки; 3) суб'єкти, яких уповноважено на проведення спеціальної перевірки; 4) процедура проведення спеціальної перевірки; 5) вимоги до оформлення результатів спеціальної перевірки.

Законом України «Про державну службу» передбачено загальну вимогу щодо проведення спеціальної перевірки перед призначенням на посаду державної служби [1]. Натомість, Закон України «Про запобігання корупції» конкретизує коло суб'єктів, до яких має бути застосовано спеціальну перевірку шляхом виокремлення двох критеріїв. У першому випадку, спеціальна перевірка проводиться щодо осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища [3], а у другому – посад з підвищеним корупційним ризиком [5].

Виходячи з того, що переліки посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища та посад з підвищеним корупційним ризиком співпадає по окремим пунктам, а також стосується посад публічної служби загалом, необхідним є їх співставлення з положеннями законодавства про державну службу. Як наслідок, до посад державної служби, до яких має бути проведено спеціальну перевірку віднесено посади, що належать до посад державної служби категорії «А» або «Б», а також посади керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення [1].

Уявляється доцільним зазначити, що спеціальна перевірка не проводиться відносно осіб, що є претендентами на зайняття вищезазначених вакантних посад державної служби, але, які одночасно перебувають на посадах в державних органах та призначаються в порядку:

1) переведення чи просування по службі на посади в межах того ж державного органу;

2) переведення на посади в інших державних органах;

3) переведення на службу до державних органів, до яких перейшли повноваження та функції державних органів, що припинили функціонування (застосовується у тому випадку, коли особа займала посаду державної служби в державному органі, що припинив функціонування) [3].

Ствердження про те, що результати спеціальної перевірки не є передумовою призначення на державну службу в разі переведення до іншого державного органу не є вірним. Це обґрунтовується тим, що відповідно до ч. 3 ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції», кандидат на посаду стосовно якого спеціальна перевірка вже проводилася, при призначенні в порядку переведення на посаду до іншого державного органу, має повідомити про вказане. В свою чергу, відповідний державний орган в установленому порядку запитує інформацію щодо результатів спеціальної перевірки [3].

Щодо предмету спеціальної перевірки, то ним є інформація, яка характеризує особу, що є претендентом на призначення відповідної посади державної служби з позиції професійної компетентності та морально-етичних детермінант. Метою здійснення спеціальної перевірки є забезпечення належного стану функціонування державної служби шляхом допущення до неї виключно професійних осіб із недискредитованим морально-правовим профілем. Вказана мета досягається через набуття об'єктивної інформації щодо [4]:

– наявності фактів визнання особи винною у вчиненні злочину та адміністративного правопорушення, якого пов'язано з корупцією;

– достовірності відомостей, яких зазначено в антикорупційній декларації (включаючи, наявність в особи корпоративних прав);

– наявності фактів перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я;

– здобуття особою відповідного профілю та ступеня освіти, вченого звання, а також допуску до державної таємниці (при необхідності);

– фактичного відношення особи до виконання військового обов'язку;

– наявності фактів поширення на особу заборони обіймати певні посади (перебувати на службі) в органах державної влади за рішенням суду або внаслідок критеріїв, яких встановлено Законом України «Про очищення влади» [6].

Перелік суб'єктів, яких уповноважено на проведення спеціальної перевірки корелює з її метою та завданнями. Загалом, повноваженнями щодо організації проведення спеціальної перевірки наділено керівника (заступника керівника) державного органу, на зайняття посади в якому претендує особа, а у новоствореному державному органі – Національне агентство України з питань державної служби [3]. Для отримання інформації, що підлягає спеціальній перевірці, відповідальний суб'єкт залучає широкий перелік уповноважених суб'єктів з відмінною компетенцією для досягнення окремих результатів спеціальної перевірки шляхом подання запити.

Відповідно, до суб'єктів, що здійснюють спеціальну перевірку можливо віднести: Національну поліцію та Державну судову адміністрацію України (щодо відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявність судимості, її зняття, погашення); Міністерство юстиції України та Національну комісією з цінних паперів та фондового ринку (щодо відомостей про наявність в особи корпоративних прав;

Національне агентство з питань запобігання корупції (щодо відомостей про наявність у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, даних про кандидата, а також щодо достовірності задекларованої ним інформації за минулий рік); Міністерство охорони здоров'я України, відповідний орган виконавчої влади АПК, структурний підрозділ місцевої державної адміністрації (щодо відомостей про стан здоров'я кандидата); Міністерство освіти та науки України, відповідний орган виконавчої влади АПК, структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, центральний орган виконавчої влади, якому підпорядкований навчальний заклад, керівник навчального закладу (щодо відомостей про освіту та наукові досягнення кандидата); Служба безпеки України (щодо відомостей про наявність в особі допуску до державної таємниці та її відношення до військового обов'язку) тощо [4].

Процедуру спеціальної перевірки можна визначити як регламентовану нормами права послідовність дій у сфері функціонування публічної служби, яку спрямовано на забезпечення належного рівня професійності публічних службовців та досягнення публічного інтересу. Процедура спеціальної перевірки при призначенні на посаду державної служби може бути охарактеризована як формалізована, неюрисдикційна, втручальна юридична процедура. На підставі аналізу положень профільних нормативно-правових актів видається за можливе виокремити такі стадії процедури спеціальної перевірки:

1) стадія ініціювання, яка реалізується не пізніше наступного дня після одержання письмової згоди претендента на посаду державної служби на проведення спеціальної перевірки, та характеризується сукупність процедурних дій з формування запиту на інформацію про перевірку відомостей щодо претендента на посаду, надсилання його до уповноважених державних органів або до їх територіальних органів (за наявності) запиту тощо;

2) основна стадія, яка реалізується у семиденний строк з дати надходження запит на інформацію про перевірку відомостей щодо претендента на посаду, та характеризується наданням запитуваної інформації, що є проміжним результатом спеціальної перевірки;

3) стадія прийняття рішення, яка має бути реалізована у строк, що не перевищує 25 календарних днів з дати надання згоди на проведення спеціальної перевірки, та передбачає прийняття рішення за наслідками спеціальної перевірки про стан її проходження претендентом на зайняття посади державної служби;

4) стадія оскарження, яка має бути реалізована в межах розумних термінів, та передбачає подання претендентом на посаду, щодо якого проведено спеціальну перевірку, письмових зауважень про незгоду з результатами, що зафіксовані у довідці такої перевірки [4].

Важливим елементом механізму проведення спеціальної перевірки в межах службового права є виокремлення вимог, яким повинні відповідати результати спеціальної перевірки. Загалом вимоги до відповіді за результатами запиту на проведення спеціальної перевірки відомостей щодо претендента на посаду державної служби можна охарактеризувати як певні умови, з якими пов'язується їх чинність.

На підставі аналізу профільних нормативно-правових актів видається за можливе виокремити такі вимоги до відповіді на

запит про проведення спеціальної перевірки: інформація про перевірку відомостей щодо претендента на посаду державної служби апіорі вважається актуальною та вірною; дозволеною формою надання відповіді на запит є виключно письмова; можливим є електронний спосіб передачі проміжних результатів спеціальної перевірки; відповідь на запит обов'язково має містити підпис керівника органу, що проводив перевірку, а в разі його відсутності – особи, яка виконує його обов'язки, або заступника керівника органу відповідно до розподілу функціональних обов'язків; надається у межах встановленого семиденного строку з дати надходження запиту [4].

Таким чином, ознаками спеціальної перевірки в якості передумови виникнення державно-службових правовідносин з конкретно-визначеним їх складом є: чітке регламентування нормами публічного права (конституційного, адміністративного, службового); суб'єктом, до якого може бути застосовано спеціальну перевірку є виключно особа, яка виявила бажання займати визначену вакантну посаду державної служби; обов'язкова участь уповноважених суб'єктів з відмінною компетенцією щодо проведення окремих елементів спеціальної перевірки; предметом спеціальної перевірки є інформація, яка характеризує особу, що є претендентом на призначення відповідної посади державної служби з позиції професійної компетентності та морально-етичних детермінант.

**Висновки.** Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що спеціальна перевірка є передумовою вступу особи в державно-службові правовідносини, яких пов'язано з проходженням державної служби. Вказаний інститут службового права є засобом забезпечення законності у діяльності публічної влади, якого спрямовано на допущення до публічної служби виключно професійних осіб із недискредитованим морально-правовим профілем. Визначено, що процедура спеціальної перевірки – це регламентована нормами права послідовність дій у сфері функціонування публічної служби, яку спрямовано на забезпечення належного рівня професійності публічних службовців та досягнення публічного інтересу. Важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких до кандидатів на зайняття посад державної служби висувається вимога проходження спеціальної перевірки та розвиток засобів її проведення опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

#### Література:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
2. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / В.Т. Бусел. К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 957 с.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 30.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
4. Про затвердження переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.06.2016 р. № 2. Дата оновлення: 17.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16#n13> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
5. Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 171. Дата оновлення:

16.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF#n11> (дата звернення: 05.01.2021 р.).

6. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. Дата оновлення: 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).

### **Stets O. Special inspection as a prerequisite for the emergence of public service legal relations**

**Summary.** The article is devoted to establishing the essence of the signs of a special inspection as a prerequisite for the emergence of public service legal relations. It is established that a special inspection is conducted on candidates applying for certain vacant public service positions and acts as: a) a means of ensuring legality in the activities of public authorities and b) a preventive mechanism aimed at admitting to the public service only professionals with undiscredited moral and legal profile.

Attention is paid to a set of legal acts that regulate a special inspection of persons applying for appointment to public service positions. The mechanism of conducting a special inspection within the framework of official law is determined to be a complex organizational entity consisting of the following elements: 1) entities to which a special inspection may be applied; 2) the subject and purpose of the special inspection; 3) the procedure for conducting a special inspection; 4) entities authorized to conduct a special inspection; 5) requirements for registration of results of special check.

The procedure of special inspection is defined as a sequence of actions regulated by law in the field of public service, which is aimed

at ensuring the appropriate level of professionalism of public servants and the achievement of public interest. The procedure of special inspection when appointing to a civil service position is described as a formalized, non-jurisdictional, interfering legal procedure.

It has been established that the requirements for responding to a request for a special check of information on a candidate for a civil service position can be described as certain conditions associated with their validity.

It is established that the purpose of the special inspection of applicants for certain civil service positions is to ensure the proper functioning of the public service by admitting to it only professionals with undiscredited moral and legal profile. The features that characterize a special inspection as a prerequisite for the emergence of public service legal relations with a specific composition are: clear regulation of public law (constitutional, administrative, official); the entity to which a special inspection may be applied is only a person who has expressed a desire to occupy a certain vacant public service position; mandatory participation of authorized entities with excellent competence to conduct certain elements of the special inspection; the subject of special inspection is information that characterizes the person who is a candidate for the relevant position of the public service from the standpoint of professional competence, moral and ethical determinants.

**Key words:** special inspection, prerequisite, public service legal relations, public service position, results of special inspection.

Мельничук О. П.,  
кандидат юридичних наук

## ЗАБОРОНА ДИСКРИМІНАЦІЇ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ЇЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**Анотація.** У роботі досліджено положення національного законодавства, яке передбачає правові механізми забезпечення реалізації конституційного принципу заборони дискримінації релігійних організацій, а також визначені особливості адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу заборони дискримінації релігійних організацій в Україні. З'ясовано, що антидискримінаційне законодавство України створило належне правове підґрунтя для ефективної роботи щодо гарантування існування і діяльності релігійних організацій, а також для налагодження ефективно працюючого механізму адміністративно-правового забезпечення заборони дискримінації релігійних організацій. Зроблено висновок, що забезпечення, охорона та захист релігійних організацій від дискримінації здійснюється через повноваження суб'єктів системи публічного адміністрування в галузі відносин «держава - церква». Встановлено, що захист релігійних організацій від дискримінації в Україні забезпечується в основному засобами кримінального права, тоді як потенціал адміністративно-деліктного права не використовується. Охорона релігійних організацій від дискримінації забезпечується контролем з боку органів публічної адміністрації, який є необхідним та дієвим елементом в механізмі адміністративно-правової протидії дискримінації релігійних організацій. Здійснення такого контролю покладається на Офіс Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Держслужбу з етнополітики та свободи совісті, його відділ моніторингу діяльності та реєстрації статутів релігійних організацій та місцеві органи виконавчої влади. Обґрунтовано думку, що принцип заборони дискримінації релігійних організацій реалізується у суспільстві не тільки через охоронні чи захисні заходи. Цей принцип набуває своєї реалізації в тому числі через позитивні дії (позитивну діяльність) органів публічного адміністрування. Зокрема, до позитивних дій (позитивної діяльності) органів публічного адміністрування з питань забезпечення реалізації заборони дискримінації релігійних організацій можна віднести: а) роботу із оцінювання внутрішньої нормативної бази та виявлення підзаконних актів, які можуть призвести до прямої чи непрямої дискримінації; б) роботу із збору та обліку скарг у визначеній сфері з відповідною реакцією у вигляді переоцінювання підзаконних нормативно-правових актів в питаннях недискримінації і подальшим їх виправленням і ін.

**Ключові слова:** релігійні організації, відносини держави та церкви, адміністративно-правове регулювання відносин держави та церкви, заборона дискримінації релігійних організацій, адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу заборони дискримінації релігійних організацій

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.*

Дослідження конституційного принципу заборони дискримінації релігійних організацій є важливим, по-перше, для

розуміння змісту цього принципу в теорії права, по-друге, для розкриття та усвідомлення особливостей адміністративно-правового забезпечення реалізації цього принципу.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення подальших досліджень у сфері адміністративного права, яке забезпечує реалізацію значної частини конституційно-правових норм, в тому числі принципу заборони дискримінації релігійних організацій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Окремі питання реалізації принципу заборони дискримінації релігійних організацій розглядали у своїх працях О. Аленкін, М. Бабій, В. Бондаренко, К. Борисов, С. Бублик, С. Бур'янов, Ю. Битяк, Д. Вовк, В. Єленський, С. Ковбасюк, А. Колодій, А. Коряченко, Г. Лаврик, А. Ловінюков, О. Лукашев, В. Малишко, М. Маринюк, Я. Олексин, М. Палінчак, С. Пономарьов, А. Пчелінцев, П. Рабінович, Г. Сергієнко, О. Сушинський, Д. Штонда, Р. Щокін, І. Федорович, Л. Явич, Л. Ярмол та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених адміністративно-правовому забезпеченню заборони дискримінації релігійних організацій, дуже мало. Водночас такі дослідження мають бути складовою формування адміністративного права як публічної галузі права, яка забезпечує, охороняє та захищає права осіб на свободу віросповідання у всіх його проявах.

*Постановка завдань.*

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Дослідити положення національного законодавства, яке передбачає правові механізми забезпечення реалізації конституційного принципу заборони дискримінації релігійних організацій.

2. З'ясувати особливості адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу заборони дискримінації релігійних організацій в Україні.

