

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДОНЕЦЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ**



# **ПРАВОВИЙ ЧАСОПИС ДОНБАСУ**

**Збірник наукових праць  
№ 1 (62) 2018**

**Виходить 4 рази на рік  
Заснований у березні 1998 р.**

**Кривий Ріг  
Маріуполь  
2018**



Рекомендовано до друку Вченою радою ДЮІ МВС України,  
протокол № 10 від 28.03.2018 р.

## ПРАВОВИЙ ЧАСОПИС ДОНБАСУ № 1 (62) 2018

Виходить 4 рази на рік  
Заснований у березні 1998 р.

Збірник включено  
до переліку фахових видань,  
у яких можуть публікуватися ре-  
зультати дисертаційних робіт  
на здобуття наукових ступенів  
доктора і кандидата юридичних  
наук (Бюлетень ВАК України. —  
2010. — № 4).

Перереєстровано (додаток 6 до  
наказу Міністерства освіти і науки  
України від 28.12.2017).

У збірнику розглядаються загаль-  
нотеоретичні та історичні аспекти  
держави і права, висвітлюються  
актуальні питання адміністратив-  
ного, кримінального, трудового  
та господарського права, проблеми  
боротьби зі злочинністю

Ø Відповідальність за точність  
поданих термінів, фактів, цитат,  
цифр і прізвищ несуть автори  
матеріалів

Ø Редакційна колегія не завжди  
поділяє думку авторів

Ø До друку приймаються статті,  
відредаговані належним чином,  
із дискетою 3,5 WinWord 98

Ø Розсилається до наукових  
бібліотек України, вищих навча-  
льних закладів системи МВС

Засновник та видавець:  
Донецький юридичний інститут  
Свідомство про державну  
реєстрацію КВ № 22761-12661 ПР  
від 30.05.2017.

Адреса редакції та видавця:  
Дніпропетровська обл., м. Кривий Ріг,  
вул. Степана Тільги, 21  
Тел.: (056) 495 09 6

### РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

*Головний редактор* — Бесчастний В. М., ректор Донецького юридичного інституту МВС України (далі — ДЮІ МВС України), доктор наук з державного управління, професор, заслужений юрист України;

*заступник головного редактора* — Назимко Є. С., перший проректор ДЮІ МВС України, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник;

*відповідальний секретар* — Лосич С. В., начальник відділу організації наукової роботи ДЮІ МВС України, кандидат юридичних наук;

*редактор* — Рутвян О. І., завідувач редакційно-видавничого відділення;

*члени редколегії:*

– Зозуля Є. В. — професор кафедри загально-правових дисциплін ДЮІ МВС України, доктор юридичних наук, доцент;

– Волобуєв А. Ф. — професор кафедри кримінально-правових дисциплін та судових експертиз ДЮІ МВС України, доктор юридичних наук, професор;

– Одерій О. В. — професор кафедри кримінально-правових дисциплін та судових експертиз ДЮІ МВС України, доктор юридичних наук, доцент;

– Деревянко Б. В. — професор кафедри господарсько-правових дисциплін юридичного факультету ДЮІ МВС України, доктор юридичних наук, професор;

– Клемпарський М. М. — професор кафедри загально-правових дисциплін ДЮІ МВС України, доктор юридичних наук, доцент;

– Кононенко Т. В. — професор кафедри соціально-гуманітарних дисциплін ДЮІ МВС України, доктор філософських наук, доцент;

– Титаренко Д. М. — професор кафедри соціально-гуманітарних дисциплін ДЮІ МВС України, доктор історичних наук, доцент;

– Вітвіцький С. С. — завідувач науково-дослідної лабораторії з проблемних питань правоохоронної діяльності ДЮІ МВС України, доктор юридичних наук, доцент;

– Волобуєва О. О. — завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін та судових експертиз ДЮІ МВС України, кандидат юридичних наук, доцент;

– Мердова О. М. — завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін ДЮІ МВС України, кандидат юридичних наук;

– Пашутін В. В. — доцент кафедри загально-правових дисциплін ДЮІ МВС України, кандидат юридичних наук, доцент;

– Макаренко О. Ю. — професор кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції України ДЮІ МВС України, доктор юридичних наук, доцент;

– Лоскутов Т. О. — професор кафедри кримінально-правових дисциплін та судових експертиз факультету підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції України ДЮІ МВС України, доктор юридичних наук, доцент;

– Іванов І. В. — начальник кафедри загально-правових дисциплін ДЮІ МВС України, кандидат юридичних наук, доцент;

– Пилипенко Д. О. — заступник декана юридичного факультету ДЮІ МВС України, кандидат юридичних наук;

## ЗМІСТ

### Розділ I

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА.  
КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

- Алексеєнко Ірина Вікторівна, Курас Артем Іванович  
**ПРОБЛЕМИ БЕЗПЕКИ В ПОЛІТИКО-ПРАВОВОМУ ДИСКУРСІ ..... 6**
- Буга Ганна Сергіївна, Буга Володимир Васильович  
**ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ТА СУЧАСНІСТЬ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ  
ТА НАУКИ В УКРАЇНІ..... 14**
- Долгорученко Катерина Олегівна  
**НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ  
СХІДНОГО ВІДДІЛУ МІНІСТЕРСТВА ПРОСВІТИ І ПРОПАГАНДИ РАЙХУ  
НА ОКУПОВАНИХ РАДЯНСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ ..... 21**
- Зозуля Євген Вікторович  
**НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТРУКТУРНІ ЗАСАДИ  
ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ОХОРОНИ  
ПРАВОПОРЯДКУ ПЕРІОДУ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1921 рр. .... 31**

### Розділ II

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО.  
ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО.  
ТРУДОВЕ ПРАВО

- Назимко Олена Вікторівна  
**ТРУДОВІ ВІДНОСИНИ ТА ЗАХИСТ ІНСТИТУТУ МАТЕРИНСТВА:  
СУЧАСНІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ..... 39**
- Ніколенко Людмила Миколаївна  
**ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ У ГОСПОДАРСЬКОМУ  
ПРОЦЕСУАЛЬНОМУ ПРАВІ..... 47**
- Шкляр Сергій Володимирович  
**ЕКОНОМІЧНА КОНКУРЕНЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ 53**
- Довгуша Микола Петрович  
**ЩОДО САМОСТІЙНОСТІ ДОГОВОРУ ТРАНСПОРТНОГО  
ЕКСПЕДИРУВАННЯ ..... 58**
- Оніщенко Олексій Юрійович  
**ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА  
У СФЕРІ ЗАХИСТУ ТВАРИН ВІД ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ..... 70**

Розділ III

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС.  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО.  
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Буглак Юрій Олександрович	<b>СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ .....</b>	<b>77</b>
Вітвіцький Сергій Сергійович	<b>ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ОПТИМАЛЬНА ФОРМА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ.....</b>	<b>84</b>
Гетьман Євген Анатолійович	<b>КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ .....</b>	<b>90</b>
Дем'янчук Віталій Анатолійович	<b>ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ РІВНЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>97</b>
Єпринцев Пилип Сергійович	<b>СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕРМІНІВ «ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ» ТА «НАГЛЯД», «НЕДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ» (РОЗМЕЖУВАННЯ ТА СХОЖІСТЬ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ) .....</b>	<b>103</b>
Журавльов Дмитро Володимирович	<b>ОНОВЛЕНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ .....</b>	<b>108</b>
Завальний Михайло Володимирович	<b>ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ТА НЕДЕРЖАВНИХ СУБ'ЄКТІВ ПРАВООХОРОНИ В УКРАЇНІ .....</b>	<b>114</b>
Іванюта Наталя Валеріївна	<b>ПРАВОВЕ ВИХОВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТАРІЙ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУДОВОЇ СИСТЕМИ .....</b>	<b>120</b>
Комісаров Сергій Анатолійович	<b>АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОЇ (МУНІЦИПАЛЬНОЇ) ПОЛІЦІЇ.....</b>	<b>126</b>
Мердова Ольга Миколаївна, Цуркан Олексій Петрович	<b>ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ .....</b>	<b>133</b>

Розділ IV

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ

Лосич Сергій Васильович, Рутвян Кристина Олегівна	<b>СУДОВИЙ ПРЕЦЕДЕНТ ЯК ДЖЕРЕЛО КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ.....</b>	<b>140</b>
Назимко Єгор Сергійович, Андріяшевська Марина Сергіївна	<b>СИСТЕМА ТА ЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЙ ЮВЕНАЛЬНОЇ ВІКТИМОЛОГІЇ ...</b>	<b>146</b>