*Вклад основного матеріалу.* В механізмі правового забезпечення публічного адміністрування щодо протидії дискримінації провідне місце посідає поточне законодавство України, яке взявши за орієнтир положення Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», вимагає неодмінне врахування того факту, що всі особи незалежно від їх певних ознак мають рівні права і свободи, а також рівні можливості для їх реалізації. Тому розробка проектів нормативно-правових актів здійснюється з обов'язковим урахуванням принципу недискримінації, проводиться обов'язкова антидискримінаційна експертиза проектів нормативно-правових актів, а результати антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів підлягають обов'язковому розгляду під час прийняття рішення

щодо видання (прийняття) відповідного нормативно-правового акту. Варто зауважити, що ці положення стосуються нормативно-правових актів будь-якого суб'єкта правотворчої діяльності, тобто стосуються як актів місцевих державних адміністрацій, так і актів органів місцевого самоврядування.

Останнім часом законодавець все частіше звертає увагу на ті сфери суспільного життя, в яких дискримінація стала розповсюдженим явищем. Наприклад, у змісті профільних нормативно-правових актів, що приймаються Верховною Радою України, з'являються норми, що забороняють дискримінацію у певній сфері суспільних відносин. Наприклад, заборона дискримінації передбачається в положеннях Закону України «Про зайнятість населення», де особі гарантується право на захист від проявів дискримінації у сфері зайнятості населення [1, ст. 5]. Аналогічні обмеження встановлюються щодо змісту оголошень (реклами) про вакансії (прийм та роботу) і в Законі України «Про рекламу». Зокрема, у ст. 8 нормативно-правового акту забороняється розміщення в рекламі тверджень, які є дискримінаційними за ознаками походження людини, її соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, освіти, політичних поглядів, ставлення до релігії, за мовними ознаками, родом і характером занять, місцем проживання [1, ст. 8]. Разом з тим, зарано вести мову про повну реалізацію встановлених законодавством заборон дискримінації, оскільки механізм захисту прав осіб за допомогою санкцій не напрацьований.

Наприклад, Закон «Про свободу совісті та релігійні організації» встановлює заборону надання переваг або встановлення обмежень однієї релігії чи релігійної організації щодо іншої (інших), проте, адміністративна відповідальність, як наслідок скоєння діянь, які містять ознаки дискримінації релігійних організацій чи осіб за релігійними мотивами, до сьогодні відсутня. Хоча проект Закону № 0931 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» [3] передбачає і такий вид гарантії недопущення дискримінації релігійних організацій. Тобто адміністративна відповідальність, яка є важливою частиною адміністративно-правового механізму захисту прав релігійних громад від дискримінації, нажалі, свого місця в цьому механізмі поки не посіла через прогалини та недоліки чинного законодавства. Разом з тим, потужною гарантією захисту осіб від діянь, які можуть бути кваліфіковані, як дискримінація, є встановлення кримінальної відповідальності (ст. 161 КК України) за умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності, або образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Кримінально-правовий механізм протидії дискримінації релігійних організацій і осіб за релігійними мотивами можна розглядати як один із елементів загального правового механізму забезпечення принципу заборони дискримінації релігійних організацій. При цьому, кримінально-правові механізми завжди розглядалися в науковій літературі як виключні, такі, що застосовуються тільки у тих випадках, коли не спрацювали інші правові механізми забезпечення реалізації конституційних принципів.

Конституція України покладає на державу головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав та свобод людини і громадянина, гарантії яких визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому, окрім належного нормотворення у визначеній галузі і кримінально-правових механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина, для впорядкованих суспільних відносин щодо забезпечення рівності в релігійній сфері, від держави (в особі її системи публічного адміністрування) очікується здійснення масиву адміністративно-правових заходів юридичного спрямування щодо створення умов і гарантії від дискримінації.

За таких умов, складовою механізму адміністративно-правового забезпечення захисту від дискримінації є компетенція та повноваження суб'єктів публічного адміністрування, які реалізують свою повноваження у сфері відносин «державна-церква».

Органи публічної влади свій управлінський вплив здійснюють, спираючись та використовуючи владу, як необхідний регулятор суспільних відносин. Повноваження, якими наділені відповідні органи є ознакою їх владної діяльності, вони закріплюють за ними реальну здатність здійснювати свою волю і називаються владними повноваженнями. Як зазначається в наукових джерелах, повноваження та предмет відання становлять в сукупності основні елементи компетенції, які разом з організаційними складовими (призначення органу, завдання, вимоги до професіоналізму) «дають можливість якісного виконання покладених на органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування функцій» [4, с. 35]. Ю.О. Тихомиров стосовно цього зазначає, що публічна сфера передбачає поєднання прав та обов'язків у формулу «повноваження» як правообов'язок, який не можна не реалізувати в публічних інтересах [5, с. 56-57]. Компетенція органів публічної влади являє собою сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання та повноважень органів публічної влади, шляхом встановлення яких фіксується обсяг та зміст діяльності владних суб'єктів» [6, с. 46]. І.П. Голосніченко з цього приводу наголошує, що:

- «повноваження має системні та функціональні зв'язки з органами держави, через них здійснюється делегування виборцями права на управління державою справами суспільства, ці елементи системи є невід'ємною складовою компетенції органів виконавчої влади» [7, с. 149];

- «повноваження – це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому» [7, с. 154].

Таким чином, поділяючи точку зору дослідників, що система прав і обов'язків органів та посадових осіб публічного адміністрування набувається ними через законодавче встановлення з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів осіб, визначимо, що через повноваження компетентних елементів системи публічного адміністрування в галузі відносин «державна - церква» серед іншого здійснюється і захист від дискримінації релігійних організацій і окремих осіб за релігійними мотивами.

Законодавство України щодо протидії дискримінації закріплює, що суб'єктами, наділеними повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації, є Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Кабі-

нет Міністрів України та інші органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, громадські організації, фізичні та юридичні особи. Не бачимо потреби перераховувати повноваження, які прямо закріплені законодавством за вказаними елементами системи публічного адміністрування, проте є сенс визначити їх владний характер і організаційну діяльність у сфері релігії та церкви.

Наприклад, Н.В. Юськів зазначає: «Суб'єкт у механізмі державних відносин реалізує свій статус через вплив, що означає спрямований рух на щось за допомогою системи дій. Людська діяльність є цілеспрямованою і суб'єкт державно-владного механізму як дієва субстанція формує мету реалізації влади та визначає конкретні правила гри для отримання найоптимальнішого владного результату» [8]. Отже, вплив, який здійснює система публічного адміністрування через власні органи та посадові особи, є впорядкованим, заснованим на законі, цілеспрямованим для встановлення певного режиму суспільних відносин, який є бажаним з точки зору найоптимальнішої реалізації можливостей, прав, свобод та інтересів осіб в суспільних відносинах. Тож, виключно спираючись на владу, використовуючи надані законодавством права та виконуючи юридичні обов'язки (а часом їх називають правообов'язки, як прояв повноважень), виступаючи як владний суб'єкт в адміністративних правовідносинах, суб'єкти публічного адміністрування реалізують державну політику в сфері забезпечення охорони від дискримінації.

Комплекс повноважень, якими згідно чинного законодавства наділені відповідні суб'єкти публічного адміністрування, будучи владними та спрямованими на встановлення відповідного режиму правовідносин, за якого забезпечується принцип рівності та здійснюється протидія проявам дискримінації, повною мірою можна включити до механізму адміністративно-правового забезпечення протидії дискримінації загалом, і релігійних організацій зокрема.

Щодо зовнішніх виявів публічного адміністрування в сфері недискримінації релігійних організацій, можна виділити, наприклад, роботу із оцінювання внутрішньої нормативної бази та виявлення підзаконних актів, які можуть призвести до прямої чи непрямої дискримінації. Якщо виправлення цих документів лежить в межах компетенції органів державної влади чи місцевого самоврядування, то їх зміст необхідно виправити. Якщо це зробити неможливо, то суб'єкт публічного адміністрування повинен зробити відповідний запит до уповноваженого органу виконавчої влади зі своїми рекомендаціями та пропозиціями. Також суб'єкт публічної адміністрації проводить роботу із збору та обліку скарг у визначеній сфері з відповідною реакцією у вигляді переоцінювання підзаконних нормативно-правових актів в питаннях недискримінації і подальшим їх виправленням. Вважаємо, що органам державної влади та місцевого самоврядування доцільно розпочати або ж поглибити співпрацю з місцевими представниками громадянського суспільства, які не тільки мають інформацію про порушення прав людини з перших рук, але й можуть стати ресурсним партнером для пошуку шляхів налагодження діалогу з громадами та дотримання принципу рівності [9, с. 39].

Безумовно, вкрай необхідним та дієвим елементом в механізмі адміністративно-правової протидії дискримінації релігійних організацій є контроль, здійснення якого покладається на Офіс Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Держслужбу з етнополітики та свободи совісті, його відділ моніторингу діяльності та реєстрації статутів релігійних організацій та місцеві органи виконавчої влади.

При здійсненні адміністративних процедур (зокрема наданні адміністративних послуг щодо реєстрації релігійних організацій), органам реєстрації обов'язково необхідно додержуватися антидискримінаційного законодавства, а якщо йдеться про відмову в державній реєстрації релігійної організації, то відмова може бути зумовлена виключно посиланням на ст. 15 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», де йдеться про невідповідність діяльності або статуту релігійної організації чинному законодавству.

Новим поняттям в антидискримінаційному законодавстві є розуміння, так званих, «позитивних дій». Їх здійснення посідає в модерному механізмі публічного адміністрування перспективне місце. Це спеціальні тимчасові заходи, що мають правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, спрямовану на усунення юридичної чи фактичної нерівності у можливостях для особи або групи осіб реалізувати на рівних підставах права і свободи, надані їм Конституцією і законами України. Наприклад, ст. 1 Закону України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» згадує про такі дії та визначає їх як «спеціальні тимчасові заходи, спрямовані на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізувати рівні права, надані їм Конституцією та законами України» [10, ст. 1]. Частина 2 ст. 2 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації передбачає, що «держави-учасниці повинні вживати, коли обставини цього вимагають, спеціальних і конкретних заходів у соціальній, економічній, культурній та інших галузях з метою забезпечення потрібного розвитку і захисту деяких расових груп чи осіб, що до них належать, з тим, щоб гарантувати їм повне і рівне використання прав людини та основних свобод. Такі заходи ні в якому разі не повинні в результаті привести до збереження нерівних чи особливих прав для різних расових груп після досягнення тих цілей, заради яких вони були запроваджені» [11, ст. 2].

Виходячи з визначень, наведених вище, позитивні дії мають на меті не стільки відновлення прав особи, порушених внаслідок дискримінаційного ставлення (дій або бездіяльності) чи застосування дискримінаційної норми законодавства, скільки вирівнювання можливостей для осіб та груп осіб користуватися правами і свободами, чого вони внаслідок своїх певних ознак позбавлені.

С.Ю. Пономарьов стосовно цього зазначає, що позитивні дії повинні: 1) переслідувати правомірну, об'єктивно обґрунтовану, чітко визначену мету у сфері запобігання та протидії дискримінації; 2) бути спрямованими на вирішення проблеми конкретної групи, чітко визначеної на підставі аналізу потреб та шляхом консультацій з представниками відповідної групи; 3) застосовуватися до конкретної галузі або сфери правовідносин; 4) відповідати принципу пропорційності стосовно: а) конкретної проблеми, яку позитивні дії мають на меті вирішити; б) реалізації іншими групами осіб, на які позитивні дії не поширюються, своїх прав і свобод; 5) запроваджуватися на обмежений строк та припинятися після досягнення поставленої мети; 6) не створювати особливих прав або надавати необґрунтовані переваги групам осіб, на захист і підтримку яких вони спрямовані» [9, с. 58-59].

Таким чином, антидискримінаційне законодавство створило належне правове підґрунтя для ефективно роботи щодо гарантування існування і діяльності релігійних організацій, а також для налагодження ефективно працюючого механізму адміністративно-правового забезпечення заборони дискримінації релігійних організацій.



*Висновки та перспективи подальших розвідок.* На підставі проведеного дослідження були зроблені наступні висновки.

Забезпечення, охорона та захист релігійних організацій і окремих осіб за релігійними мотивами від дискримінації здійснюється через повноваження компетентних елементів системи публічного адміністрування в галузі відносин «держава - церква».

Захист релігійних організацій від дискримінації в Україні забезпечується засобами кримінального права, тоді як потенціал адміністративно-деліктного права не використовується.

Охорона релігійних організацій від дискримінації забезпечується контролем з боку органів публічної адміністрації, який є необхідним та дієвим елементом в механізмі адміністративно-правової протидії дискримінації релігійних організацій. Здійснення такого контролю покладається на Офіс Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Держслужбу з етнополітики та свободи совісті, його відділ моніторингу діяльності та реєстрації статутів релігійних організацій та місцеві органи виконавчої влади.

Принцип заборони дискримінації релігійних організацій реалізується у суспільстві не тільки через охоронні чи захисні заходи. Цей принцип набуває своєї реалізації в тому числі через позитивні дії (позитивну діяльність) органів публічного адміністрування. Зокрема, такі позитивні дії повинні: а) переслідувати правомірну, об'єктивно обгрунтовану, чітко визначену мету у сфері запобігання та протидії дискримінації релігійних організацій; б) бути спрямованими на вирішення проблеми власне релігійних організацій чи конкретної групи в системі релігійних організацій; в) застосовуватися до конкретної галузі або сфери правовідносин; г) відповідати принципу пропорційності стосовно; г) запроваджуватися на обмежений строк та припинятися після досягнення поставленої мети; д) не створювати особливих прав чи надавати необгрунтовані переваги іншим організаціям в порівнянні із статусом релігійних організацій або ж не створювати особливих прав чи надавати необгрунтовані переваги конкретним групам в системі релігійних організацій. До позитивних дій (позитивної діяльності) органів публічного адміністрування з питань забезпечення реалізації заборони дискримінації релігійних організацій можна віднести: 1) роботу із оцінювання внутрішньої нормативної бази та виявлення підзаконних актів, які можуть призвести до прямої чи непрямої дискримінації; 2) роботу із збору та обліку скарг у визначеній сфері з відповідною реакцією у вигляді переоцінювання підзаконних нормативно-правових актів в питаннях недискримінації і подальшим їх виправленням і ін.

#### Література:

1. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 24. Ст. 243.
2. Про рекламу: Закон України від 03.08.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 39. Ст. 181.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу): Проект Закону України від 20.11.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66561](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66561)
4. Потіп М.М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 32-35.
5. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва: Изд-во г-на Тихомирова М.Ю., 2001. 355 с.
6. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С.Г. Серьогіної. Харків: Право, 2005. 256 с

7. Голосніченко І.П. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*. 2011. № 1 (9). С. 147-155.
8. Юськів Н.В. Механізм державно-владних відносин в аспекті соціального буття. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 70-74.
9. Пономарьов С.Ю., Федорович І.Ю. Запобігання та протидія дискримінації в Україні: посібник для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування. Київ: Міжнародна організація з міграції, Представництво в Україні, 2014. 74 с.
10. Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.03.2005. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 561.
11. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text)

#### Melnychuk O. Prohibition on the discrimination of religious organizations and its administrative-legal support

**Summary.** The paper studies the provisions of the national legislation, which provides for the legal mechanism ensuring the implementation of the constitutional principle prohibiting the discrimination of religious organizations, and determines the features of administrative law support of the implementation of the principle of the prohibition on the discrimination of religious organizations in Ukraine. It is found out that the anti-discrimination legislation of Ukraine has established a proper legal basis for the efficient work on guaranteeing the existence and activities of religious organizations and for setting a full-fledged mechanism of administrative-legal support of the prohibition on the discrimination of religious organizations. The author concludes that support, protection and defense of religious organizations from discrimination are carried out through the powers of public administration entities in terms of the "state-church" relations. It is established the protection of religious organizations from discrimination in Ukraine is mainly performed by the means of criminal law, while the potential of administrative-tort law is not used. The protection of religious organizations from discrimination is maintained through the control of public authorities that is a necessary and effective element in the mechanism of administrative-legal counteraction against the discrimination of religious organizations. The Office of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, State Service of Ukraine for Ethno-Politics and Freedom of Conscience, its department of activity monitoring and registration of the statutes of religious organizations and local executive authorities are entrusted to conduct that sort of control. The search justifies an idea that the principle of the prohibition on discrimination of religious organizations is exercised within society not only through guarding or protective actions. This principle gains its realization through the positive actions (positive activity) of public authorities as well. In particular, the positive actions (positive activity) of public authorities towards the enforcement of the principle of the prohibition on discrimination of religious organizations may include the following: a) work on assessing the internal regulatory framework and identifying bylaws that may lead to direct or indirect discrimination; b) work on the collection and accounting of complaints in the relevant area with an appropriate response in the form of reassessment of bylaws on non-discrimination and their subsequent improvement, etc.

**Key words:** religious organizations, state-church relations, administrative-legal regulation of state-church relations, prohibition on discrimination of religious organizations, administrative law support of enforcement of principle of discrimination of religious organizations.

*Тетерятник Г. К.,**кандидат юридичних наук, доцент,**завідувач кафедри кримінального процесу**Одеського державного університету внутрішніх справ*

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

**Анотація.** У статті охарактеризовано сучасний стан та специфіку нормативного регулювання кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів. Проаналізовано фактори та причини прийняття надзвичайних законів, які корелюють із чинниками, що спричиняють необхідність такого особливого правового регулювання. Зауважено, що більшість надзвичайних правових режимів обумовлена багатофакторністю причин їх виникнення, що впливає на специфіку регулювання правовідносин в умовах таких екстраординарних режимів.

Проаналізовані положення КПК України та нормативно-правових актів, що стосуються особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції, операції Об'єднаних сил. Констатовано, що низка нормативно не вирішених питань залишилася поза увагою законодавця, що негативно впливає на можливість вирішення завдань кримінального провадження, забезпечення прав, свобод та законних інтересів його учасників, єдність правозастосовної практики тощо.

Виокремлені та охарактеризовані фактори, які впливають на правове регулювання кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів та обумовлюють специфіку процедури досудового розслідування.

Аналіз вітчизняних, міжнародних документів та правових позицій ЄСПЛ дозволяє зробити висновок, що кримінальне процесуальне законодавство в умовах надзвичайних правових режимів формується у діалектичному зв'язку із іншими нормативними джерелами, які здійснюють вплив на процеси праворегулювання відносин у цій сфері за екстраординарних умов. Формування законодавства, що регулює кримінальне провадження в умовах надзвичайних правових режимів характеризується стихійністю, непослідовністю, затримкою у прийнятті необхідних нормативно-правових актів, які також містять низку протиріч та неузгоджені між собою.

Визначено, що специфіка регулювання кримінальних процесуальних правовідносин в умовах надзвичайних правових режимів полягає у тому, що вони забезпечуються не тільки ординарними нормами і законодавством, яке діє в умовах нормальної життєдіяльності, а й надзвичайними законами, які мають свою специфіку застосування та відповідно впливають на особливості регулювання сфери кримінального провадження.

**Ключові слова:** кримінальне провадження, досудове розслідування, надзвичайні правові режими, правове регулювання, надзвичайне законодавство, правова визначеність.

**Постановка проблеми** та її актуальність. Події, що відбуваються в Україні з 2014 р., негативними наслідками яких

стали дестабілізація політичної ситуації в країні й деструктивні процеси у багатьох сферах життя, зумовили необхідність комплексного вирішення, в тому числі й законодавчим шляхом, проблемних питань, які виникають у зв'язку із здійсненням кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів. Досягнення завдань кримінального провадження, визначених у ст. 2 КПК України, а також усунення деструктивних факторів, які обумовлені екстраординарними умовами майже унеможливлені за відсутності законодавства, яке враховує специфічність обставин, особливості правового регулювання в умовах надзвичайних правових режимів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми проведення кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів у кримінальній процесуальній доктрині на сьогодні досліджені лише фрагментарно. Окремим аспектам указаній проблематики присвячені роботи А. М. Безносюка, К. Д. Волкова, Г. О. Ганової, В. В. Гутніка, О. В. Капліної, А. Г. Каткової, О. В. Лазукової, М. О. Лисенкова, А. В. Матіоса, О. В. Одерія, М. А. Погорельського, О. М. Толочка, В. М. Трофименка, М. С. Туркота, І. В. Савельєвої, М. С. Цуцкірідзе, І. В. Цюприка, О. Г. Шило, О. Ф. Шкітова, М. О. Янкового та ін. Особливості правового регулювання кримінальних процесуальних відносин в умовах надзвичайних правових режимів відзначаються багатоаспектною проблематикою, і низка питань не знайшли свого висвітлення у роботах вітчизняних учених.

**Метою та завданням статті** є досягнення наукового результату у вигляді теоретичних положень щодо правового регулювання кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів, виявлення проблемних питань та направлення пропозицій щодо їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** У першу чергу, специфіка правового регулювання здійснення кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів обумовлена тим, що разом із нормами, характерними для регулювання правовідносин в умовах нормальної життєдіяльності, до нормативної компоненти правового регулювання включаються надзвичайні закони. Вони встановлюють не тільки специфічні засоби та механізми правового регулювання, але й мають свою специфіку щодо дії у просторі, часі та за колом осіб.

А. В. Басов, справедливо зауважує, що сучасний стан розвитку української держави можна охарактеризувати як переломний момент у пріоритетах безпеки особистості й держави в цілому. Стратегічні завдання соціально-економічного розвитку України вимагають визнання проблеми захисту прав і свобод особи однією з найважливіших функцій держави на

сучасному етапі. Нестабільність політичної системи, економічні та соціальні кризи у суспільстві, зростання злочинності, правовий нігілізм та інші негативні процеси, що виникають у сучасній Україні, прямо або опосередковано провокують виникнення різного роду надзвичайних ситуацій [1, с. 3].

У таких випадках виникає потреба у прийнятті та застосуванні надзвичайного законодавства, адже, інтереси суспільства та держави у досягненні стабілізації обстановки нормальної життєдіяльності і подолання наслідків надзвичайних ситуацій мають належною мірою балансувати із інтересами людини та громадянина, належним рівнем забезпечення її прав, свобод та законних інтересів, як вихідною аксіологічною точкою функціонування права. І хоча задля якнайшвидшої нормалізації обстановки під час дії надзвичайного режиму, як правило, обмежуються або припиняються основні цивільні права і свободи, вони мають бути тимчасовими, пропорційними, відповідати мені введення надзвичайного правового режиму [2, с. 246].

По суті причини прийняття надзвичайних законів корелюють із чинниками, що спричиняють необхідність такого правового регулювання. Вони можуть бути класифіковані на *соціально-економічні*, пов'язані із закономірним розвитком суспільства, можливістю виникнення протиріч, що обумовлюють надзвичайні ситуації; *політичні*, пов'язані із спробою насильницької зміни конституційного ладу, виникненням міжнародних конфліктів; *еколого-техногенні*, що можуть мати технічний характер та бути пов'язаними з експлуатацією недосконалих конструкцій чи комунікацій, або природний та бути обумовленими стихійними лихами, катастрофами біосферного, гідросферного чи атмосферного характеру; *інформаційні*, пов'язані із викривленнями впливу на свідомість суб'єктів; *військові*, пов'язані із виявом небезпеки порушення незалежності, суверенітету та територіальної цілісності держави; *терористичні* як результат дестабілізації в суспільстві, насильницьких дій проти життя і здоров'я населення; *національні*, що характерні для внутрішньодержавного рівня та *міжнародні*, що мають глобальний характер та торкаються інтересів міжнародного співтовариства [3, с.214]. Для більшості надзвичайних правових режимів слід говорити про багатофакторність причин їх виникнення та відповідно факторів їх впливу на різні сфери правовідносин.

У 2014 році Законом України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції» № 1631-VII від 12.08.2014 р. КПК України було доповнено Розділом IX-1 «Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції». Зазначений розділ містить всього одну статтю 615 «Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції», відповідно до якої: «На місцевості (адміністративній території), на якій діє правовий режим воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції, у разі неможливості виконання у встановлені законом строки слідчим суддею повноважень, передбачених статтями 163, 164, 234, 235, 247 та 248 цього Кодексу, а також повноважень щодо обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб до осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109-114<sup>1</sup>, 258-258<sup>5</sup>, 260-263<sup>1</sup>, 294, 348, 349,

377-379, 437-444 КК України, ці повноваження виконує відповідний прокурор» [4] (у первинній редакції).

Таким чином, увага законодавця була звернена тільки на проблеми виконання функцій слідчим суддею та розширенням повноважень прокурора у випадках визначених вказаною нормою. Утім низка нормативно невіршених питань залишилася поза увагою законодавця, що негативно впливає на можливість вирішення завдань кримінального провадження, забезпечення прав, свобод та законних інтересів його учасників, єдність правозастосовної практики тощо.

Як справедливо зазначає О. В. Лазукова: «До факторів, які зумовили нездатність чинного законодавства забезпечити реалізацію завдань кримінального провадження та безпосередньо вплинули на інституціоналізацію досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення АТО, віднесено: (а) втрату контролю над окремими територіями України; (б) неможливість виконання функціональних обов'язків органами правопорядку й судами, дезорганізацію суспільних зв'язків; (в) відсутність легітимних органів правопорядку на непідконтрольних територіях; (г) наявність небезпеки для життя і здоров'я осіб, які повинні здійснювати кримінальне провадження або брати в ньому участь, що унеможливило як проведення окремих процесуальних дій, так і здійснення досудового розслідування в цілому; (д) міграційні процеси та неможливість притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які переховуються від органів досудового розслідування й суду на непідконтрольній Україні території; (е) знищення адміністративних будівель і кримінальних процесуальних документів; (є) зростання злочинності; (ж) відсутність досвіду роботи в умовах дії особливих правових режимів. Зазначені негативні чинники вплинули на зміщення законотворчих пріоритетів та зумовили спрямування зусиль законодавця на термінову розробку відповідного нормативного підґрунтя» [5, с.51].

У наукових джерелах висловлюється думка про те, що прийняття законодавчих актів, регламентуючих упровадження того або іншого надзвичайного правового режиму недоцільно, адже це може бути сприйнято як підготовка до згорання демократичних державно-правових інститутів або війни та викличе занепокоєння інших держав [6, с.15].

На наше ж переконання, слід погодитися із ученими, які зазначають, що передчасна розробка надзвичайного законодавства є необхідною умовою його ефективної дії, за якої таких надзвичайний правовий режим може бути застосований максимально ефективно, з доопрацюванням лише конкретних заходів стосовно тієї надзвичайної ситуації, яка стала причиною його введення. У випадках, коли алгоритм дій та механізми управління кризовими ситуаціями заздалегідь не розроблені, складно очікувати чіткості та злагодженості дій уповноважених суб'єктів в умовах реальної кризи [6, с.15].

О. В. Зіборов виділяє такі ознаки надзвичайного законодавства, як юридичного інструменту, покликаний служити інтересам нації і не загрожувати її духовним цінностям:

– надзвичайне законодавство ґрунтується на конституції і загальноновизначених принципах і нормах міжнародного права, що гарантують ґрунтовність і правомірність застосування надзвичайних заходів;

– саме існування надзвичайного законодавства передбачено можливістю виникнення у процесі життєдіяльності суспільства й держави великомасштабних екстремальних ситуацій

воєнного, соціально-політичного, техногенного та природного характеру, що створюють реальну й невідворотну загрозу для безпеки людини, суспільства і держави в цілому;

– цілі й завдання надзвичайного законодавства полягають у запобіганні та усуненні вказаних соціальних і природних катаклізмів, забезпеченні безпеки громадян, захисті їх прав і свобод, підвалин конституційного ладу, інтересів суспільства й держави, відновлення законності та правопорядку;

– застосування норм надзвичайного законодавства призводить до перерозподілу взаємних прав і обов'язків громадянина та держави – розширення повноважень органів державної влади за рахунок певного обмеження прав і свобод громадян;

– надзвичайна обстановка, що є підставою для застосування надзвичайного законодавства передбачає створення спеціальних органів влади й управління зі специфічними завданнями та функціями, які зосереджують значні повноваження задля ліквідації надзвичайної ситуації, що виникла;

– надзвичайне законодавство покликано юридично закріплювати застосування «надзвичайних заходів» у рамках введення надзвичайного адміністративно-правового режиму здійснення державної влади;

– наявність у надзвичайному законодавстві тільки імперативних норм, які не допускають жодних відхилень від свого змісту, оскільки будь-яке відступлення від положень надзвичайних законів може призвести до грубих порушень законності та, як наслідок, до обмеження права, свобод і законних інтересів громадян, які в умовах дії надзвичайного законодавства стають найбільш вразливими [7, с.19-21].

Кримінальне процесуальне законодавство в умовах надзвичайних правових режимів логічно розглядати у діалектичному зв'язку із іншими нормативними джерелами, які безсумнівно здійснюють вплив на процеси праворегулювання відносно цієї сфери за екстраординарних умов.

Регламентация кримінальних процесуальних відносин в умовах надзвичайних правових режимів має гібридну природу, адже наряду із законодавством, яке функціонує в умовах нормальної життєдіяльності держави та суспільства, невід'ємним регулятором є норми, які відносяться до надзвичайного законодавства. І, як справедливо зазначає О. С. Барчук, важливою умовою ефективності дії надзвичайного закону, є відповідність його нормативних положень стану суспільства і держави *та тим відносинам*, що потребують негайної регламентації у зв'язку із кризовим для суспільства і держави станом, отже нормативні положення надзвичайного закону мають цілком відповідати всім *умовам* того стану, в яких знаходиться суспільство та держава [3, с.187]. Не є виключенням і норми кримінального процесуального законодавства.

Специфіка регулювання кримінальних процесуальних правовідносин в умовах надзвичайних правових режимів полягає у тому, що вони регулюються не тільки загальними нормами і законодавством, яке діє в умовах нормальної життєдіяльності, а й надзвичайними законами, які мають свою специфіку застосування та відповідно впливають на особливості регулювання сфери кримінального провадження.