Обод Андрій Валентинович  
**СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЮВЕНАЛЬНОЇ  
КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ..... 153**

Топчій Віталій Васильович, Тичина Дмитро Михайлович  
**ЗАПОБІГАННЯ ВИКОРИСТАННЮ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ  
ТЕХНОЛОГІЙ У ЗЛОЧИННИХ ЦІЛЯХ..... 159**

Розділ V

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА.  
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

Бабенко Ольга Георгіївна  
**ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА НЕПОВНОЛІТНЬОГО  
ПІДОЗРЮВАНОВОГО ..... 167**

Волобуєва Олена Олексіївна  
**РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРОТИ  
СТАТЕВОЇ СВОБОДИ ТА СТАТЕВОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ ОСОБИ:  
ПРОБЛЕМНО-ДИСКУСІЙНІ АСПЕКТИ ОСВІДУВАННЯ ..... 177**

Городецька Марина Сергіївна  
**ПРИРОДА ТА СТРУКТУРА ПРЕДМЕТА ВІДАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ  
ПРОЦЕСІ ..... 183**

Карпенко Євген Миколайович  
**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ПОТЕРПІЛОМУ ЯК  
ОДНА З ФОРМ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ..... 190**

Лапкін Андрій Васильович  
**ПРОКУРОР ЯК МЕНЕДЖЕР ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ..... 197**

ВИМОГИ щодо оформлення та подання статей до збірника наукових  
праць «Правовий часопис Донбасу» ..... 203

НАШІ АВТОРИ ..... 205

## Розділ І

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 34



**Алексєєнко Ірина Вікторівна,**  
доктор політичних наук, професор  
(Дніпропетровський державний університет  
внутрішніх справ)

**Курас Артем Іванович,**  
кандидат політичних наук  
(Київський національний університет харчових  
технологій)

## ПРОБЛЕМИ БЕЗПЕКИ В ПОЛІТИКО- ПРАВОВОМУ ДИСКУРСІ

У даній статті розглядаються поняття «безпека», «національна безпека», концепції та види національної безпеки крізь призму викликів та загроз глобалізації.

Як відмічають автори, у силу трансформації відносин між державою, суспільством і громадянином, а також під впливом процесів демократизації категорія «безпека» наповнюється новим змістом, змінюється її парадигма.

Політичний простір сучасного світу не одноманітний, існування в ньому безлічі демократичних і авторитарних практик створює варіативність як в розумінні безпеки, так і у формуванні системи її забезпечення. У зв'язку з цим необхідність переосмислення методологічних і концептуальних основ національної безпеки в контексті процесів глобалізації сучасних держав є надзвичайно актуальним.

**Ключові слова:** суверенітет, держава, безпека, національна безпека, політична система, загрози національній безпеці, глобалізація, військова безпека, інформаційна безпека.



Активне розгортання процесів глобалізації, результатом яких стала трансформація інституту національної держави, суверенітету, що у свою чергу актуалізувало проблеми національної безпеки в міжнародному масштабі, є одними з найпомітніших феноменів світового розвитку на початку третього тисячоліття.

Посилення наукового інтересу до осмислення цих процесів зумовлене особливостями розвитку інституту національної держави й трансформацією державного суверенітету та характеризується зміною світоглядних парадигм. Вітчизняна політична думка продовжує науковий дискурс щодо ролі та місця національної держави в сучасному світі, який міг би узгоджуватися з реаліями глобалізації, і зокрема її викликами, поглибленням політичних і економічних суперечностей, зростанням взаємозалежності етносів, націй, держав, появою

нових акторів політичного життя. Адже глобалізація — це діалектичний процес, що поєднує тотожність і відмінність, універсалізм та партикуляризм.

Глобалізація задає нові рамки світового розвитку, у яких цивілізації, регіони, національні держави формують сучасну історію та ідентичність — національну, державну, політичну, соціальну, культурну.

Намагаючись осмислити особливості розвитку національної держави й суверенітету в умовах «розколотої цивілізації», дослідники опинилися перед досить слабкою розробленістю й низьким рівнем проблематизації даного напрямку у вітчизняній політичній науці, практичною відсутністю праць, присвячених вивченню інституту національної держави, суверенітету й національної безпеки в контексті процесів глобалізації в їх тісному взаємозв'язку [4, с. 57].

Протягом століть цінність категорії безпеки і необхідність в ній були і залишаються головними цінностями особистості, суспільства і держави в цілому. Проблеми безпеки різного рівня посідають сьогодні практично головне місце в політико-правовому дискурсі.

На парадигму національної безпеки неоднозначно впливають також процеси глобалізації, зокрема: трансформація суверенітету держави, інформаційно-технологічний прорив, посилення взаємозв'язку держав, економічна інтернаціоналізація, розвиток науки, медицини, промисловості і т.д.

У силу прискорення темпів глобалізації дедалі помітнішими стають її негативні наслідки: загострилася екологічна та енергетична проблеми, з'явилися нові виклики суверенітету — кіберзлочинність, посилилися міжетнічні, міжконфесійні та інші конфлікти, не втрачає своєї гостроти проблема тероризму та сепаратизму. Усі виклики й загрози глобалізації розширили простір безпеки: сьогодні він включає не лише питання військової й державної безпеки, а й практично безпеку всіх сфер людської життєдіяльності [1, с. 92–93].

Тому можна констатувати, що в силу трансформації відносин між державою, суспільством і громадянином, а також під впливом процесів глобалізації, категорія «безпека» наповнюється новим змістом, змінюється її парадигма.

Центральним елементом оновленої парадигми стає особистість. У зв'язку з цим необхідність переосмислення методологічних і концептуальних основ національної безпеки в контексті процесів глобалізації сучасних державах є надзвичайно актуальним. Гарантія безпеки, як одна з центральних функцій держави, обумовлена особливостями політичного режиму, який визначає основні пріоритети політики безпеки [3, с. 44]. Політичний простір сучасного світу не одноманітний, існування в ньому великої кількості демократичних і авторитарних практик створює варіативність як в розумінні безпеки, так і у формуванні системи її забезпечення. Більшість держав на планеті повністю або частково демократичні. Це викликано тим, що демократія є ефективним механізмом пошуку, селекції та відбору політичних рішень, а також реалізації ініціатив окремих громадян, соціальних груп і громадських об'єднань, у тому числі з питань забезпечення безпеки держави, суспільства, особистості. Однак під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів у різних типах демократичних режимів формуються такі системи національної безпеки і способи її забезпечення, які не завжди відповідають ідеальним уявленням про демократію. Нові небезпеки і загрози глобалізації змушують навіть усталені демократичні держави обмежувати свободи і права людини, відходити від демократичних ідеалів. Парадокс, однак, полягає в тому, що ці ситуативні обмеження стають нормою і екстраполюються на повсякденне життя. Відступ від демократичних принципів заради забезпечення безпеки, збереження суверенітету держави в кінцевому результаті створює небезпеку і загрозу як для людини, так і для суспільства й держави в цілому. Тому перед сучасними дослідниками «безпекової» тематики стоїть завдання пошуку балансу між демократією, глобалізацією і безпекою, а також виявлення особливостей системи її забезпечення в нових геополітичних реаліях.

Для дослідження проблем національної безпеки держави і факторів, що впливають на неї, вагоме значення мають роботи вітчизняних та закордонних дослідників: М. Анохіна,

В. Горбуліна, В. Копійки, В. Дворкіна, В. Пугачова, А. Позднякова, С. Модестова, І. Лукашука, В. Андріанова, В. Попов, К. Гаджієва, П. Фісенко, К. Фролова, В. Кременюка, А. Урсул, В. Сліпченко, Е. Азроянца, В. Кузнецова та ін.

Аналіз змісту робіт вказаних дослідників свідчить про те, що вітчизняна та зарубіжна наука оперує певним емпіричним та теоретичним науковим масивом для аналізу процесів забезпечення національної безпеки, але поки що вони не створюють єдиного змістовного поля дослідження сучасних проблем національної безпеки держав.