О. С. Барчук серед спеціальних факторів ефективної дії надзвичайних законів викоремлює наступні:

#### 1. За особливостями дії:

– *територіальні фактори* ефективності дії надзвичайних законів. Це умови дії законів, які визначають просторову сферу

їх дії, відповідні фактори є важливими в процесі дії надзвичайних законів. Відомо, що дія надзвичайних законів може обмежуватися просторовими межами, які залежать від територіальних меж поширення надзвичайної ситуації, тобто чи в межах всієї держави чи на окремих територіях;

– *часові фактори* ефективності дії надзвичайних законів, тобто умови, які визначають часові особливості дії надзвичайних законів, адже відомо, що однією із основних рис надзвичайних законів є їх тимчасовий характер [3, с.207].

Враховуючи особливий статус тимчасово окупованих територій, а також територій на яких проводилася АТО / ООС, слід говорити про нестабільність дії низки положень щодо особливого порядку провадження на таких територіях. На це впливає: можлива змінюваність переліку територій, які були віднесені до району проведення АТО / ООС, тимчасово окупованих територій.

До особливостей правового регулювання кримінального провадження в умовах надзвичайних правових режимів характеризується унормуванням значною кількістю банкетних норм, наведених у надзвичайних законах. При цьому вони можуть відсилати до міжнародних нормативно-правових актів, інших «загальних» та «надзвичайних» законів, підзаконних нормативно-правових актів. Слід констатувати багаторівневе регулювання окремих питань, пов'язаних із тимчасово окупованими територіями, нормами національного законодавства та міжнародного кримінального, міжнародного гуманітарного, міжнародного права прав людини, що також ускладнює їх розуміння та правозастосування.

«Активация» та «деактивация» такого законодавства пов'язана не тільки із введенням / припиненням у державі відповідного виду надзвичайного правового режиму, а й з дотриманням державою у таких випадках міжнародних зобов'язань (відступ від конвенційних зобов'язань та дотримання встановленої процедури щодо інформування про дерогацію – ст. 15 КЗПІ та ст. 4 МППГП), прийняттям міжнародних правових рішень (наприклад, Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 68/262 «Територіальна цілісність України» [8]; визнання міжнародними юрисдикційними органами окупації територій України; розгляд МКС Офісом Прокурора МКС заяви «Ситуація в Україні» [9]; Угода між Україною та Королівством Нідерландів про міжнародне правове співробітництво щодо злочинів, пов'язаних зі збиттям літака рейсу МН17 Малайзійських авіаліній 17 липня 2014 року) [10], що створює передумови для використання додаткового нормативного арсеналу, у т.ч. у сфері кримінального провадження.

Таким чином, за дією кримінального процесуального законодавства щодо кримінальних проваджень в умовах надзвичайних правових режимів слід констатувати дію права до випадку *ad hoc*, адже передумови, при яких об'єктивно необхідне застосування таких норм, можуть більше не з'явитися (оскільки на цей час реальні загрози стануть лише потенційними) [5, с.34]. Формування законодавства, що забезпечує кримінальне провадження в умовах надзвичайних правових режимів характеризується стихійністю прийняття відповідних нормативно-правових актів. Так, до настання подій та обставин, які стали підставою введення режиму АТО / ООС, тимчасової окупації окремих територій України, у національному кримінальному процесуальному законодавстві та надзвичайних законах майже не було сформовано та прийнято норм, які б регулювали провадження у таких умовах. Зміни, які періодично вносяться у таке

законодавство також вказують на відсутність єдиної державної концепції щодо законодавства у зазначеній сфері та формується, скоріше, під впливом правозастосовної практики, яка вказує на проблеми праворегулювання та правозастосування цієї сфери правовідносин. Це свідчить про фрагментарність правового забезпечення кримінальної процесуальної діяльності, відсутністю прогностичного підходу законодавця до цієї сфери праворегулювання, реактивними (прийняття нормативних актів з настанням фактичних обставин, що унеможливають нормальне функціонування кримінальних процесуальних інститутів в умовах надзвичайних правових режимів), а не проактивними діями (прийняття нормативних актів до настання таких фактичних обставин). У той же час для надзвичайного законодавства необхідним є дотримання балансу оперативності прийняття та їх обґрунтованості та виваженості, правової визначеності, урахування специфіки правового режиму та його впливу на відповідну сферу правовідносин.

#### *Література:*

- Басов А.В. Адміністративно правовий режим надзвичайного стану: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 . X., 2007. 19 с.
- Кузниченко С.О. Надзвичайне законодавство України: теоретичні засади формування та розвитку. *Форум права*. 2008. №1. С. 245-249.
- Барчук О. С. Надзвичайні закони в системі законодавства: теоретико-правові аспекти: дис. канд.юрид. наук: 12.00.01 (081-право). Київ, 2019. 257 с.
- Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції: Закон України № 1631-VII від 12.08.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1631-18#n5>
- Лазукова О. В. Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.09 . X., 2018. 276 с.
- Харечко Н.В. Адміністративно-правовий режим воєнного стану: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 . Сімферополь, 2011. 206 с.
- Зиборов О. В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование): дисс. канд. юрид. наук. 12.00.01. М., 2002. 222 с.
- Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Територіальна цілісність України» № 68/262 від 27.03.2014 р. URL:[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/262](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262)
- Report on Preliminary Examination Activities (2019). 5 December 2019: URL:<https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/191205-repotp-PE.pdf>.
- Угода між Україною та Королівством Нідерландів про міжнародне правове співробітництво щодо злочинів, пов'язаних зі збиттям літака рейсу MH17 Малайзійських авіаліній 17 липня 2014 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528\\_002-17#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528_002-17#n2)

#### **Teteriatnyk H. Certain issues of legal regulation of criminal proceedings in conditions of extraordinary legal regimes**

**Summary.** The article describes the current state and specifics of regulatory support of criminal proceedings in emergency legal regimes. The factors and reasons for the adoption of emergency laws, which correlate with the factors that cause the need for such legal regulation, are analyzed. It is noted that for most emergency legal regimes we should talk about the multifactorial causes of their occurrence and, accordingly, the factors of their impact on various areas of legal relations.

The provisions of the CPC of Ukraine and normative legal acts concerning the special regime of pre-trial investigation in the conditions of martial law, state of emergency or in the area of anti-terrorist operation are considered and it is stated that a number of normative unresolved issues remained out of the legislator's attention. , ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of its participants, the unity of law enforcement practice, etc.

The general factors influencing the legal regulation of criminal proceedings in the conditions of emergency legal regimes, which fix the specifics of the pre-trial investigation procedure, are singled out and characterized.

Based on the analysis of international documents of universal and regional nature, as well as the legal positions of the ECtHR, it is concluded that criminal procedural law in emergency legal regimes is logical to consider in dialectical connection with other normative sources that undoubtedly influence the regulatory process in this area. under extraordinary conditions. The formation of legislation that provides for criminal proceedings in emergency legal regimes is characterized by the spontaneous adoption of relevant regulations

It is determined that the specifics of regulation of criminal procedural legal relations in emergency legal regimes is that they are regulated not only by general norms and legislation that operates in normal life, but also by emergency laws, which have their own specific application and accordingly affect the features of regulation. spheres of criminal proceedings.

**Key words:** criminal proceedings, pre-trial investigation, emergency legal regimes, legal regulation, emergency legislation, legal certainty.

Єрмак О. О.,  
кандидат економічних наук

## КОНТРОЛЬНО-ПЕРЕВІРОЧНІ ПОВНОВАЖЕННЯ НАДС ЯК ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

**Анотація.** Статтю присвячено висвітленню питань, пов'язаних із дослідженням контрольно-перевірочних повноважень Національного агентства України з питань державної служби (надалі – НАДС), як гарантії захисту прав державних службовців правоохоронного органу.

Визначено правові засади функціонування НАДС.

Встановлено, що стратегічними цілями НАДС є: 1) посилення інституційної спроможності служб управління персоналом державних органів; 2) підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, законних прав та інтересів державних службовців; 3) формування ефективної системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; 4) посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості діяльності НАДС у сфері державної служби; 5) адаптація державної служби до стандартів Європейського союзу.

Зазначено, що діяльність НАДС в основному зводиться до консультативного, методичного забезпечення державної служби, здійснення роз'яснювальної роботи, формування та реалізації державної політики у сфері державної служби, функціональному управлінні державною.

Проведено порівняльний аналіз нормативно-правових актів, якими врегульовано порядок проведення контрольно-перевірочних заходів, в тому числі тих, що втратили чинність.

Доведено, що у НАДС раніше були значно ширші повноваження щодо проведення планових та позапланових перевірок, а також направлення вимоги, яка була обов'язковою для виконання. За результати розгляду вимог НАДС, скасовувались накази про дисциплінарні стягнення, звільнення, усувались перешкоди у проходженні служби.

Запропоновано надати НАДС повноваження щодо проведення службового розслідування та перевірок з правом направлення вимог, які є обов'язковими для виконання, що буде в сою чергу слугувати дієвим механізмом захисту прав державних службовців правоохоронних органів. Такий механізм передбачатиме: 1) швидке вирішення порушеного права, усунення перешкод для реалізації права державного службовця правоохоронного органу компетентним органом, наділеним спеціальними знаннями в галузі проходження державної служби; 2) можливість здійснення безпосередньої перевірки (виїзної); 3) відсутність фінансових витрат, зокрема судових, пов'язаних із розглядом справи в суді; 4) швидкість розгляду скарг та здійснення перевірочних заходів (як, правило протягом місяця) та ін.

**Ключові слова:** національне агентство з питань державної служби, компетенція, повноваження, функції, захист, працівник, правоохоронний орган, державний службовець, державна служба, вимога.

**Актуальність теми дослідження.** У зв'язку із збільшенням випадків порушень прав державних службовців правоохоронних органів особливої актуальності набувають питання захисту цієї категорії працівників спеціальним суб'єктом, яким є НАДС.

**Аналіз останніх досліджень.** Основу дослідження склали висновки провідних вчених в сфері адміністративного права, зокрема таких, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, М.Н. Берідзе, І.В. Бойко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, О.С. Золотніков, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко та ін. У той же час значна кількість проблемних питань визначення окремих повноважень НАДС в частині здійснення перевірочних заходів залишається невирішеними.

**Постановка завдання (формулювання цілей статті).** Метою статті є дослідження та виокремлення контрольно-перевірочних заходів НАДС.

**Виклад основного матеріалу.** Місією НАДС є розвиток професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС.

Діяльність Агентства ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, законності, відкритості та прозорості, відповідальності [1].

Правову основу діяльності НАДС складають Конституція України [2], закони України, укази Президента України та постановами Верховної Ради України, прийняті відповідно до Конституції України та законів України, акти Кабінету Міністрів України, інші акти законодавства. Основними з яких є: Закон України «Про державну службу» [3], Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500 [5] та ін.

З метою визначення відповідних напрямків розвитку, НАДС визначено стратегічні цілі, якими є: 1) посилення інституційної спроможності служб управління персоналом державних органів; 2) підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, законних прав та інтересів державних службовців; 3) формування ефективної системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; 4) посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості діяльності НАДС у сфері державної служби; 5) адаптація державної служби до стандартів Європейського союзу [1].

Діяльність НАДС ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і

громадянина, законності, відкритості та прозорості, відповідальності [5].

Аналіз завдань НАДС, вказаних в Положенні про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500 [5] дає підстави говорити, що діяльність НАДС в основному зводиться до консультативного, методичного забезпечення державної служби, здійснення роз'яснювальної роботи, формування та реалізації державної політики у сфері державної служби, функціональному управлінні державною.

Статтею 13 Закону України «Про державну службу» передбачено перелік повноважень НАДС, як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, серед яких віднесено здійснення контролю за додержанням визначених цим законом умов реалізації громадянами права на державну службу, а також проведення в установленому порядку службових розслідувань з питань дотримання державними службовцями вимог цього Закону [3].

При цьому, Порядок проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 393 (далі Порядок 393), яким було врегульовано процедуру проведення перевірок НАДС втратив чинність.

Порядком № 393 визначалась процедура проведення службового розслідування стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу НАДС або її територіальним органом за фактом подання скарги державного службовця у разі порушення його прав, встановлених Законом України «Про державну службу» або створення перешкод у реалізації таких прав з метою перевірки фактів, зазначених у скарзі.

У разі виявлення за результатами проведення службового розслідування фактів порушення прав державного службовця або створення перешкод у реалізації таких прав державний службовець, стосовно якого проводилося службове розслідування, притягувався до відповідальності у порядку, встановленому законом, порушені права підлягали безумовному поновленню, а перешкоди – усуненню [7].

Наразі діє Порядок здійснення Національним агентством України з питань державної служби, його територіальними органами контролю за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу, затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби 10.09.2020 р. № 168-20 [8], згідно якого основними завданнями під час здійснення заходів контролю є:

аналіз стану додержання об'єктом заходів контролю вимог Закону щодо реалізації громадянами права на державну службу; виявлення невідповідностей та/або порушень Закону при здійсненні об'єктом заходів контролю процедур, пов'язаних з реалізацією громадянами права на державну службу;

підготовка пропозицій (рекомендацій) щодо удосконалення діяльності об'єкта заходів контролю, пов'язаної із забезпеченням умов реалізації громадянами права на державну службу

відповідно до Закону, усунення виявлених невідповідностей та/або порушень Закону, а також попередження виникнення порушень Закону.

На відмінно від діючого Порядку, Порядок проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби, затверджений наказом НАДС від 26.09.2016 № 193 [9], який втратив чинність на підставі Наказу Національного агентства України з питань державної служби № 201-19 від 06.11.2019 р. [10] встановлював ширші повноваження щодо проведення планових та позапланових перевірок. А головне надавав право направлення вимоги, яка була обов'язкою для виконання. Обов'язковість полягала у невідкладному та безумовному виконанні вимог направлених НАДС про усунення недоліків. За результати розгляду вимог НАДС, скасовувались накази про дисциплінарні стягнення, звільнення, усувались перешкоди у проходженні служби. Непоодинокими були випадки ігнорування вимог НАДС та їхнє оскарження в судовому порядку з одночасним поданням заяв про забезпечення позову шляхом зупинення дії вимог. Тому, єдиним недоліком, на нашу думку, була відсутність закріплення на нормативному рівні адміністративної відповідальності за невиконання вимог НАДС.

Вважаємо, що надання НАДС повноважень щодо проведення службового розслідування та перевірок з правом направлення вимог, які є обов'язковими для виконання може слугувати дієвим механізмом захисту прав державних службовців правоохоронних органів. Такий механізм передбачатиме: 1) швидке вирішення порушеного права, усунення перешкод для реалізації права державного службовця правоохоронного органу компетентним органом, наділеним спеціальними знаннями в галузі проходження державної служби; 2) можливість здійснення безпосередньої перевірки (виїзної); 3) відсутність фінансових витрат, зокрема судових, пов'язаних із розглядом справи в суді; 4) швидкість розгляду скарг та здійснення перевірок заходів (як, правило протягом місця) та ін.

**Висновки.** Враховуючи вищевикладене, вважаємо що попередній механізм здійснення перевірок НАДС потребує відновлення з одночасним вирішенням питання про передбачення на рівні Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог посадових осіб НАДС. Зазначені зміни сприятимуть підняттю авторитету НАДС, зменшенню порушень прав державних службовців правоохоронних органів, встановлених Законом України «Про державну службу», зменшить кількість звернень в суд, тощо.

#### *Література:*

1. Місія НАДС. Національне агентство України з питань державної служби. Державний сайт. URL: <https://nads.gov.ua/misiya-nads>.
2. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. С. 141.
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/card2#Card>.
4. Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF/ed20200520#Text>.

5. Правові засади діяльності. Національне агентство України з питань державної служби. *Державний сайт*. <https://nads.gov.ua/pravovi-zasadi-diyalnosti>.
6. Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500 (в редакції станом 22.06.2018 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF/ed20180622#Text>.
7. Порядок проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 393. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2016-%D0%BF#Text>.
8. Порядок здійснення Національним агентством України з питань державної служби, його територіальними органами контролю за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 10.09.2020 р. № 168-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0982-20#Text>.
9. Порядок проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 26.09.2016 р. № 193. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1369-16#Text>.
10. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Національного агентства України з питань державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 06.11.2019 р. № 201-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1165-19#Text>

**Yermak O. Control and verification powers of the supervisor as a guarantee of protection of the rights of civil servants of law enforcement agencies**

**Summary.** The article is devoted to the issues related to the study of control and verification powers of the National Agency of Ukraine on Civil Service (hereinafter referred to as the NACS), as a guarantee of protection of the rights of civil servants of law enforcement agencies.

The legal bases of the NACS functioning are determined.

It is established that the strategic goals of the NACS are: 1) strengthening the institutional capacity of personnel management services of state bodies; 2) increasing the level of protection of the right of citizens to access the civil service, legal rights and interests of civil servants; 3) formation of an effective system of professional training of civil servants and local government officials; 4) strengthening the institutional capacity, openness and transparency of the NAPS in the field of civil service; 5) adaptation of the civil service to the standards of the European Union.

It is noted that the activity of the NACS is mainly reduced to consultative, methodological support of the civil service, implementation of explanatory work, formation and implementation of state policy in the field of civil service, functional management of the civil service.

A comparative analysis of regulations, which regulates the procedure for control and verification measures, including those that have expired.

It has been proven that the NACS previously had much broader powers to conduct scheduled and unscheduled inspections, as well as to direct a requirement that was mandatory. As a result of the review of the NACS requirements, orders on disciplinary sanctions, dismissals were revoked, and obstacles to the service were eliminated.

It is proposed to give the NACS the authority to conduct official investigations and inspections with the right to send mandatory requirements, which will in turn serve as an effective mechanism for protecting the rights of civil servants of law enforcement agencies. Such a mechanism will provide for: 1) prompt resolution of the violated right, removal of obstacles to the exercise of the right of a civil servant of a law enforcement body by a competent body endowed with special knowledge in the field of civil service; 2) the possibility of direct inspection (on-site); 3) the absence of financial costs, including court costs associated with the case in court; 4) speed of consideration of complaints and implementation of inspection measures (usually during the place), etc.

**Key words:** national civil service agency, competence, powers, functions, protection, employee, law enforcement body, civil servant, civil service, requirement.



*Шевченко Д. А.**кандидат юридичних наук**Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ДО ПИТАННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ ІНСТИТУТУ МАЙНОВИХ ВІДНОСИН ПОДРУЖЖЯ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

**Анотація.** Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу понятійно-категоріального апарату інституту майнових відносин подружжя (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії у другій половині XIX – початку XX століття).

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що сім'я є первинним соціальним осередком і джерелом відтворення соціуму, яке постає в якості виховного середовища в рамках якого формуються і закріплюються на побутовому рівні світоглядні, культурологічні та моральні основи життєдіяльності суспільства. Актуальність проблем регулювання шлюбно-сімейних відносин і гострота питань, пов'язаних з ними, особливо помітні в нашій країні в умовах значних показників у депопуляції населення, а також, зростання кількості шлюбнорозлучних процесів, збільшення числа позашлюбних дітей та дітей-сиріт і позбавлених батьківського піклування. Відтак, за відсутності належного науково-теоретичного обґрунтування шлюбно-сімейних відносин їх належний розвиток є неможливим.

Доведено, що цілий ряд понять, які активно використовувалися в юридичній науці періоду знаходження українських територій у складі Російської імперії, перестав існувати в сучасному правовому середовищі. Серед них можна відзначити: виділ, заручення, придане, змова. Інша їх частина – шлюб, шлюбний договір, в значній мірі видозмінилася і стали містити дещо інший сенс. Разом з тим, багато понять практично зберегли своє первісне значення, і перейшли в сучасну науку, змінивши лише форму, але не зміст, зокрема до останніх можна віднести: речове право, заповіт, майно, майнові відносини, спадкування, неспроможність, зобов'язальне право, право власності.

**Ключові слова:** шлюб, сім'я, шлюбно-сімейні відносини, сімейні правовідносини, подружжя, майнові права подружжя, немайнові права подружжя, майнові відносини подружжя.

**Постановка проблеми.** Сім'я є первинним соціальним осередком і джерелом відтворення соціуму, яке постає в якості виховного середовища в рамках якого формуються і закріплюються на побутовому рівні світоглядні, культурологічні та моральні основи життєдіяльності суспільства. Актуальність проблем регулювання шлюбно-сімейних відносин і гострота питань, пов'язаних з ними, особливо помітні в нашій країні в умовах значних показників у депопуляції населення, а також, зростання кількості шлюбнорозлучних процесів, збільшення числа позашлюбних дітей та дітей-сиріт і позбавлених батьківського піклування.

**Стан дослідження.** Проблематика пов'язана із дослідженням правових засад шлюбно-сімейних відносин привертала

увага багатьох вітчизняних науковців, зокрема такими вченими як: Н. М. Онищенко, В. І. Озель, В. В. Россіхін, А. С. Шевченко. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, дослідження та комплексний аналіз понятійно-категоріального апарату інституту майнових відносин подружжя (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії у другій половині XIX – початку XX століття) належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз понятійно-категоріального апарату інституту майнових відносин подружжя (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії у другій половині XIX – початку XX століття).

**Виклад основного матеріалу.** Генезис і становлення інституту майнових відносин у вітчизняному праві був детермінований специфікою державно-правової еволюції і особливостями різних етапів історичного розвитку. Аналізуючи природу і процес становлення майнових відносин між членами сім'ї, відомий юрист К. П. Победоносцев підкреслював, що людина, прагнучи в цивільному побуті реалізувати повний розвиток своїх сил і здібностей, шукає задоволення органічним потребам своєї природи: по-перше, привести до тями свою особистість посеред зовнішнього світу; по-друге, доповнити і продовжити особисте буття в органічному союзі шлюбу і родини; по-третє, поширювати в зовнішньому світі свою діяльність і розширити свій зовнішній добробут придбанням, засвоєнням зовнішніх благ [1, с. 80]. Таким чином, у кожній людині тісно переплітаються потреби в становленні її як особистості, прагнення продовжити свій рід, а також зберегти і примножити свій добробут.

У період знаходження українських земель у складі Російської імперії держава починає найбільш активно втручатися в усі сфери людських потреб. Усвідомлення ступеня впливу інституту сім'ї на державу призводить в XIX столітті до створення досить великої нормативної бази, що регулює юридичні відносини членів сім'ї в цілому, і подружжя зокрема.

Необхідною передумовою будь-якого дослідження є визначення його основних понять, розробка понятійного апарату. Поняття, категорії, як відомо, є основними формами мислення, з яких складаються дві інші найважливіші його форми – судження і умовиводи. Поняття і категорії – дві форми мислення, близькі за своїм змістом, і тому їх часто вживають як синоніми, але іноді під категоріями розуміють основні, родові, початкові поняття, ключові моменти, зв'язки в процесі пізнання. Ознаками поняття як форми мислення є його сталість, точність, загальність. При розгляді поняття слід розріз-

няти такі моменти: поняття як акт мислення і предмет поняття, незалежний від мислення об'єкт. Слід також враховувати, що існують абстрактні, або загальні поняття і поняття одиничні, або індивідуальні. Потрібно також мати на увазі, що мислення за допомогою понять, включаючи також поняття індивідуальні, набагато змістовніші, ніж споглядання, оскільки воно дозволяє глибше проникати в явище. Понятійний апарат, на який спирається дослідження, становить як його каркас.

У контексті аналізу майнових відносин подружжя як відображення соціально-правової реальності найважливішими поняттями є такі: як «шлюб», «шлюбний договір», «речове право», «заповіт», «майно», «майнові відносини», «особисті немайнові відносини», «успадкування», «зобов'язальне право», «право власності», «придане», «змова», «сім'я», «подружжя» тощо. Поняття як складові категоріального апарату дослідження проблеми генезису і розвитку інституту майнових відносин, на наш погляд можна поділити на п'ять груп: майнові; особисті немайнові; статусні; майново-особисті; майново-статусні.

До першої групи – майнові поняття – можна віднести: «речове право», «заповіт», «майно», «майнові відносини», «успадкування», «зобов'язальне право», «право власності», «придане» тощо. Починаючи розглядати поняття даної групи в першу чергу необхідно визначити зміст такого поняття як «майно», під яким розуміли речі і чужі дії. В свою чергу, під речами розумілися об'єкти матеріального світу, які перебували в цивільному обороті і мали значення майна, тобто представляли собою якусь цінність. Виходячи з цього, за загальним правилом, не були майном такі речі як «світила небесні, птиці, літаючі по піднебесі» тощо [2, с. 180]. Однак якщо ці речі стали б підлягати пануванню людини і розглядатися в цивільному побуті як цінність, то і вони могли б стати об'єктами права. І навпаки, річ, що представляється в даний час об'єктом права, згодом, наприклад, у зв'язку зі знищенням, могла втратити значення майна і тоді перестати бути об'єктом права. Виходячи з вищесказаного, можна виділити два ключових види майна: наявне (право на речі) майно – яке передано особі, укріплено або нею самою вироблено і складається за ним, тобто речі, які складаються у власності особи, хоча б і не перебували в її руках, а колишні, наприклад, в закладі або віддані в оренду; боргове (право на чужі дії) майно – належить особі за векселями, позиковими листами та інших зобов'язаннях, майно, що складається в боргах у інших особах, тобто чужі дії, що підлягають праву особи [3, с. 20].

У сучасному праві під майном розуміється: сукупність речей і матеріальних цінностей, що перебувають у власності особи або щодо яких у неї є інше речове право (речі); сукупність речей і майнових прав на отримання речей чи іншого майнового задоволення від інших осіб (зобов'язання); сукупність речей, майнових прав та обов'язків, які характеризують майновий стан їх (спадщина).

Таким чином, більшість уявлень про майно, практично в повному обсязі перейшли в сучасне громадянське право. Разом з тим, найбільший інтерес для дослідження представляє розподіл в період Російської імперії майна на родові і набуте. Так, указом 1714 року на нормативному рівні було введено поняття «нерухомий маєток», що постало наслідком ліквідації розмежування меж між маєтками і вотчинами. Пізніше, у 1731 році Катерина II скасувала вищесказаний указ, однак відновлення статусу вотчин і маєтків не було. Замість цього

були введені нові категорії, на які поділялося нерухоме майно – родові і придбане майно, причому така класифікація в подальшому була закріплена й у Зводі законів. До складу родового майна входило нерухоме майно (землі, будинки та інші будівлі) яке отримано в якості спадщини за законом; надійшло до набувача за заповітом, але від такого родича, після якого він мав би право стати спадкоємцем за законом; перейшло з будь-якого кріпосного акту, але від родича, до якого воно перейшло у спадок з того ж роду; було побудовано або зведено власником на землі, яка перейшла до нього у спадок; тільки те майно, яке перейшло до спадкоємців за законом (у Чернігівській і Полтавській губерніях) [4, с. 8].

Крім того, даний список був доповнений практикою Сенату, згідно з якою родовим визнавалося нерухоме майно, яке передано за заповітом через найближчих родичів, а також продане особі з того ж роду, навіть якщо останній не був спадкоємцем [5, с. 85]. У складі придбаного майна також виділяли нерухоме майно: подароване; придбане, або таке, що дісталось на підставі законного акту від сторонніх осіб; куплене батьком у сина, якому воно дісталось від матері; родові майно, продане особі з іншого роду і викуплене у нього; куплене від родичів, у яких воно було набути; придбане власною працею. Але і тут практика внесла свої корективи. Так, набути вважалося майно: куплене з 1823 по 1835 рік у родичів, у яких дане майно було родовим; колишнє майно набуто у батька, яке перейшло до дочки [6, с. 64].

На наш погляд, слід виділити ще два види майна, які існували: першим з них були маєтки заповідні і подаровані на праві майорату в західних губерніях, зокрема такі землі не могли передаватися у спадок, проте одна людина для забезпечення іншого могла за заповітом передати не більше 75 чистих доходів з маєтку, одержуваних за рік. Другим видом, можна вважати тимчасово заповідні маєтки. Разом з тим, статус тимчасово заповідного майна ускладнював його відчуження і дозволяв підтримувати майновий стан дворян на певному рівні. Так, потомствений дворянин міг привласнити частину свого родового маєтку, який мав статус тимчасово заповідного, так як такий статус знімався тільки через покоління. І, нарешті, особливе становище серед майна займали кріпаки, які, як правило, розглядалися в якості рухомого майна, що є приналежністю конкретного поселення [7, с. 113].

Безпосередньо з майном пов'язане поняття «майнові відносини». Майнові відносини мали правовий характер і, отже, були різновидом правовідносин як таких. Під правовідносинами в теорії права розумілися регульовані нормами об'єктивного права відносини осіб між собою, або ж будь-які побутові відносини, що визначаються юридичним нормами. У сучасній теорії права правовідносини розуміються як необхідна реалізованої нормою права форма взаємовідносин суб'єктів права в процесі придбання та використання ними конкретно-визначеного суб'єктивного права або створення або використання конкретно-визначених юридичних обов'язків. Виходячи з вищесказаного можна зробити висновок про те, що з плином часу змінилася лише форма даного поняття, тоді як зміст зберігся [8, с. 503].

Переходячи до майнових відносин, слід вказати, що основною їх ознакою є те, що вони виникали і виникають в процесі виробництва, розподілу, обміну та споживання засобів і продуктів виробництва. Виходячи з цього, майновими відносинами є відносини між людьми з приводу майна, тобто у зв'язку

з знаходженням майнових благ у певної особи, або з їх переходом від одних осіб до інших.

Як відомо, особа, яка є суб'єктом правовідносин, має певні права та обов'язки. Тому не випадково, що в рамках дисертаційного дослідження особливого значення набувають поняття «речове право» і «зобов'язальне право». Речове право – це право, яке надає його власникові можливість безпосереднього (незалежно від будь-якої іншої особи) впливу на річ. Суб'єкт речового права активний, оскільки він самостійно може здійснювати належні йому правомочності не звертаючись за сприянням до зобов'язаним особам, так як на останніх лежить пасивна обов'язок не заважати йому в здійсненні свого права.