Аналіз еволюції підходів до розуміння безпеки показав, що відбувається розширення предметного поля національної безпеки. Сучасні тенденції глобалізації пов'язують рівні безпеки в єдину мережеву структуру, де рівноправне значення має глобальна, міжнародна, державна й особиста безпека. Система забезпечення національної безпеки розглядається як системно-організована діяльність органів, сил, матеріальних ресурсів держави, різних організацій, громадян, що вирішують завдання щодо запобігання, усунення та ліквідації зовнішніх і внутрішніх загроз стосовно тих чи інших об'єктів безпеки. В основі системи забезпечення національної безпеки сучасних держав лежить концепція національної безпеки, еволюційна зміна якої тісно пов'язана, з одного боку, з процесами глобалізації у світі, з іншого — зі зростанням ролі цінностей інститутів міжнародного права, а не військової сили [9, с. 31].

У зв'язку з існуванням загроз національній безпеці і динамічним розвитком держави і суспільства існує необхідність комплексного вивчення і переосмислення питань, що стосуються теоретичних та практичних аспектів національної безпеки, для вироблення нових стратегій протистояння загрозам і викликам національній безпеці в умовах глобалізації.

Тому в даній площині розгляду національної безпеки доречним буде науковий аналіз колосального історичного досвіду, наукового обґрунтування національних пріоритетів держав, а також врахування того факту, що відбулася зміна філософсько-світоглядних, політико-правових уявлень про безпеку в цілому, що знайшло відображення в концепціях забезпечення національної безпеки в різні історичні періоди.

Перші концепції, що стосуються змісту понять «безпека», «національна безпека», «державна безпека», з'явилися ще наприкінці XIX ст. на початку XX ст. Відомі українські громадсько-політичні діячі, історики: М. Драгоманов, М. Грушевський, І. Франко та багато інших — в умовах бездержавності української нації зуміли фундаментально дослідити основні віхи становлення українського народу, проілюструвати фактори, які загрожували безпеці Київської Русі, Галицько-Волинській державі, Гетьманщині та призвели до занепаду цих держав.

У цей же період українська політологічна та історична думка зазнали значного впливу антиукраїнського законодавства російського царату у національно-культурній сфері, що надовго загальмувало державотворчий поступ, а отже на науковому рівні унеможливило дослідження комплексу проблем, пов'язаних із національною безпекою.

Ситуація для українських вчених суттєво не змінилася й напередодні Першої світової війни, хоча відзначимо, що під впливом поляризації Європи (зумовленої діяльністю двох військово-політичних блоків — Антанти та Троїстого Союзу) у Російській імперії все більше уваги у широких колах громадськості приділялося проблемі «безпеки імперії», захисту громадян перед можливим військовим конфліктом.

Проте у складних суспільно-політичних умовах російський царат не гарантував безпеку етнічним меншинам держави, дбаючи, передусім, про росіян. Ще у 80 — 90-х рр. XIX ст. уряд розпочав дискримінацію німецьких колоністів — їм заборонялося мати власність і селитися за межами міських поселень. До того ж місцева влада нерідко виселяла німецьких колоністів, які орендували землю згідно зі словесними договорами, забороняла представникам цього народу відкривати нові фабрики, заводи, орендувати підприємства [14, с. 79–80].

На початку Першої світової війни у науковому обігу все частіше зустрічаємо термін «безпека» у зовнішньополітичному контексті, що, звичайно, зумовлено військовим конфліктом. Значне зацікавлення громадськості починають викликати заходи влади щодо забезпечення безпеки громадян у військових умовах, зовнішні загрози та внутрішньополітичні чинники, що загрожували суверенітету та цілісності Російської імперії. В іншій імперії — Австро-Угорській, у складі якої перебували західноукраїнські землі, існували значно кращі умови для національно-культурного розвитку українців, діяльності громадських організацій та політичних партій. Однак, незважаючи на цей факт, термін «державна безпека» не розроблявся на науковому рівні українськими вченими, а поразка у державотворчих змаганнях Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР) (1918–1919 рр.) унеможливила подальші теоретичні пошуки у наповненні реальним змістом цього поняття, адже у Другій Речі Посполитій міжвоєнного періоду ХХ ст. навіть термін «український» був заборонений на законодавчому рівні. Натомість польські дослідники продовжували теоретичні напрацювання у сфері «національної безпеки». У Другій Речі Посполитій осередком безпекознавчих досліджень стала низка наукових установ, серед яких — Інститут дослідження національних справ та Східний інститут. На сторінках їхніх друкованих органів — «Sprawy Narodowościowe», «Wschod/Orient», «Biuletyn Polsko-Ukraiński» — часто аналізували міжнародні відносини в Центрально-Східній Європі, зовнішню політику Польщі, а також деякі аспекти так званих «орієнтацій» українського політикуму. Серед польських авторів відзначимо фаховість та обґрунтованість розвідок Є. Гедройця, В. Бончковського, А. Бохенського та інших дослідників [12, с. 44].

Щодо Наддніпрянщини, то нова сторінка у безпекознавстві започатковується після більшовицького перевороту в Російській імперії — невизнання держави європейськими країнами, боротьба на внутрішній арені з національними рухами та політичною опозицією, бажання поширити комуністичні ідеї на інші держави, ці фактори привели до початку масового використання цього терміну в тогочасних нормативно-правових актах. Проте тільки у 1934 р. термін «державна безпека» набув нового політичного підтексту, що пов'язано з утворенням при НКВС СРСР Головного управління державної безпеки.

У 1936 р. термін «державна безпека» введено до Конституції СРСР. Зокрема ст. 14 Основного закону констатувала, що до відання Союзу Радянських Соціалістичних Республік в особі його найвищих органів державної влади та органів державного управління підлягають:

- а) представництво СРСР у міжнародних зносинах, висновок, ратифікація і денонсація договорів СРСР з іншими державами, встановлення загального порядку у взаєминах союзних республік з іноземними державами;
- б) питання війни і миру;
- в) прийняття до складу СРСР нових республік;
- г) контроль за додержанням Конституції СРСР і забезпечення відповідності Конституцій союзних республік з Конституцією СРСР;
- д) затвердження змін кордонів між союзними республіками;
- е) затвердження утворення нових автономних республік і автономних областей у складі союзних республік;
- ж) організація оборони СРСР, керівництво всіма Збройними Силами СРСР, встановлення керівних основ організації військових формувань союзних республік;
- з) зовнішня торгівля на основі державної монополії;
- і) охорона державної безпеки [10, с. 67].

У цей же період сформовано перші радянські наукові так звані «безпекові школи». Учені починають тлумачити «державну безпеку» як «стан непорушності суспільного-політичного устрою» та комуністичного режиму загалом, територіальної цілісності країни в контексті внутрішньої і зовнішньої політики. У такому симбіозі «державна безпека» — це комплекс заходів, які здійснюються органами державної влади для захисту державного

та суспільного устрою, територіальної недоторканності й незалежності держави від «підривної діяльності ворожих комуністичному ладу буржуазних спецслужб», а також від противників існуючого устрою всередині країни. Під визначення «ворожих» підпадали усі неугодні існуючому радянському режиму: як цілі «буржуазні» держави, так і політичні партії, громадські організації. Не стали винятком політичні партії Західної України у міжвоєнний період ХХ ст., які трактувалися режимом як «буржуазно-націоналістичні», антинародні та реакційні. Автори серії брошур «Західно-українська контрреволюція в підготовці війни проти СРСР», «Саботажники визвольного руху-інтервенти», «З хрестом і маузером проти радянської України (про католицькі партії української буржуазії Західної України)» мали на меті ознайомити зі знаряддям підготовки інтервенції, з методами ошукування широких верств трудящих з використанням релігійного та націоналістичного змісту лозунгів, соціальної демагогії, якими послуговуються партії Західної України. Упродовж 1950 — першій половині 1980-х рр. радянські «безпекові школи» починають запозичати провідні ідеї «буржуазних» західних концепцій. Під їхнім впливом у період «гласності», «перебудови» та «демократизації» в СРСР, особливо на зламі 1980 — 1990-х рр., у країні розгорнулася масова критика органів державної безпеки. Саме тоді термін «державна безпека» (де-факто, безпека політичного режиму й вищої партійної номенклатури) став розглядатися радянськими науковцями значно ширше, ніж «безпека суспільства» [5, с. 21].