**Висновок.** Таким чином, можна зробити висновок, що цілий ряд понять, які активно використовувалися в юридичній науці періоду знаходження українських територій у складі Російської імперії, перестав існувати в сучасному правовому середовищі. Серед них можна відзначити: виділ, заручення, придане, змова. Інша їх частина – шлюб, шлюбний договір, в значній мірі видозмінилася і стали містити дещо інший сенс. Разом з тим, багато понять практично зберегли своє первісне значення, і перейшли в сучасну науку, змінивши лише форму, але не зміст, зокрема до останніх можна віднести: речове право, заповіт, майно, майнові відносини, спадкування, неспроможність, зобов'язальне право, право власності.

#### *Література:*

1. Победоносцев К. П. История Православной церкви до начала разделения церквей. Санкт-Петербург : Синод. тип., 1891. 222 с.
2. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права, Санкт-Петербург: Изд-во «Лань», 1999. 224 с.
3. Харитонов Е. О. Основы римского частного права. Ростов-н/Д : Феникс, 1999. 403 с.
4. Пономарев А. П. Развитие семьи и семейно-брачных отношений на Украине. Київ : Наукова думка, 1989. 320 с.
5. Пономарьов А. П. Українська етнографія: курс лекцій. Київ : Либідь, 1994 320 с.
6. Поссе Е., Фаддеева Т. Проблемы семейного права. Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. 115 с.
7. Васильев А. В. Законодательство и правовая система дореволюционной России: Учебное пособие для вузов / Под ред. С. А. Комарова. Санкт-Петербург : Питер, 2004. 224 с.

8. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов и факультетов. Москва : Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. 552 с.

#### **Shevchenko D. On the conceptual and category apparatus of the institute of property relations of the spouse (on the materials of the Ukrainian provinces in the Russian empire)**

**Summary.** The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the conceptual and categorical apparatus of the institute of property relations of spouses (on the materials of the Ukrainian provinces as a part of the Russian Empire in the second half of the XIX-beginning of the XX century).

Taking into account the doctrinal study, it is stated that the family is the primary social center and source of reproduction of society, which appears as an educational environment in which formed and consolidated at the household level worldview, cultural and moral foundations of society. The urgency of the problems of regulation of marital and family relations and the severity of related issues are especially noticeable in our country in terms of significant indicators in depopulation, as well as the growing number of divorce proceedings, increasing the number of illegitimate children and orphans and deprived of parental care. Therefore, in the absence of a proper scientific and theoretical justification of marital and family relations, their proper development is impossible.

It proved that a number of concepts that used in legal science during the period when the Ukrainian territories were part of the Russian Empire, ceased to exist in the modern legal environment. Among them are selection, engagement, dowry, conspiracy. The other part of them – marriage, marriage contract, has changed significantly and began to contain a slightly different meaning. However, many concepts have almost retained their original meaning, and moved to modern science, changing only the form but not the content; in particular, the latter include property law, will, property, property relations, inheritance, insolvency, contract law, property right.

**Key words:** marriage, family, marital and family relations, family legal relations, spouses, property rights of spouses, non-property rights of spouses, property relations of spouses.

*Рубель А. М.**начальник Головного управління Національної поліції в Харківській області*

## КРИМІНАЛІСТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИННИХ СПІЛЬНОТ І ЗЛОЧИННИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

**Анотація.** У статті підкреслено, що створення, керівництво злочинною спільнотою чи злочинною організацією, а також участь є проявом діяльності чи бездіяльності об'єднання осіб. Аргументовано, що оскільки ієрархічна структурованість, мінімальна чисельність, попередня zorganizованість, наявність спільної мети злочинного об'єднання та вчинення в його складі кримінальних правопорушень є нормативними (обов'язковими) ознаками злочинних організацій і злочинних спільнот, то в криміналістичному аспекті інтерес представляють якісно-кількісні характеристики таких злочинних угруповань і їх вплив на особистісні властивості окремих учасників злочинних організацій і злочинних спільнот. Іншими словами, необхідно з'ясувати типові ознаки особи злочинця залежно від рівня організованої злочинної діяльності. Наголошено, що у випадку характеристики особи злочинця, яка вчиняє кримінальне правопорушення, передбачене ст. 255 КК України, важливо виокремлювати ознаки, які характеризують, по-перше, злочинну спільноту чи злочинну організацію як «колективного» суб'єкта вчинення кримінального правопорушення, й, по-друге, учасника злочинного об'єднання як «індивідуального» суб'єкта протиправної діяльності. Встановлено, що криміналістична характеристика злочинного об'єднання включає в себе кримінально-правові ознаки, які визначають вказане угруповання як злочинну спільноту чи злочинну організацію, та ознаки, які визначають їх устрій і спрямованість. Виокремлено й охарактеризовано типові ознаки злочинних спільнот і злочинних організацій. Встановлено, що ієрархія злочинної спільноти чи злочинної організації представлена декількома рівнями, кожному з яких притаманна певна типологія злочинця. Тобто злочинні спільноти та злочинні організації характеризуються внутрішньою структурою, згідно з якою кожному її учаснику відводиться роль залежно від його місця в ієрархії злочинного угруповання. Тому учасники організованих злочинних груп характеризуються високим кримінальним професіоналізмом, вузькою спеціалізацією.

**Ключові слова:** створення, керівництво злочинною спільнотою чи злочинною організацією, а також участь у ній, криміналістична методика, криміналістична характеристика, злочинне об'єднання, злочинне угруповання, механізм кримінального правопорушення.

**Постановка проблеми.** Формуючи криміналістичну характеристику створення, керівництва злочинною спільнотою чи злочинною організацією, а також участі у ній, важливо з'ясувати ознаки, які характеризують злочинну спільноту/організацію, адже, як указує Г.А. Матусовський, «характеристика самої організації, членів такої групи відноситься до найважливіших елементів криміналістичної характеристики» [1, с. 362]. У зв'язку з цим особливо актуальним є питання про визначення та висвітлення ознак, які характеризують злочинні спільноти та злочинні організації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Криміналістична характеристика кримінальних правопорушень узагалі та злочинних об'єднань зокрема досліджували в своїх працях такі вчені, як: В.М. Биков, М.Г. Богуславський, В.С. Буркаль, О.Ю. Бусол, В.М. Варцаба, А.А. Вознюк, С.С. Єпішин, І.І. Іванчишин, А.І. Кисько, А.І. Коннов, Г.А. Матусовський, Б.В. Романюк, А.В. Хірсін та інші. Проте значна кількість питань залишається невирішеною. Зокрема, відсутні напрацювання з криміналістичного аналізу створення, керівництва злочинною спільнотою або злочинною організацією, а також участі у ній та формування відповідної криміналістичної характеристики; не виокремлено типові ознаки злочинної спільноти чи злочинної організації як «колективного» суб'єкта вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 255 КК України. Тому в цій статті ставимо перед собою наступне **наукове завдання** – виокремити і визначити типові ознаки, які характеризують злочинні спільноти та злочинні організації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Криміналістична характеристика злочинного об'єднання включає в себе кримінально-правові ознаки, які визначають вказане угруповання як злочинну спільноту чи злочинну організацію, та ознаки, які визначають їх устрій і спрямованість. Подібною позицією дотримується велика кількість учених-криміналістів. Зокрема, В.М. Биков, М.Г. Богуславський, С.С. Єпішин, І.І. Іванчишин, А.І. Коннов й інші пропонують виокремлювати основні (обов'язкові) та додаткові (факультативні) ознаки організованих злочинних угруповань. Як відзначає В.М. Биков, основні ознаки організованих груп визначені в законі та полягають в їх стійкості, розподілі функцій її учасників, спрямованості на досягнення єдиного плану (цілі). Додаткові ж ознаки включають в себе: складні заходи щодо підготовки до вчинення злочинів; розподіл злочинних ролей; створення психологічної структури; наявність лідера групи та організатора конкретних злочинів; підтримання жорсткої дисципліни; створення спеціального грошового фонду («обшак»); наявність єдиної ціннісно-нормативної орієнтації злочинців; використання складних способів учинення злочинів; розподіл злочинних доходів відповідно до становища особи в структурі організованої групи [2, с. 5–6]. Також до факультативних ознак злочинних угруповань окремі науковці пропонують відносити постійність складу групи; кругову поруку; наявність заходів захисту від викриття та для протидії розслідуванню, в тому числі з використанням корумпованих зв'язків; базування ієрархії всередині угруповання з урахуванням дискретності кримінальної відповідальності між його членами; плановий і конспіративний характер злочинної діяльності; висока технічна оснащеність [3, с. 85; 4, с. 254; 5, с. 22; 6, с. 173–174]. З наведеного помітно, що додаткові ознаки деталізують основні та в повній мірі відображають характер їх упорядкування й функціонування.

А.І. Кисько також пропонує здійснювати поділ ознак організованості злочинної групи на дві групи – основні та факультативні. До першої групи вчений відносить структурованість організованої групи (характер розподілу ролей і завдань); кількісний склад; стабільність складу; усвідомлення співучасниками членства й участі в злочинній діяльності групи; загальновідомий (принаймні в загальних рисах) план вчинення злочинів; єдність і спільність мети (водночас мотиви участі в конкретних злочинах можуть бути різні); ступінь пристосованості до вчинення злочинів (наявність фінансових ресурсів, технічних засобів), а до другої групи – ознаки, які здебільшого розкривають та доповнюють основні [7, с. 7].

Кримінально-правові ознаки злочинної організації та злочинної спільноти визначені в ч. 4 ст. 28 і ч. 4 ст. 255 КК України. Зокрема, в кримінальному законодавстві зазначається, що злочинною організацією є стійке ієрархічне об'єднання декількох осіб (п'ять і більше), члени якого або структурні частини якого за попередньою змовою зорганізувалися для спільної діяльності з метою безпосереднього вчинення тяжких або особливо тяжких злочинів учасниками цієї організації, або керівництва чи координації кримінально протиправної діяльності інших осіб, або забезпечення функціонування як самої злочинної організації, так і інших кримінально протиправних груп; а злочинною спільнотою – об'єднання двох чи більше злочинних організацій [8].

Так як ієрархічна структурованість, мінімальна чисельність, попередня зорганізованість, наявність спільної мети злочинного об'єднання та вчинення в його складі кримінальних правопорушень є нормативними (обов'язковими) ознаками злочинних організацій і злочинних спільнот, то в криміналістичному аспекті інтерес представляють якісно-кількісні характеристики таких злочинних угруповань і їх вплив на особистісні властивості окремих учасників злочинних організацій і злочинних спільнот. Іншими словами, необхідно з'ясувати типові ознаки особи злочинця залежно від рівня організованої злочинної діяльності. Як приклад, А.В. Хірсін в характеристиці корисливо-насильницької організованої злочинної діяльності виокремлює наступні інформаційні блоки: 1) технологічний, характеризує об'єктно-цільову спрямованість такої діяльності, особливості процесу її здійснення; 2) структурно-організаційний, описує злочинне угруповання з метою аналізу його організаційно-структурної побудови, функціонального розподілення ролей між членами, методи управління тощо; 3) особистісних елементів, включає інформацію про якісно-психологічні риси членів злочинної групи і побічних учасників злочинної діяльності, психологічну атмосферу всередині самого угруповання [9]. З наведеного помітно, що спрямованість діяльності злочинного об'єднання напряму впливає на способи її реалізації, а також ієрархічну побудову самого угруповання та вибір його членів з урахуванням їх особистісних якостей і вузької «спеціалізації».

Злочинні організації та злочинні спільноти, будучи різновидом організованих злочинних угруповань, як вдало зазначає І.І. Іванчишин, є досить багатоаспектним негативним соціальним явищем, однією з типових ознак яких є їх стійкість з функціонально-ієрархічною структурою побудови [6, с. 172]. Подібної позиції дотримується й В.М. Варцаба, вказуючи, що злочинне угруповання є особливим суб'єктом групової злочинної діяльності, який відрізняється стійкістю, відновлюваністю,

взаємодією учасників, ієрархічністю структури й ін. [10, с. 7]. Більше того, науковці вказують, що організоване злочинне угруповання є первинною ланкою, невід'ємним структурним елементом організованої злочинності, фундаментом її подальшого розвитку та змін, якій притаманні, передусім, високий рівень психологічного розвитку, згуртованості й стійкості; тривалість діяльності; наявність певної спеціалізації; встановлення злочинних норм і правил поведінки; наявність лідера з владними повноваженнями; корислива спрямованість діяльності; наявність системи вербування нових членів злочинного угруповання; використання корумпованих зв'язків в органах влади й управління та правоохоронних органах; тощо [6, с. 172; 11, с. 111–112; 10, с. 7].

Дещо подібний перелік ознак, якими характеризуються злочинні об'єднання, наводить В.С. Буркаль. Науковець, висвітлюючи питання протидії транснаціональній організованій злочинності у сфері економіки, зазначає, що транснаціональним організованим злочинним угрупованням економічної спрямованості, як і будь-яким злочинним формуванням, притаманні ознаки, які визначають їх організованість, стійкість і злочинну спрямованість. Зокрема, серед таких ознак науковець пропонує виокремлювати «наявність одноособового лідера або колегіального органу керівництва, при якому управління здійснюється групою осіб (радою); ієрархічність та розподіл ролей учасників за функціональною ознакою, поділ угруповання на складові групи, наявність «охоронців», «контролерів» тощо; наявність матеріальної бази, що виявляється у створенні спільних грошових фондів; наявність офіційно зареєстрованих підприємств, акціонерних товариств, громадських організацій, фондів та інших структур, під прикриттям яких діють злочинці; високий рівень технічного забезпечення та кримінальний професіоналізм учасників; налагоджені контакти з кримінальними угрупованнями інших держав; наявність корумпованих зв'язків в органах державної влади та місцевого самоврядування, судовій та правоохоронній системах як України, так і інших країн, на які поширюється їхня злочинна діяльність; створення системи захисту від соціального та правового контролю, конспірація, розвідувальна та контррозвідувальна діяльність [12].

З вищевказаного помітно, що злочинні об'єднання, як то злочинні організації чи злочинні спільноти, є організованими, що виражається в чіткій ієрархічній структурі з розподілом функціональних обов'язків між їх учасниками залежно від ролі (місця в ієрархії злочинного формування) кожного з них. При цьому вказані угруповання формуються й функціонують для вчинення кримінальних правопорушень, а значить всі учасники злочинної організації чи злочинної спільноти переслідують спільну мету, яка вироблена й «затверджена» керівництвом такого об'єднання. Проте єдність і спільність діяльності злочинної спільноти чи злочинної організації забезпечуються закріпленням і суворим, неухильним дотриманням встановлених правил поведінки. Іншими мовами, всі учасники злочинного об'єднання повинні бути дисциплінованими та не порушувати усталених норм поведінки, щоб не допускати свавілля й порушення ієрархії. Це, в свою чергу, можливо в тому разі, якщо учасники злочинного об'єднання в переважній більшості є постійними, розуміють свої задачі, систему «покарань-заохочень» і зацікавлені в невикритті злочинної спільноти чи злочинної організації. Зокрема, 87,8% злочинних об'єднань нараховує в своєму складі до 10 осіб, а 12,2% – від 11 до 20 осіб.

При цьому тільки 2,44% злочинних організацій/спільнот здійснюють злочинну діяльність за участю неповнолітніх, а також 2,44% злочинних об'єднань було сформовано на етнічній основі.

Проте в злочинному середовищі постійно ведуться «бойові дії» за перерозподіл сфер і територій свого впливу як серед членів злочинного формування всередині, так між різними злочинними угрупованнями. У зв'язку з цим тривалість існування та функціонування багатьох злочинних спільнот і злочинних організацій є незначною, тобто найбільша їх частка припадає на короткі періоди, а саме 56,1% таких злочинних утворень існували та здійснювали свою протиправну діяльність у період не більше 1 року, 23,17% – не більше 2 років, в той час як найменша частка припадає на період від 3 до 6 років і становить 3,66%. Це пояснюється тим, що вони або переформовуються, або ліквідуються.

Окрім вищезазначених ознак злочинних об'єднань, варто відзначити й те, що злочинні організації та злочинні спільноти все більше прагнуть розширити сферу свого впливу, у зв'язку з чим активно налагоджуються зв'язки зі злочинними об'єднаннями інших регіонів, у тому числі інших держав. Тому, як правильно відзначають О.Ю. Бусол і Б.В. Романюк, організована злочинність стала глобальною проблемою [13, с. 78]. Це пояснюється тим, що «глобальний ринок не має меж, що призводить до неконтрольованого руху грошей. Електронні фінансові транзакції, Інтернет, супутниковий зв'язок, що забезпечує якість життя, – всі ці технології злочинні співтовариства використовують у своїй діяльності» [14; 13, с. 79]. На це вказує й те, що 32,93% злочинних організацій чи злочинних спільнот використовують в своїй протиправній діяльності міжрегіональні зв'язки, а 1,22% – транснаціональні зв'язки.

Ще не менш важливою ознакою злочинних організацій чи злочинних спільнот є те, що вони створюються та функціонують із використанням виробленого механізму захисту від викриття, тобто за «підтримки» наявних корумпованих зв'язків. При цьому такі зв'язки все частіше складаються з «політичних фігур, які зловживають довірою» [13, с. 80]. З цією метою значна частка злочинних організацій чи злочинних спільнот, а саме 17,07%, активно налагоджує та використовує в своїй діяльності корумповані зв'язки, у тому числі в органах влади й управління.

Також однією з обов'язкових ознак злочинної спільноти чи злочинної організації є її стійкість. Указана властивість безпосередньо залежить від такої риси як групова згуртованість організованого злочинного об'єднання, яка, в свою чергу, проявляється в тривалості функціонування злочинного об'єднання, стабільності його складу, наявності злочинних зв'язків між членами групи. При цьому високо згуртовані групи є стабільнішими, у них нижче змінюваність складу. В цілому природу групової згуртованості розглядають як емоційне явище, адже чим більша кількість членів групи подобається один одному, тим привабливішою є група в цілому. Також вона розуміється як результат згоди, подібності цінностей і поглядів, оскільки людина прагне до людей й до груп, з установками та позиціями яких вона солідарна. Не менш важливу роль у згуртованості організованого злочинного об'єднання відіграє й мотиваційний фактор, так як кожен член злочинної спільноти чи злочинної організації прагне задовольнити основні потреби, які є спільними для всіх учасників злочинного угруповання [15, с. 151–152].

Так, щодо осіб, які є членами злочинних організацій чи злочинних спільнот і вчиняють в їх складі протиправні діяння, то тільки 0,34% із них були неповнолітніми, 2,05% – об'єдналися в злочинне утворення на етнічній основі. З приводу тривалості членства осіб у складі названих злочинних угруповань, то 39,41% з них входило до їх складу й вчиняло кримінальні правопорушення упродовж періоду до 1 року, 19,25% – до 2 років, 21,18% – від 2 до 3 років, 20,05% – від 3 до 6 років, 0,11% – більше 6 років. При цьому 13,78% осіб були учасниками злочинних організацій і злочинних спільнот з корупційними зв'язками, у тому числі 8,09% – в органах влади й управління; 36,45% – з міжрегіональними зв'язками, 5,47% – з транснаціональними зв'язками.

На важливість з'ясування якісного складу злочинного об'єднання вказує й А.А. Вознюк, який характеризує його з точки зору розподілу функцій та ролей, що обумовлюють поділ співучасників з одного боку на виконавців, організаторів, підбурювачів та пособників, а з другого на організаторів (керівників) злочинної організації, керівників її структурних частин та рядових учасників. Відтак, на думку вченого, залежно від ієрархічного рівня учасників злочинної організації можна поділити на: керівників об'єднання; керівників структурних частин; рядових учасників об'єднання. Окрім того, науковець пропонує склад учасників злочинної організації ділити й на постійний (особи, які беруть участь в усіх або більшості злочинів, учинених об'єднанням) і перемінний (особи, яких залучають до окремих злочинів, учинених об'єднанням) [16, с. 260].

М.П. Яблоков також вказує на існування в структурі злочинного об'єднання таких організаційно-управлінських особливостей як існування декількох рівнів учасників: нижній, який представлений виконавцями; середній – членами, що здійснюють організаційно-контрольні, посередницькі функції, а також функції із забезпечення безпеки; верхній – керівними, управлінськими ланками. При цьому особливості структури кожної організованого злочинного угруповання, тип управління та розподілу функціональних обов'язків між членами, насамперед, визначається базовим спрямуванням його злочинної діяльності, а також поставленими перед ним злочинними завданнями й територіальною сферою злочинного бізнесу [17, с. 700].

Виходячи з вищенаведеного, помітно, що ієрархія злочинної спільноти чи злочинної організації представлена декількома рівнями, кожному з яких притаманна певна типологія злочинця. Тобто злочинні спільноти та злочинні організації характеризуються внутрішньою структурою, згідно з якою кожному її учаснику відводиться роль залежно від його місця в ієрархії злочинного угруповання. Тому учасники організованих злочинних груп характеризуються високим кримінальним професіоналізмом, вузькою спеціалізацією. Зокрема, «класична» структура організованого злочинного об'єднання представлена: лідером, який керує угрупованням, підтримує порядок і здійснює розподіл доходів; помічники лідера, які користуються авторитетом, збирають інформацію для керівника, передають його розпорядження підлеглим, виконують функції консультантів; виконавці, які є рядовими членами злочинного угруповання, безпосередньо здійснюють злочинні операції [2, с. 6; 15, с. 152]. Як приклад, у структурі організованого злочинного об'єднання досить часто функціонують розвідувальні, інформаційні, аналітичні, технічні й охоронні (конспіративні) відділи [15, с. 152].

**Висновки.** Отже, криміналістична характеристика злочинної спільноти та злочинної організації містить узагальнені відомості про типові ознаки ієрархічної структури; розподіл функціональних обов'язків між їх учасниками залежно від ролі (місця в ієрархії злочинного формування) кожного з них; наявність і дотримання спільної мети.

#### *Література:*

1. Матусовский Г.А. Экономические преступления: криминалистический анализ. Харьков: Консум, 1999. 480 с.
2. Быков В.М. Признаки организованной преступной группы. *Законность*. 1998. № 9. С. 4–8.
3. Эпишин С.С. Организованная преступная группа и ее признаки. *Проблемы борьбы с организованной преступностью*. М.: ВНИИ МВД СССР, 1990. С. 81–89.
4. Коннов А.И. и др. Основы борьбы с организованной преступностью: монография / под ред. В.С. Овчинского, В.Е. Эминова, Н.П. Яблокова. М.: ИНФРА-М, 1996. 400 с.
5. Богуславський М.Г. Організація і тактика оперативної розробки організованих злочинних груп корисливо-наслідницького спрямування (за матеріалами підрозділів ГУБОЗ МВС України): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 21.07.04. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2007. 238 с.
6. Іванчишин І.І. Наукові підходи щодо визначення поняття та ознак організованого злочинного угруповання. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2. С. 171–175.
7. Кисько А.І. Проблеми доказування ознак організованої злочинної групи на досудовому розслідуванні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Кривий Ріг, 2020. 16 с.
8. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 № 2341–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131.
9. Хірсіні А.В. Криміналістичне забезпечення розслідування корисливо-наслідницької організованої злочинної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2006. 291 с.
10. Варцаба В.М. Розслідування злочинів організованих злочинних груп (тактико-психологічні основи): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Харків, 2003. 17 с.
11. Кулик І.Я. Транснаціональне злочинне угруповання як об'єкт криміналістичного дослідження. *Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ: проблеми теорії та практики*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 21 верес. 2012 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. С. 110–115.
12. Буркаль В.С. Протидія транснаціональній організованій злочинності у сфері економіки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Ірпінь, 2019. 234 с.
13. Бусол О.Ю., Романюк Б.В. Розслідування діяльності організованих злочинних об'єднань: сучасна специфіка та новітня методика. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. № 1. Том 30 (69). С. 78–86.
14. Suleyman Demirci, B.S. (2001) New organized crime: problems and issues for information analysis. Thesis Prepared for the Degree of master of science university of north Texas. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/d0a1/a2b74b3af9655a78c36228b595707cd48fe0.pdf>.
15. Костенко М.В. Психологічні характеристики організованих злочинних груп. *Форум права*. 2014. № 3. С. 150–154. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_3\\_25.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_25.pdf).
16. Вознюк А.А. Якісний склад учасників організованих злочинних об'єднань: актуальні питання теорії та практики. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі*: зб. наук. ст. за матеріалами II Міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 10 квітня 2014 р.). Ж.: ЖНАЕУ, 2014. С. 259–260.
17. Криміналістика: учебник / под ред. Н.П. Яблокова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 752 с.

#### **Andriy RUBEL. CRIMINALISTIC CHARACTERISTICS OF CRIMINAL COMMUNITIES AND CRIMINAL ORGANIZATIONS**

In the article has been emphasized that the creation, management of a criminal community or criminal organization, as well as participation is a manifestation of the activity or inaction of an association of persons. It has been emphasized that in the case of characterization of the person of the offender who commits a criminal offense under Art. 255 of the Criminal Code of Ukraine, it is important to identify features that characterize, first, the criminal community or criminal organization as a “collective” subject of a criminal offense, and, secondly, a member of a criminal association as an “individual” subject of illegal activities. It has been established that the forensic characteristics of a criminal association include criminal law features that define the group as a criminal community or criminal organization, and features that determine their structure and direction. Typical features of criminal communities and criminal organizations have been singled out and characterized. It has been established that criminal associations, such as criminal organizations or criminal communities, are organized, which is expressed in a clear hierarchical structure with the division of functional responsibilities between their members depending on the role (place in the hierarchy of criminal formation) of each of them. In this case, these groups are formed and function to commit criminal offenses, which means that all members of a criminal organization or criminal community pursue a common goal, which is developed and “approved” by the leadership of such an association. However, the unity and commonality of the activities of a criminal community or criminal organization are ensured by the consolidation and strict, strict adherence to established rules of conduct. In other languages, all members of a criminal group must be disciplined and not violate established rules of conduct to prevent arbitrariness and hierarchy violations. This, in turn, is possible if the members of the criminal group are overwhelmingly permanent, understand their tasks, the system of “punishment-incentives” and are interested in not exposing the criminal community or criminal organization. It has been noted that an important feature of criminal organizations or criminal communities is that they are created and operate using the developed mechanism of protection against exposure, ie with the “support” of existing corrupt connections.

**Key words:** creation, management of a criminal community or criminal organization, as well as participation in it, forensic methodology, forensic characteristics, criminal association, criminal group, the mechanism of a criminal offense.

*Малетич М. М.**кандидат юридичних наук*

## РОЗВИТОК ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИХ ПІДХОДІВ ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЙОГО СТРУКТУРИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

**Анотація.** Розвиток теоретичних підходів до розуміння адміністративного процесу та його структури: порівняльно-правове дослідження. У даній статті автором узагальнено підходи вітчизняних та європейських дослідників до теоретичного осмислення поняття адміністративного процесу, його структури, суттєвих ознак. Визначено, що сучасні підходи до розуміння адміністративного процесу та його основні види адміністративних проваджень були сформовані відповідно до історичних, традиційних підходів до розгляду адміністративних спорів, розгляду адміністративних справ адміністративними органами.

Узагальнено основні теоретико-правові підходи вітчизняних та зарубіжних вчених до розуміння адміністративного процесу в трьох основних групах значень, розглянуто їх зміст та відмінності, специфіку підходів при виокремленні лише певної складової адміністративного процесу або окремого виду адміністративних проваджень в загальному понятті адміністративного процесу.

Автор охарактеризував підходи до розвитку загальних стандартів належного судового процесу, належного процесу реалізації окремих видів адміністративних проваджень, що створюють в цілому систему адміністративного процесу на національному рівні. Обґрунтовані висновки щодо розвитку перспективного правового регулювання адміністративних проваджень, а також щодо доцільності проведення спеціального дослідження, присвяченого новим видам європейських адміністративних проваджень, що об'єднують Європейську Комісію та європейські національні адміністрації на наднаціональному рівні.

Висловлені пропозиції щодо подальшого розвитку загального правового регулювання адміністративних проваджень та їх основних видів на рівні окремого закону.

**Ключові слова:** адміністративний процес, теоретичний правовий підхід, адміністративна юстиція, адміністративне правопорушення, європейське адміністративне провадження.

Актуальність вивчення сучасних теоретико-правових підходів до розуміння сутності, змісту адміністративного процесу, співвідношення в його структурі основних видів адміністративних проваджень постійно зростає, особливо з огляду на системний характер впроваджуваних в Україні реформ, їх орієнтованість на захист прав і свобод людини та створення дієвих правових механізмів правової, соціальної держави.

Сучасні теорії розвитку адміністративного процесу та ключових видів адміністративних проваджень розвинулися на основі складного історичного контексту формування підходів до порядку розгляду та вирішення адміністративних справ різними адміністративними органами. Ознаками формування уніфікованих підходів до вироблення спільних стандартів належного судового процесу, належних процедурних стан-

дартів є поступове формування та нормативне закріплення спільних родових категорій, цінностей, що визначають зміст, сутність, специфіку реалізації адміністративних проваджень різних видів, що в сукупності формують загальну систему адміністративних проваджень як на національному рівні, так і на європейському рівні, де ці спільні тенденції також наявні та відображені в ключових Договорах про заснування Європейського Союзу.

З огляду на це, для удосконалення правового регулювання та практичної реалізації адміністративними органами належної компетенції щодо вирішення адміністративних справ, необхідно актуалізувати теоретичні аспекти модернізації підходів до сучасного розуміння адміністративного процесу на основі спеціального порівняльно-правового дослідження.

Основною метою даної статті є узагальнення сучасних теоретичних підходів, вироблених вітчизняною та європейською правовою доктриною до розуміння адміністративного процесу, його структури, ключових вимог, що дозволить виробити певні рекомендації, що сприятимуть формуванню загального правового регулювання адміністративних проваджень та удосконалення його систематизації з урахуванням європейського досвіду. Основними завданнями статті слід виділити наступні: характеристика сучасних теоретико-правових підходів до розуміння поняття, ключових ознак адміністративного процесу; формулювання пропозицій щодо удосконалення вітчизняного правового регулювання на основі узагальнення результатів порівняльно-правового дослідження.