Відновлення української державності у 1991 р. започаткувало діаметрально протилежний підхід до поняття «безпеки», ніж в останні роки існування СРСР. Тоді ж із наукового обігу практично вийшов доробок радянської історіографії, оскільки тогочасні вчені не розробляли категорію «національна безпека», яку на практиці заміняли терміном «безпека СРСР», «державна безпека». Також залишилися осторонь такі важливі у загальноприйнятому розумінні компоненти національної безпеки, як безпека суспільства й особистості.

Проаналізувавши стан українського безпекознавства, академік НАН України В. Горбулін констатував: «Ефективність функціонування системи управління національною безпекою (СУНБ) значною мірою визначається як станом розробленості теорії національної безпеки, так і рівнем впровадження у практику відповідних методів, методик, моделей, механізмів, принципів тощо».

У сучасній Україні теорія національної безпеки знаходиться в стадії активного формування й динамічного розвитку, що зумовлено стрімким розвитком процесів глобалізації, інтенсивним наростанням загроз у багатьох сферах життєдіяльності особи, суспільства й держави, ускладненням їхніх взаємозв'язків. Водночас спостерігається тенденція зростання складності СУНБ. Вона знаходиться в стадії глибокої трансформації і, з одного боку, набуває багаторівневого, багатоцільового характеру, а з іншого — потребує розробки нових підходів і методів для забезпечення функцій ефективного передбачення, прогнозування, планування, побудови сценаріїв розвитку тощо» [6, с. 5–6].

Починаючи з 90-х рр. ХХ ст., вчені приділяли увагу оборонному військовому потенціалу нашої держави. У працях В. Богдановича, О. Бодрука, Ю. Калагіна, В. Ліпкана, Г. Новицького, Л. Хилько та інших дослідників та публіцистів окреслено складові оборонного потенціалу та шляхи підвищення їхніх показників. Основну увагу сконцентровано на проблемі підготовки силових структур держави до можливого військового конфлікту. Зокрема, В. Пасічко констатував, що «проблеми, пов'язані із забезпеченням воєнної безпеки нашої держави, були актуальними з перших днів незалежності України. За нинішньої воєнно-політичної обстановки у світі, коли багато країн не виключає можливості використання збройних сил задля реалізації своїх національних інтересів, та з появою нових загроз, пов'язаних з діяльністю міжнародних терористичних угруповань, саме оборонна сфера стає однією з найважливіших складових забезпечення необхідних умов життєдіяльності і розвитку суспільства» [12, с. 77].

Сучасна глобалізація — це незавершений і нерівномірний процес, розвиток якого супроводжується різними за силою контртенденціями й суперечливими явищами.

Глобалізація проявляється насамперед у колосальному ускладненні навколишнього світу, стиранні межі між внутрішньою й зовнішньою політикою, економікою. Глобалізація виступає також як інструмент управління міжнародними процесами, переформатування сформованої міжнародної системи, вона викликає інтенсивну взаємодію й тісну взаємозалежність націй-держав, які утворюють сучасну світову систему [13, с. 54].

В умовах глобалізації проявляється здатність національної держави трансформуватися до нових обставин і потреб нової епохи. Всупереч швидким технологічним інноваціям, змінам на внутрішній і зовнішньополітичній арені, національні держави демонструють високий потенціал пристосованості, здатність до отримання додаткових переваг, високий рівень гнучкості. У XXI столітті силами державних структур будуть створені набагато жорсткіші правила, спрямовані на вирішення головних суспільних задач. Національна держава постала перед необхідністю відкритися всесвітній взаємозалежності. Вона змушена взяти на себе турботу про соціальний комфорт і матеріальний добробут, особисте благополуччя і безпеку людини, про захист її основних прав і свобод. Одна з основних її функцій — нести нову відповідальність соціального, економічного, технічного і культурного характеру [15, с. 9–10].

Сучасна національна держава — це головний агент розвитку, організатор адміністративно-політичної, юридичної, економічної, культурної сфер, навколишнього середовища відповідно до вимог ринкового господарства. Ринок, в умовах глобалізації, сприяє створенню національного багатства. Але така функція під силу лише ринку, який пов'язаний з мережею соціальних і політичних інститутів, що наповнюють його певними цінностями і пріоритетами. У цих умовах національна держава покликана піклуватися про збереження і розвиток національної культури, мови, науки, мистецтва, освіти, охорону приватного життя громадян, забезпечення їхнього доступу до інформаційних терміналів національного і міжнародного масштабів. В умовах глобалізації зароджуються процеси, здатні в майбутньому призвести до деприватизації держави, тобто перетворити її на практиці в силу, віддану служінню народу [2, с. 39].

Глобалізація, розвиваючись із національного джерела, не може не служити їй, збагачуючи політичні, економічні, технічні, просторові й організаційні можливості її реалізації. Ігнорування національної держави, її суверенітету — це помилковий шлях, що веде до конфліктів. Жодна глобальна система не буде життєздатною, якщо не буде відкритою національним інтересам, не буде побудована на взаємодії національних держав. До того ж сам національний інтерес не виступає чимось чужорідним глобальному, оскільки є синтезом внутрішніх і зовнішніх факторів. В основі глобальної відповідальності суб'єктів міжнародних відносин знаходиться облік і реалізація національних інтересів. Тільки таким методом може бути переборена їх «анархія». Глобалізація і національні інтереси держав і їхній суверенітет — не взаємовиключні, а взаємодоповнюючі структурні елементи глобального міжнародного порядку. Зміцнення позицій держави в системі міжнародних відносин є неминучим, оскільки і в умовах високорозвиненого громадянського суспільства її існування є необхідним [16, с. 30–31].

Визначена модифікація параметрів державного суверенітету не призвела до скасування ролі сили ні всередині окремо взятої країни, ні на міжнародній арені взагалі. Влада, наділена монополією на легітимне застосування сили і насильства, продовжує залишатися в руках держави, за винятком тих випадків, коли вона, за взаємною згодою з іншими державами, делегує таке право міжнародним організаціям для проведення спеціальних обговорених операцій.

Глобалізація є неминучим етапом історичної динаміки. Вона, дійсно, відкриває перед державами нові можливості, але й несе нові виклики. Використання нових можливостей і протистояння новим викликам потребує вироблення кожною національною спільністю свідомої стратегії національної безпеки, яка була б здатна протистояти всім небезпекам і викликам ідеології «глобалізму».

### Список використаних джерел

1. Актуальні питання оборонної політики України в контексті нового бачення способів ведення війн і міжнародного тероризму: науково-інформаційний збірник / [за ред. В. П. Горбуліна]. Вип. 30. К. : ДП «НВЦ «Євроатлантикформ», 2006. 272 с.
2. Гаджиев К. С. Конец евроцентрического мира и новая конфигурация геополитических сил. М. : МГУ, 1993. 296 с.
3. Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы. СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. 358 с.
4. Глобализация: Контуры XXI века. М. : ИГП РАН, 2001. 342 с.
5. Гончаров И. В. К вопросу о понятии конституционной безопасности государства. *Государство и право*. 2003. № 12. С. 104–108.
6. Губський Б. В. Євроатлантична інтеграція України. К. : Логос, 2003. 328 с.
7. Дайнен Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції. К. : К.І.С., 2006. 696 с.
8. Єзеров А. А. Конституційна безпека як складник національної безпеки України. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 2 (27). С. 120–126.
9. Ефременко Д. В. Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности / под ред. М. В. Ильина, И. В. Кудряшовой. М.: МГИМО Университет. 2011. 247 с.
10. Кордон М. В. Україна — НАТО: історія та сьогодення. Житомир : Полісся, 2008. 148 с.
11. Ліпкан В. Національна безпека України. Київ, 2009. 356 с.
12. Малик І. Народження «Доктрини інформаційної безпеки України»: від теорії до практики. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2010. Вип. 22. С. 76–81.
13. Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М. : Проспект, 2008. 400 с.
14. Манилов В. Исследование проблем национальной безопасности: вопросы методологии. *Военная мысль*. 2005. № 5. С. 11.
15. Нарочницкая Е. А. Национальный фактор в эпоху глобализации. *Процессы глобализации: экономические, социальные и культурные аспекты*. М., 2000. С. 102–103.
16. Пастухова Н. Б. Проблемы государственного суверенитета. М. : Норма. 2006. 178 с.

**Алексеевко Ирина Викторовна,**  
доктор политических наук, профессор  
(Днепропетровский государственный университет внутренних дел)

**Курас Артем Иванович,**  
кандидат политических наук  
(Киевский национальный университет пищевых технологий)

### ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНЦЕПЦИЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В данной статье рассматривается понятие «безопасность», «национальная безопасность государства», концепции и виды национальной безопасности сквозь призму процессов глобализации, ее угроз и вызовов.

Как отмечают авторы, исходя из новых геополитических реалий, категория «безопасность» наполняется новым содержанием, меняется ее парадигма.

Политическое пространство мира разнообразно, существование в нем различных демократических и авторитарных практик создает вариативность в понимании безопасности и в формировании системы ее обеспечения.

**Ключевые слова:** суверенитет, государство, безопасность, национальная безопасность, политическая система, угрозы и вызовы глобализации, военная безопасность, информационная безопасность.



**Alekseenko Iryna Viktorivna,**  
Doctor of Political Sciences, Professor  
(Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs)

**Kuras Artem Ivanovich,**  
Candidate of Political Science  
(Kyiv National University of Food Technologies)

### **TRANSFORMATION OF NATIONAL SECURITY CONCEPTS IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION**

*This article deals with the notion of «safety», «national security of the state», concepts and types of national security through the prism of the processes of globalization, its threats and challenges. As the authors note, due to the transformation of the state institution, the emergence of new actors of the international political system, as well as relations between the state, society and the citizen.*

*Based on the new geopolitical realities, the category «security» is filled with new content its paradigm is changing. The political space of the world is diverse, the existence in it of various democratic and autttratic practices creates variability in the understanding of security and in the formation of a system for its provision.*

**Key words:** *sovereignty, state, security, national security, political system, threats and challenges of globalization, military security, information security.*

Надійшла до редколегії 10.01.2018

УДК 378.14



**Буга Ганна Сергіївна,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Буга Володимир Васильович,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

## ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ТА СУЧАСНІСТЬ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ ТА НАУКИ В УКРАЇНІ

*Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що сьогодні Україна перебуває на шляху реформування системи освіти. Створення якісної та ефективної моделі вищої юридичної освіти, її подальше вдосконалення та функціонування в сучасних умовах, успішність законотворчої та нормотворчої діяльності неможливі без узагальнення та врахування досвіду попередніх поколінь, їхніх теоретичних і практичних здобутків. В умовах становлення України як демократичної та правової держави важливу роль відіграє юридична освіта, основним завданням якої є формування високого рівня правової культури та правосвідомості населення.*

**Ключові слова:** юридична освіта, розвиток юридичної освіти, якісна та ефективна модель вищої юридичної освіти.



**Актуальність теми дослідження** обумовлена тим, що сьогодні Україна перебуває на шляху реформування системи освіти. Створення якісної та ефективної моделі вищої юридичної освіти, її подальше вдосконалення та функціонування в сучасних умовах, успішність законотворчої та нормотворчої діяльності неможливі без узагальнення та врахування досвіду попередніх поколінь, їх теоретичних і практичних здобутків [1, с. 47].

**Мета даної роботи** полягає в узагальненні існуючого стану наукової розробки та законодавчої регламентації проблем розвитку юридичної освіти та науки в Україні, недоліків та прогалин у чинному законодавстві.

**Аналізу цього явища присвячені роботи** М. І. Скакун, М. Г. Понзель, В. І. Масальського, Д. С. Скородумова та інших вчених.

Розвиток вищої юридичної освіти в Україні почався зі становленням університетської освіти в цілому. Університетська освіта зародилася в Україні в XVIII столітті з утворенням Острозької академії в 1576 році, Києво-Могилянської академії в 1632 році та Львівського університету в 1661 році. Серед зазначених вищих навчальних закладів лише останній у XVII ст. створив курс права та в подальшому юридичний факультет. При цьому характерним є те, що становлення юридичної освіти в Україні відбулося в освітніх програмах трьох імперій: Другої Речі Посполитої, Австро-Угорської імперії та Російської імперії [2, с. 37]. Пізніше вищі навчальні заклади створювалися в основному в XIX ст. це юридичні факультети у Харкові (1805), Києві (1835), Одесі (1865), Чернівцях (1875) [3].

Становлення радянської системи юридичної освіти проходило у надзвичайно важких умовах. Період з кінця 20-х років минулого століття і до початку Великої Вітчизняної війни був одним із найдраматичніших для юридичної освіти й науки в Україні. Це було зумовлено тим, що вони виявилися фактично заручниками створеної у той час централізованої

командно-адміністративної системи партійно-державного керівництва країною [1, с. 47]. Наприкінці 20-х — на початку 30-х рр. ХХ ст. юридична освіта УСРР–УРСР перебувала у кризовому стані. У республіці не було жодного юридичного навчального закладу. На межі повного занепаду здійснювалася підготовка спеціалістів із середньою юридичною освітою [4, с. 15]. У період Другої світової війни була виконана величезна робота з евакуації низки юридичних вишів. У важких умовах воєнного часу тривала підготовка юристів. Слід зазначити, що в післявоєнний період в Україні склалися чотири центри юридичної освіти — у Києві, Харкові, Львові та Одесі. Нині значно розширюється мережа юридичних навчальних закладів як державного, так і недержавного типу [5].

Головними центрами вищої освіти в Україні в цей період залишалися Харків, Київ, Одеса і Львів. У 1958 р. у цих містах знаходилося 70 вищих навчальних закладів зі 140, у них навчалося 59 % від загальної чисельності студентів. У Харкові було 24 вищих навчальних заклади, у Києві — 18, в Одесі — 16, у Львові — 12. Рівень підготовки висококваліфікованих кадрів значною мірою залежав від якісного та кількісного складу науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів. Їхня кількість за 10 років (1950–1960) збільшилася з 14,5 тис. до 24,7 тис. осіб. Відомі вчені, що викладали у вищих навчальних закладах, сприяли активізації наукової роботи студентів. На початку 60-х рр. розширилася мережа державних університетів шляхом перетворення в університети великих педагогічних інститутів (Донецький, Сімферопольський). Головним завданням вищих навчальних закладів стала підготовка висококваліфікованих фахівців, що володіють глибокими теоретичними знаннями і практичними навичками [6].

У період з 1960 р. до 1980 р. ряд вищих навчальних закладів було реорганізовано, відкрито нові. На базі Донецького педагогічного інституту створено Донецький університет. В УРСР функціонувало 146 вищих навчальних закладів, у тому числі 9 університетів, 10 вищих навчальних закладів економіки і права, 30 педінститутів [6].

Слід зазначити, що радянська вища юридична освіта синтезувала нову методологію передачі знань від викладача до студента, яка по праву була однією із найбільш оптимальних та передових. При цьому базовим принципом інноваційного освітнього процесу був принцип нерозривного зв'язку науки і освіти, чого не вдавалося досягти більшості зарубіжних юридичних шкіл [7].

Здобуття Україною незалежності у 1991 році стало підґрунтям для формування фундаментальних засад суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової державності в Україні. Історичний вибір України поставив перед вітчизняними ученими-правознавцями надзвичайно складні завдання по розробці та науковому обґрунтуванню власної стратегії державного будівництва, реформуванню системи національного законодавства та практики його застосування, які були б зорієнтовані на європейські політико-правові стандарти, передусім — забезпечення та охорону прав, свобод і законних інтересів громадян [8, с. 5].

Законодавчою базою трансформації освіти після проголошення незалежності в Україні став демократичний Закон «Про освіту» (червень 1991 р.). Він задекларував гуманізацію і демократизацію вищої школи, уможливив появу нових навчальних закладів різного типу і форм власності, перехід державних вузів на частково платну систему навчання, запровадив систему освітніх та освітньо-кваліфікаційних рівнів вищої освіти [9].

Як зазначає Т. Фінніков, основними результатами трансформації освітньої системи протягом 90-х років стало запровадження ступеневої системи вищої освіти, а також чотирьох рівнів акредитації вищих навчальних закладів та дипломів їх випускників, а саме рівень I — технікуми, а також подібні до них училища й школи, що готують молодших спеціалістів; рівень II — коледжі, які готують бакалаврів за чотирьохрічною програмою на базі повної загальної середньої освіти; рівні III і IV — університети, академії, інститути, які готують бакалаврів і спеціалістів (заклади рівня III), а також магістрів (заклади рівня IV) [9].

Базовим нормативно-правовим актом, який закріпив право на освіту, стала Конституція України (1996 р.). Згідно з Конституцією України (ст. 53) кожен громадянин має право на освіту. Для громадян України держава декларує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, поза-шкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Конституція України закріплює право громадян на безоплатне здобуття вищої освіти в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі.