У сучасних джерелах поняття адміністративного процесу визнається ключовим для формування важливих ознак, принципів, структури адміністративної діяльності, тому його визначення має бути спрямованим на з'ясування ключових характеристик, істотних елементів та компонентів, що дозволяють реалізувати системний підхід до дослідження його змісту. Адміністративний процес концептуально розподіляється на кілька важливих елементів, в яких відображається його правова природа, що дозволяє не тільки охарактеризувати його теоретичну складову, але й передбачити системні зв'язки з правовим регулюванням основних видів адміністративних проваджень.

В адміністративно-правовій науці історично сформувалося кілька основних підходів до розуміння сутності та структури адміністративного процесу, які є принципово відмінними від сучасних європейських підходів, тому потребують модернізації для забезпечення сумісності законодавства та впроваджуваних технологічних комплексів для транскордонної взаємодії на рівні публічних адміністрацій європейських країн.

Серед основних вчених радянського періоду слід окремо відмітити праці



В.Д. Сорокіна, Ю.М. Старілова, які в своїх працях звернули увагу на проблеми розмежування елементів адміністративного процесу, згодом їх підхід був сприйнятий вітчизняними вченими В.Б. Авер'яновим, Ю.С. Педьком, які обґрунтували становлення самостійного інституту адміністративної юстиції, який сучасні вчені О.М. Пасенюк, А.А. Пухтецька переважною мірою відносять до самостійної процесуальної галузі, завдяки стрімкому розвитку процесуальних засад адміністративного судочинства та проведеної судової реформи в Україні.

До таких найважливіших елементів вчені відносять: нормотворчий, управлінський та судовий адміністративний процес. Ці види не є вичерпними, адже в публічно-правовій площині також дотичними є конституційний процес, арбітражний та господарський процес, де спільні вироблені правила процесуальної форми формують сталі правові конструкції та моделі, що можуть паралельно використовуватися в різних актах процесуального законодавства.

Широке розуміння адміністративного процесу наявне у вітчизняній літературі ще з часів Радянського Союзу, охоплює «діяльність органів публічного управління з розгляду підвідомчих їм категорій індивідуальних юридичних справ, як пов'язаних, так і не пов'язаних з вирішенням спорів та конфліктів» [1, С.71-72]. Це традиційне і для вітчизняної наукової літератури визначення є центральним при вивченні адміністративного процесу, адміністративного судочинства, інституту адміністративного оскарження у вищих навчальних закладах України. Проте, на мій погляд, на ньому вже не можна наголошувати як на єдино правильному, адже європейський досвід структуризації адміністративної діяльності засвідчує нові форми взаємодії та вертикальної співпраці, впроваджуючи європейські адміністративні провадження за участю наднаціональних суб'єктів, що становить значний інтерес для розвитку національних теоретико-правових підходів до розуміння поняття адміністративного процесу. Крім того, досі не визначеним на нормативному рівні залишається родове поняття адміністративної діяльності, в якому мали б отримати закріплення ті ознаки, завдяки яким законодавець забезпечуватиме відмежування судової та законотворчої діяльності від різних видів адміністративної діяльності.

Вузьке розуміння адміністративного процесу, яке також широко відоме вітчизняній та радянській науці адміністративного права, охоплює «діяльність органів публічного управління, а також суддів з вирішення підвідомчих їм індивідуальних конкретних юридичних справ, що виникають з адміністративно-правових спорів та адміністративних правопорушень» [2, С.18].

У даному контексті варто уточнити, що сучасні європейські дослідження не використовують поняття адміністративне правопорушення. Останні систематизації адміністративно-деліктного законодавства призвели до формування спільних засад та порядку притягнення фізичних та юридичних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних деліктів, з відповідними самостійними санкціями, що є дуже вотребуваним в Україні при доопрацюванні проекту Кодексу України про адміністративні проступки.

Що ж стосується змісту вузького підходу до розуміння адміністративного процесу, на мій погляд, не слід його зводити до виключно адміністративно-деліктних проваджень, адже достатньо розвиненими в сучасній практиці є і провадження за зверненнями громадян, з надання адміністративних послуг, надання консультацій учасникам адміністративних проваджень різних видів щодо сплати податків, виплати соціальних платежів, у т.ч. пенсій.

На мій погляд, вузьке розуміння адміністративного процесу в сучасному розумінні можна обмежити сукупністю адміністративних проваджень, зміст, структура та види яких розвиваються в певній заданій правовій площині. І наше завдання для розвитку українського процесуального законодавства – спрямувати зусилля науковців на формування уніфікованих підходів до адміністративного процесу з урахуванням європейського досвіду, що дозволить забезпечити сумісність правозастосовної та судової практики.

Третій підхід до розуміння адміністративного процесу у вітчизняній правовій літературі пов'язується з «діяльністю судів з розгляду справ, що виникають з матеріальних адміністративних правовідносин, тобто власне судового адміністративного процесу». Такий підхід також часто обстоюється вченими, які займаються проблемами становлення адміністративної юстиції та розглядають його як основний для досліджуваної проблематики. Проте, на мій погляд, власне судовий процес не може підмінити сутність адміністративного процесу як певного родового поняття, в якому актуалізується сутність процесуальної адміністративної діяльності, її ознаки, властивості тощо.

Поняття адміністративного процесу є тісно пов'язаним зі змістом правових форм, форм об'єктивної адміністративного процесу, які можуть бути закріплені в актах законодавства. В Україні таке закріплення відбулося завдяки впровадженню адміністративно-правової реформи та підготовці самостійних кодексів – Кодексу адміністративного судочинства України, проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, проекту Адміністративно-деліктного кодексу України, що дозволяє стверджувати про структуризацію адміністративного процесу та виокремлення сталих правових форм процесуальної діяльності.

Сутність адміністративного процесу в європейських країнах об'єктивована в доктринальних узагальненнях, підходах до її розуміння, що сформувалися порівняно значно раніше та були засновані на іншому, природно-правовому, а не позитивістському підході до праворозуміння, тому серед визначальних ознак містять категорії справедливості, належного судового процесу, мінімальних стандартів захисту прав людини.

Структура адміністративного процесу в європейських країнах також динамічно розвивається та виокремлює порівняно нові види структурних одиниць, серед яких на особливу увагу заслуговують специфічні для Європейського Союзу та, власне, діяльності Європейської Комісії європейські адміністративні провадження, описані в дослідженнях С. Касіса, М. Фромонта, Ю. Шварце та інших вчених. Їх специфіка полягає як в особливостях ініціювання європейських адміністративних проваджень, так і у специфіці прийняття рішень та їх одномоментного виконання усіма національними публічними адміністраціями, на які поширюється компетенція Європейської Комісії в означеному аспекті.

Національний адміністративний процес є нерозривно пов'язаний уніфікаційними вимогами загального порядку, що відображають дотримання вимог верховенства права, демократії, поваги прав людини, забезпечення оскарження, права на судовий захист тощо. Якісні вимоги до адміністративного процесу закріплюються не тільки в кодексах, але й в регламентах, директивах, декретах, законах, що мають загальне значення та встановлюють вимоги до належної процедури, порядку прийняття рішень як в спірних, так і в позитивних, тобто неконфліктних адміністративних провадженнях.

У той же час, слід враховувати те, що адміністративний процес є елементом юридичного процесу, і йому мають бути

властиві загальні ознаки родового поняття, тобто деталізувати вихідне явище, і не підміняти суміжними категоріями та поняттями, що можуть використовуватися в інших публічно-правових дослідженнях конституційного, господарського, арбітражного процесу та відповідних дослідженнях.

В результаті проведеного дослідження важливо звернути увагу широкого кола вчених та дослідників проблем формування сучасних теоретичних підходів до розуміння поняття адміністративного процесу на те, що пропонувані вітчизняними вченими підходи відображають сучасний стан розвитку цього поняття в вітчизняній доктрині та галузі, а з точки зору європейського підходу до розуміння досліджуваного явища, виникають нові види адміністративних проваджень, в яких реалізується компетенція нових наднаціональних органів, що здійснюють виключну компетенцію.

**Висновки.** Розглянуті теоретико-правові підходи вітчизняних та зарубіжних вчених до розуміння поняття адміністративного процесу дозволяють узагальнити, що основними в національній доктрині та науці адміністративного права є розглянуті три підходи до розуміння адміністративного процесу, в яких конкретизується його сутність з огляду на сукупність усіх адміністративних проваджень або виокремлення лише окремого виду адміністративних проваджень.

В сучасній європейській літературі висвітлюється на тільки поділ адміністративного процесу на основні елементи, але й дістали значної регламентації європейські адміністративні провадження, в яких основу роль відіграють національні публічні адміністрації та їх взаємодія з Європейською Комісією, що заслуговує на увагу вчених і дослідників не тільки європейських країн, але й пострадянських країн, адже застосовують певні закономірності прийняття рішень в умовах союзних об'єднань.

Слід висловити рекомендації щодо подальшого розвитку загального правового регулювання адміністративних проваджень та їх основних видів на рівні окремого закону, в якому, на мій погляд варто визначити ознаки сучасної природи адміністративних проваджень та тих трансформаційних змін, що закладаються в основу демократичної взаємодії громадян та державних органів.

#### *Література:*

1. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М.: Юридическая литература, 1968.
2. Стариллов Ю.Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надле-

жашему уровню правовой регламентации. Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 7-23.

3. Harlow C., Rawlings R. Process and Procedure in EU administration. 2014.
4. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. К.: Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т.2 Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.. – К.: Юридична думка, 2005. – 624 с.

#### **Maletych M. Development of theoretical legal approaches to understanding of the essence of administrative process and it's structure: comparative legal research**

**Summary.** In this article author's generalized approaches of domestic and European scientists to theoretical interpretation of administrative process, it's structure, important features. It was defined, that modern approaches to understanding of administrative process and it's main types of administrative proceedings had been formed according to specific historical, traditional grounds of resolving administrative disputes and hearing administrative cases by administrative bodies.

Author's generalized the main theoretical approaches of domestic and foreign scientists to understanding of administrative process according to the three main groups of their understanding, as well as has described the essence and distinguishing features of the certain elements of administrative process or a certain type of administrative proceedings in the general notion of administrative process.

Author's described unified approaches to development of common standards of due judicial process, due process of realization of certain types of administrative proceedings, that in general form a system of administrative proceedings at national level. Conclusions as to development of perspective legal regulation of administrative proceedings have been made, as well as on necessity to conduct special research as to the new types of European administrative proceedings, uniting the European Commission and European national administrations at supra-national level.

The proposals concerning the perspective development of general legal regulation of administrative proceedings had been formed.

**Key words:** administrative process, theoretical legal approach, administrative justice, administrative offence, administrative proceeding, European administrative proceeding.

## ЗМІСТ

### АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

<i>Бараненко Д. В., Дідківська Г. В.</i> ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	4
<i>Зубко Г. Ю.</i> СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ.....	9
<i>Капітаненко Н. П.</i> ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ІНСПЕКТОРА З ПИТАНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	16
<i>Князєв В. С.</i> РОЗПОРЯДЖЕННЯ ТОВАРАМИ ТА ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ КОМЕРЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: МИТНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	22
<i>Кобильнік Д. А.</i> СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ.....	25
<i>Кобрусєва Є. А.</i> СУЧАСНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ.....	29
<i>Коваленко Б. В.</i> ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ ЯК ДЖЕРЕЛА ЗАСАД СЛУЖБОВОГО ПРАВА.....	34
<i>Куркова К. М.</i> ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ.....	37
<i>Мілієнко О. А.</i> ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ.....	41
<i>Оксін В. Ю.</i> ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....	45
<i>Сусак М. С.</i> ЗМІСТ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РОЗСУДУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЗА ПОЗОВАМИ ЩОДО СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ.....	49
<i>Трохимець О. П.</i> ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ КОМІСІЇ З ДОБОРУ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДИ ЧЛЕНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ ТА ЇЇ ЧЛЕНІВ.....	55

### ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<i>Пташинська А. О.</i> ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ВИМОГ ДО ПРАЦІВНИКІВ.....	60
--	----

### КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>Кузьменко С. С.</i> ІНДИВІДУАЛЬНО-ПРОФІЛАКТИЧНІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬНИЦЬКИМ ЗЛОЧИНАМ ПРОТИ СТАТЕВОЇ СВОБОДИ ТА СТАТЕВОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ ДИТИНИ.....	66
<i>Ладанівська Н. І.</i> РОЗМЕЖУВАННЯ ДЕФІНІЦІЙ: «ПОТЕРПІЛИЙ ВІД КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ» ТА «ЖЕРТВА КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ».....	70



## CONTENT

### ADMINISTRATIVE, FINANCE, TAX LAW

<i>Baranenko D., Didkivska H.</i> TRANSPARENCY OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT.....	4
<i>Zubko H.</i> MODERN APPROACHES TO DEFINING THE DEFINITION OF STATE INFRASTRUCTURAL POLICY.....	9
<i>Kapitanenko N.</i> FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE STATE INSPECTOR ON INTELLECTUAL PROPERTY ISSUES.....	16
<i>Kniaziev V.</i> DISPOSAL OF GOODS AND VEHICLES FOR COMMERCIAL PURPOSES: CUSTOMS AND LEGAL ASPECT.....	22
<i>Kobylnik D.</i> MODERN APPROACHES TO THE CHARACTERIZATION OF TAX AND LEGAL COERCION.....	25
<i>Kobrusieva Y.</i> MODERN METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE STUDY OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY IN UKRAINE.....	29
<i>Kovalenko B.</i> LEGISLATIVE ACTS AS SOURCES OF PRINCIPLES OF OFFICIAL LAW.....	34
<i>Kurkova K.</i> CONCEPT AND ESSENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR PROVISION OF SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT.....	37
<i>Milienko O.</i> EARLY TERMINATION OF ADMINISTRATIVE ACTS.....	41
<i>Oksin V.</i> MODERNIZATION PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION LOCAL DEVELOPMENT IN UKRAINE.....	45
<i>Susak M.</i> THE ADMINISTRATIVE COURT OF FIRST INSTANCE CONTENT OF PROCEDURAL JUDGMENTS IN ADMINISTRATIVE CASES ON CLAIMS AGAINST THE SUBJECTS OF POWER.....	49
<i>Trokhymets O.</i> LEGAL ENTITY OF THE COMISSON FOR SELECTION OF CANDITATES FOR MEMBERS OF THE NATIONAL ENERGY AND UTILITES REGULATORY COMISSION OF UKRAINE AND ITS MEMBERS.....	55

### EMPLOYMENT LAW, SOCIAL SECURITY LAW

<i>Ptashinska A.</i> THE DEFINITION AND TYPES OF REQUIREMENTS TO EMPLOYEES.....	60
--	----



## НОТАТКИ

# НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія: ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

*Науковий збірник*

Виходить шість разів на рік

№ 48, 2020

Серію засновано у 2010 р.

Коректор Вишнякова Я.І.

Комп'ютерна верстка Кузнецова Н.С.

Підписано до друку 30.12.2020 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 12,59, ум. друк. арк. 10,7.

Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 200 примірників. Замовлення № 0321/78.

**Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»**

(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)

Україна, м. Одеса, 65101, вул. Інглєзі, 6/1

Тел. +38 (048) 709-38-69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)