Як зазначає Т. Фінніков, протягом 1993–2000 рр. фактично створено нову нормативну базу вищої освіти. Крім названого вище Закону України «Про освіту», Указами Президента України було ухвалено «Основні напрями реформування вищої освіти» та «Про заходи реформування системи підготовки спеціалістів та працевлаштування випускників вищих навчальних закладів освіти». Зазначений комплекс нормативно-правових документів у цілому окреслив ідеологію трансформації всієї освітньої галузі. Низка нормативних актів Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки України сприяли створенню механізмів реалізації зазначених документів, гуманізації та демократизації вищої освіти, формуванню нового змісту вищої освіти, підвищення якості освітніх послуг [9].

Як зазначається в Законі України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 року № 2984-III, а саме в ст. 4, громадяни України мають право на здобуття вищої освіти. Громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі в межах стандартів вищої освіти, якщо певний освітньо-кваліфікаційний рівень громадянин здобуває вперше. Вони вільні у виборі форми здобуття вищої освіти, вищого навчального закладу, напряму підготовки і спеціальності. Майже така ж саме норма була закріплена у ч.1 ст.4 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 року № 1556-VII кожен має право на вищу освіту. Громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних закладах вищої освіти на конкурсній основі відповідно до стандартів вищої освіти, якщо певний ступінь вищої освіти громадянин здобуває вперше за кошти державного або місцевого бюджету. Громадяни України вільні у виборі закладу вищої освіти, форми здобуття вищої освіти і спеціальності.

Довготривале відокремлення юридичної освіти, науки і практики від загальноосвітніх процесів другої половини ХХ століття, спрямованих на утвердження пріоритету основоположних цінностей людства — прав і свобод кожної людини — призвело до консервування методів і засобів вищої, особливо гуманітарної, освіти і має наслідком відсутність повного і точного усвідомлення таких цінностей, постійне їх порушення як з боку держави, так і з боку самого суспільства. Незважаючи на бурхливе збільшення кількості вищих юридичних навчальних закладів (з 6 у 1991 році до майже 300 у 2012 році) за останні понад 20 років нашої державності, система юридичної освіти в країні не зазнала будь-яких суттєвих змін, тим більше — реформування [10, с. 195].

Над концепцією юридичної реформи працювали давно, результатом чого став законопроект № 7147 «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії». Авторами зазначається, що законопроект підготовлений на підставі Концепції реформування правничої освіти в Україні, яка була розроблена Робочою групою Міносвіти, проте обговорення даної концепції ще не завершено [11].

Законопроект визначає засади юридичної (правничої) освіти, а також встановлює механізми оцінювання якості юридичної (правничої) освіти та загального доступу до правничої професії. Підготовку правників в Україні здійснюватимуть правничі школи, які перебуватимуть у підпорядкуванні центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки (класичні університети, профільні університети), та приватні вищі навчальні заклади [12].

Найбільш неоднозначною статтею законопроекту є, безумовно, його стаття 21. У ній автори визначили, які саме правничі професії мають існувати в Україні. Відповідно до її положень, правничими професіями визнаються лише чотири, а саме: судді, адвокати, прокурори та нотаріуси. Окрім цього, виділяється окрема категорія осіб, які здійснюють професійну діяльність у сфері права. До неї ініціатори законопроекту зараховують державних службовців чи службовців в органах місцевого самоврядування, які працюють на посадах керівників та заступників керівників юридичних служб, а також — державних службовців у Мін'юсті, тих, хто займає посади, пов'язані з наданням безоплатної правничої допомоги, помічників суддів, помічників адвокатів, прокурорів, нотаріусів; тих, хто здійснює науково-викладацьку роботу в правничій школі. І все. Більше до правничої професії ідеологи «глобальних трансформацій» не знайшли кого зарахувати. Отож усі ті, хто все життя пропрацював на посадах юридичних радників (юрисконсультів), або ж успішно здійснював представництво інтересів фізичних та юридичних осіб в судах, але не отримав посвідчення адвоката, не гідні бути зарахованими до правничої професії! Як і не потрібно мріяти про це особам, які працювали в головному юридичному управлінні Верховної Ради України і намагалися хоч якось виправити усі ті недоліки законопроектів, підготовлених народними депутатами. Та й багато інших громадян, хто одержав юридичну освіту, на думку авторів законопроекту, не мають жодного права вважатися правниками [13].

Окремої уваги заслуговує використана у законопроекті термінологія, яка суперечить прийнятій юридичній термінології, зокрема «правник» замість «юрист», «правнича школа» замість ВНЗ, спеціалізація «право» замість «правознавство», «комбінована форма навчання» — аналогу не має. Запропонована термінологія не відповідає і Класифікатору спеціальностей. Крім того, не зрозуміло, як це все буде співвідноситися з існуючою спеціалізацією «правознавство» та кваліфікацією «юрист», з урахуванням того, що закон не має зворотньої сили, про що розробники, здається, забули.

Саме по собі використання навіть у назві законопроекту поняття «юридична (правнича) освіта» не є коректним, оскільки в чинному законодавстві України значиться термін «юридична освіта» (зокрема, у ст. 127 Конституції України: «на посаду судді може бути призначений громадянин України, ... який має вищу юридичну освіту ...»), цей термін також використовується в Законі України «Про прокуратуру», Законі України «Про судоустрій та статус суддів», Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та ін.). Запропонована редакція призведе до змішування термінів і понять. Законопроект містить цілу низку суперечностей. Наприклад, з одного боку, надається автономія правничим школам, а з іншого — залишається диплом державного зразка (ст. 26). Законопроект уперше в історії вищої освіти та нормотворчості України встановив пряму залежність між набутою в минулому освітою та порядком оцінювання якості освіти, за відсутності визначення критеріїв самої якості, які б суттєво відрізнялися від існуючих. У законопроекті багато говориться про якість освіти, а реально виписані лише організаційні заходи, реалізація яких, на думку розробників, має забезпечити цю якість. Відсутність чітко встановлених критеріїв якості освіти заздалегідь створює основу для зловживання та суб'єктивної оцінки контролюючих органів. Підвищення якості освіти з боку держави, відповідно до законопроекту, полягає в посиленні контрольно-наглядової функції існуючих та новостворених контролюючих органів, скорочення терміну між перевітками з 5 до 3 років, що закономірно призведе до відповідної психологічної напруги у діяльності ВНЗ та не відповідатиме практиці контрольних заходів з боку МОН до суб'єктів контролю [14].

Слід відзначити, що у статті 1 законопроекту № 7147 передбачається, що юридична (правнича) освіта — це вища освіта за спеціальністю «право», здобуття якої відбувається за наскрізною програмою в рамках магістерського рівня вищої освіти. Тобто, всі ті, хто отримав раніше диплом магістра за спеціальністю «право», але навчався не за наскрізною магістерською програмою, а за будь-якою іншою, не вважатимуться такими, які здобули вищу юридичну освіту. Зазначене вище підтверджується і тим, що у прикінцевих та пере-

хідних положеннях законопроекту немає норми про те, що всі дипломи про здобуття ступеня магістра за спеціальністю «право», які були видані до набрання чинності цим законом, прирівнюються до аналогічних дипломів, які будуть видані після набрання ним чинності. Такі зміни суперечать Конституції України, яка забороняє під час прийняття нових законів звужувати зміст і обсяг існуючих прав. Крім того, відповідно до чинного законодавства є багато професій, вимогою для зайняття яких є наявність юридичної освіти [15].

Якщо розглянути законодавство України, яке стосується окремих юридичних професій, то слід зазначити, що згідно, наприклад, із ч. 1 ст. 6 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», адвокатом може бути фізична особа, яка має повну вищу юридичну освіту. Згідно з ч. 1 ст. 69 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» на посаду судді може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років. А як доводиться в ст. 131 Конституції України, член Вищої ради правосуддя має належати до правничої професії та відповідати критерію політичної нейтральності.

Таким чином, якщо законопроект «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» приймуть у зареєстрованій редакції, то особи, які здобули вищу юридичну освіту до набрання чинності цим законом, не зможуть зайняти вказані посади. Адже виходить, вони здобули не таку юридичну освіту, визначення якої наводиться у законопроекті. Із такими змінами їм необхідно ставати лише Генеральними прокурорами, оскільки для зайняття цієї посади, як показує наша дійсність, юридичної освіти не потрібно [15].

Зазначеним вище законопроектом законотворці також пропонують розділити такі поняття, як «правнича освіта» і «освіта за спеціальністю «право»/«міжнародне право». За їхнім задумом, правнича освіта даватиме право доступу до професій, визначених у Конституції, — судді, адвоката, прокурора та нотаріуса. Особи, котрі не складатимуть єдиного іспиту, позбавлятимуться можливості займатися однією з них. Утім, вони зможуть працювати в інших юридичних сферах. Тим, хто лише розмірковує над перспективою отримання мантиї, погонів, адвокатського або ж нотаріального свідоцтва, доведеться поквартитися: зробити це вони зможуть, доки не оголошені результати першого єдиного іспиту. А це, говорять у Верховній Раді, — 5–6 років з моменту впровадження реформи, тобто з першим випуском за новими правилами. Водночас адвокатом чи нотаріусом можна стати, тільки маючи 2 роки стажу, тобто цей строк фактично скоротиться до 3–4 років. Що ж стосується суддівської мантиї, то її взагалі можна одягти лише після досягнення 30 років. Тому навіть ті випускники, які отримають диплом у наступному році (якщо виходити із середнього віку 22–24 роки), на посаду судді вже розраховувати не зможуть. Що ж до випускників, які одержать диплом нового зразка, то стати суддями вони зможуть через 6–8 років після складання єдиного іспиту. Тож чи не залишиться Україна без кандидатів на суддівські крісла років на 15 у разі втілення новаторських ідей у життя? Чи автори проекту про це навіть не замислювалися? [16].

За словами народного депутата України Оксани Сироїд, потрібно якомога швидше визначити загальні принципи доступу до правничих професій, «щоб генеральним прокурором не могла стати людина без правничої освіти, а політична діяльність народного депутата не вважалася досвідом роботи у галузі права». «Як відомо, закон не має зворотної дії у часі, тому всі, хто отримав юридичну освіту, залишаться особами з юридичною освітою, — написала у себе на сторінці у соціальній мережі «Фейсбук» О. Сироїд. Закон жодним чином не вплине на тих, хто має юридичну освіту, але не має наміру ставати суддею, адвокатом, прокурором чи нотаріусом. Закон також не зачіпає статусу нинішніх суддів, адвокатів, прокурорів чи нотаріусів. Закон стосується лише тих, хто в майбутньому планує стати суддею, адвокатом, прокурором чи нотаріусом — із часом потрібно буде уніфікувати процедури добору. І для цього є перехідні положення» [17].

Однак більшість науковців, практикуючих юристів, експертів налаштована не дуже оптимістично. Більшість із них вважають, що в Україні хочуть знищити юридичну профе-

сію. А якщо бути більш точними — лишити звання юриста для більшості випускників вищих начальних закладів.

Отже, на основі розгляду історичних витоків та сучасності юридичної освіти та науки можна зробити висновок, що в Україні юридична освіта та наука пройшли нелегкий тернистий шлях становлення. Українські юридична освіта та наука формувалися під впливом різноманітних наукових шкіл, як Сходу так і Заходу, що вплинуло на сучасний стан науки та освіти загалом. Сформована у XX столітті система юридичної освіти була для свого часу новаторською, потужною та відповідала викликам часу. Потужні юридичні освітянські центри існували та існують майже в усіх регіонах України (Харкові, Києві, Львові, Одесі, інших), їх представники відомі у всьому світі. Із здобуттям незалежності Україною були змінені й пріоритети щодо надання освітянських послуг, у тому числі і в юридичній сфері. Реформування юридичної освіти здійснювалося у декілька етапів (90-ті роки XX століття, 2000-ні роки, 2010 рік і дотепер). Необхідно зазначити, що в роки незалежності України, тобто вже 27 років, триває оновлення юридичних інститутів, спрямоване на захист прав особи, таких як суд, нотаріат та інші. Дане оновлення стане можливим, якщо буде змінюватися законодавча база, яка регулює зазначені питання та приведення її у відповідність до європейських стандартів.

### Список використаних джерел

1. Скакун М. І. Організаційно-правові основи формування і становлення системи юридичної освіти в УРСР (20-ті — середина 50-х рр. XX ст.). *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 47–56.
2. Немченко С. С. Становлення правової освіти в Україні в XVII столітті — на початку XX століття. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 4. Том 1. 2015. С. 36–40.
3. Юридична освіта URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0\\_%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B0](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B0).
4. Юридична наука і освіта на Україні / Ю. С. Шемшученко, І. Б. Усенко, Б. М. Бабій та ін. К. : Наукова думка, 1992. 304 с.
5. Проценко А. Р. Розвиток юридичної освіти в 30-х — 50-х роках XX століття. URL: <http://www.readera.org/%2Fother%2Frozvyetok-juryedyechnoye-osvitye-v-30-kh--50kh-rokakh-khkh-stolittja-10183720.html>.
6. Вища освіта України URL: <http://shkola.ostriv.in.ua/publication/code-2563e9143ffb/list-21cead78727>.
7. Матузов Н. И. О связи науки и учебного процесса. *Идейно-воспитательная работа и учебный процесс*: науч.-метод. сб. / отв. ред. Ю. Х. Калмыков. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979. Вып. 2. С. 15.
8. Тацій В. Правова наука в Україні: стан та перспективи розвитку. *Вісник АПРН України*. № 2 (33)–3 (34). URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/12345678957811/Tacyu\\_5.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/12345678957811/Tacyu_5.pdf).
9. Фінніков Т. Загальний огляд системи вищої освіти України. URL: [www.irf.ua/files/ukr/programs\\_edu\\_ep\\_333\\_ua\\_hegfv.doc](http://www.irf.ua/files/ukr/programs_edu_ep_333_ua_hegfv.doc).
10. Сущенко В. Стан і проблеми реформування юридичної освіти в Україні: виклики XXI століття. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/9903/1/30.pdf>.
11. Країна (не) юристів: у раді хочуть анулювати дипломи URL: <https://konkurent.in.ua/news/luck/19494/krayina-neyuristiv-u-radi-hochut-anulyuvati-diplomi.html>.
12. У Раді зареєстрували законопроект про юридичну освіту URL: <http://loyer.com.ua/uk/radi-zareyestruvali-zakonoproekt-pro-yuridichnu-osvitu/>.
13. Пилипенко В. Знову в alma mater або як «реформують» юридичну освіту. URL: [https://lb.ua/blog/volodymyr\\_pylypenko/379934\\_znovu\\_alma\\_mater\\_abo\\_yak\\_reformuyut.html](https://lb.ua/blog/volodymyr_pylypenko/379934_znovu_alma_mater_abo_yak_reformuyut.html).
14. Висновок до проекту Закону України «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» № 7147 від 28.09.2017 URL: <http://forum.assistant.group/index.php?app=forums&module=forums&controller=topic&id=2001>.
15. Як «реформують» юридичну освіту URL: <http://www.osvita.org.ua/news/79163.html>.
16. Воліна Т. Дипломи у юристів не відберуть, але доступ до правничої професії отримають не всі. *Закон і бізнес*. № 42 (1340). 04.11.–10.11.2017 [http://zib.com.ua/ua/130682-diplomi\\_u\\_yuristiv\\_ne\\_vidberut\\_ale\\_dostup\\_do\\_ppravnichoi\\_prof.html](http://zib.com.ua/ua/130682-diplomi_u_yuristiv_ne_vidberut_ale_dostup_do_ppravnichoi_prof.html).

17. Опинитись за бортом: чому в Україні хочуть позбутись юристів URL: <https://politeka.net/ua/reading/526190-okazatsya-za-bortom-pochemu-v-ukraine-hotyat-izbavitsya-ot-yuristov/>.

**Буга Анна Сергеевна,**  
кандидат юридических наук  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

**Буга Владимир Васильевич,**  
кандидат юридических наук  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

### **ИСТОРИЧЕСКИЕ ИСТОКИ И СОВРЕМЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ В УКРАИНЕ**

*Актуальность темы исследования обусловлена тем, что сегодня Украина находится на пути реформирования системы образования. Создание качественной и эффективной модели высшего юридического образования, его дальнейшее совершенствование и функционирование в современных условиях, успешность законотворческой и нормотворческой деятельности невозможны без обобщения и учета опыта предыдущих поколений, их теоретических и практических достижений. В условиях становления Украины как демократического и правового государства важную роль играет юридическое образование, основной задачей которого является формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания населения.*

**Ключевые слова:** юридическое образование, развитие юридического образования, качественная и эффективная модель высшего юридического образования.

**Buga Anna Sergeevna,**  
Candidate of Law Sciences  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

**Buga Volodymyr Vasilyevich,**  
Candidate of Law Sciences  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

### **HISTORICAL CURRICULUM AND MODERNIZATION OF LEGAL EDUCATION AND SCIENCE IN UKRAINE**

*The relevance of the research topic is conditioned by the fact that today Ukraine is on the way of reforming the education system. Creation of a high-quality and effective model of higher legal education, its further improvement and functioning in modern conditions, the success of lawmaking and norm-setting activities are impossible without generalizing and taking into account the experience of previous generations, their theoretical and practical achievements. In the conditions of formation of Ukraine as a democratic and lawful state, an important role is played by legal education, the main task of which is the formation of a high level of legal culture and legal awareness of the population. In Ukraine, legal education and science have undergone a difficult thorny path of formation. Ukrainian legal education and science were formed under the influence of various scientific schools, both east and west, and all this influenced the present state of science and education in general. The legal education system that was formed in the 20th century was, for its time, innovative, powerful and responding to the challenges of time. Powerful legal educational centers existed and exist in almost all regions of Ukraine (Kharkiv, Kiev, Lviv, Odessa, etc.), their representatives are known all over the world. With the achievement of Ukraine's independence, priorities for the provision of educational services, including in the legal sphere, were changed. The reform of legal education was carried out in several stages (90th years of the XX century, 2000, 2010 and till now). It should be noted that during the years of Ukraine's independence, and this for a moment already 27 years, there is an update of legal institutes, which are aimed at protecting the rights of the person, such as the court, notary and others. All this update will become possible if the legislative framework regulating these issues and bringing it in line with European standards will change.*

**Key words:** legal education, development of legal education, qualitative and effective model of higher legal education.

Надійшла до редколегії 12.01.2018



УДК 340.12



**Долгорученко Катерина Олегівна,**  
старший викладач кафедри теорії та історії  
держави і права  
(Дніпропетровський державний університет  
внутрішніх справ)

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ СХІДНОГО ВІДДІЛУ МІНІСТЕРСТВА ПРОСВІТИ І ПРОПАГАНДИ РАЙХУ НА ОКУПОВАНИХ РАДЯНСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ**

*У даній статті подається загальна характеристика нормативно-правової основи організації та діяльності Східного відділу Міністерства просвіти і пропаганди Райху. Визначено та проаналізовано зміст так званих «фюрерських» законів, директив, а також підзаконних нормативних актів, які становили нормативно-правове поле для функціонування Східного відділу та його структурного підрозділу – спецвідділу «Вінета» на окупованих радянських територіях (з червня 1941 року по вересень 1944 року).*

**Ключові слова:** *нацистське законодавство, пропаганда, Східний відділ, спецвідділ «Вінета».*

**Постановка проблеми.** Пропаганда у ХХ столітті стала провідним методом маніпулювання суспільною свідомістю, інструментом контролю держави за поведінкою широких мас населення. У роки Другої світової війни пропаганда була потужною інформаційною зброєю держав світу. Влада активно використовувала пропаганду для досягнення поставлених зовнішньо та внутрішньополітичних цілей. Пропагандистська діяльність органів влади стала спеціальним видом державної діяльності у сфері реалізації інформаційно-психологічних атак на ворога в умовах війни та забезпечення впливу на суспільну думку всередині країни.

Між тим в історико-правовій науці залишаються малодослідженими питання нормативно-правової основи організації та діяльності спеціальних органів Третього Райху, що забезпечували реалізацію імперської пропаганди на окупованих радянських територіях. Насамперед, йдеться про Східний відділ Міністерства просвіти і пропаганди Райху, який відіграв провідну роль у реалізації пропаганди проти Радянського Союзу, зокрема на окупованій території Райхскомісаріату «Україна» (червень 1941 року — листопад 1944 року).

**Метою дослідження** є загальна характеристика нормативно-правової основи організації та діяльності Східного відділу Міністерства просвіти і пропаганди Райху та його спеціального підрозділу «Вінета» на окупованих радянських територіях.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Загально-теоретичними аспектами функціонування Міністерства просвіти і пропаганди Райху та реалізацією його структурними підрозділами пропагандистських кампаній проти СРСР займалися такі дослідники, як Р. Герцштейн [1], В. Дашичев [2], О. О कोरोков [3], С. Круппська [4], О. Штиркіна [5] та ін.

На особливу увагу в контексті досліджуваної проблематики заслуговують наукові праці Д. Жукова та І. Ковтуна «Антисемітська пропаганда на окупованих територіях РСФСР, 1941–1944 рр.» [6], М. Михайлюк «Агітаційно-пропагандистська діяльність органів німецької окупаційної влади серед населення України (1941–1944 рр.)» [7], П. Рекотова

«Органи управління на окупованій території України (1941–1944 роки)» [8], О. Салати «Формування німецького інформаційного простору в Рейхскомісаріаті України та в зоні військової адміністрації (червень 1941–1944 рр.)» [9], О. Яшан «Морально-психологічний стан населення України в умовах окупації» [10] та ін.

Аналіз останніх вітчизняних публікацій у даному напрямі свідчить про наявність «білих плям» у висвітленні трансформаційних процесів організації та діяльності Східного відділу Міністерства просвіти і пропаганди Райху у період нацистської окупації радянських територій.

**Виклад основного матеріалу.** Посилення міжнародної напруги напередодні Другої світової війни обумовило потребу створення у державах спеціальних таємних органів пропаганди. Так, у США було сформовано «Відділ ведення психологічної війни», у Великій Британії — «Відділ спеціальних операцій» при міністерському «Бюро Воєнної Пропаганди» та в СРСР — Відділ пропаганди і агітації (ОПіА). Політичне керівництво Німеччини ще з середини 30-х років почало працювати у напрямку створення структур для ведення розвідувальної підривної пропагандистської діяльності серед країн Європи. Пропагандистські атаки здійснювали відділи пропаганди служби розвідки і контррозвідки (Абвер) та зовнішньополітичної розвідки Головного управління імперської безпеки (РСХА). У геббельсівському рейхсміністерстві було утворено таємний 7-й відділ під назвою «Відділ контрзаходів» [11, с. 38]. Агенти-шпигуни цього відділу проводили самостійні пропагандистські акції за кордоном Райху.

Дослідниця Н. Дороніна вважає, що першим нормативним документом, який став юридичною підставою для створення спеціального пропагандистського апарату, є рішення фюрера «Про заходи для підготовки ведення пропагандистської війни», що було прийняте у 1935 році. У цьому документі вперше були визначені мета та завдання пропагандистської війни Райху, а саме: «Ідеологічне забезпечення ведення війни шляхом здійснення морально-психологічних та інформаційних диверсій на території окупованих держав» [12, с. 34].

Як зазначає російський дослідник О. О कोरोков, у 1938 році між начальником штабу вермахту (далі ОКВ) В. Кейтелем та міністром пропаганди Й. Геббельсом було укладено договір про співпрацю у сфері пропаганди під час ведення війни в Європі та на Сході [3, с. 25]. Цей договір став юридичною підставою для початку формування спеціального східного апарату пропаганди у структурі райхсміністерства народної просвіти і пропаганди.

У квітневому меморандумі «Ведення війни на Сході як організаційна проблема» № 647/38 генерала-фельдмаршала В. Кейтеля вперше висувається ідея «остфоршунгу» (нім. «дослідження Сходу»), тобто історичної необхідності, геополітичної доцільності та правомірності «розширення життєвого простору на Сході». Під поняттям «східний простір» (нім. Lebensraum im Osten) нацисти розуміли східноєвропейські території, кавказький регіон та Близький Схід.

У документі серед іншого зазначалося: «Війна на Сході є життєвою необхідністю. Вона буде вестись усіма засобами та силами Райху. Окрім збройної боротьби, буде здійснено пропагандистський наступ» [13, с. 87]. 7 жовтня 1939 року А. Гітлер підписав декрет «Про посилення німецької нації на європейському Сході». У цілому, у документі йшлося про надання правового захисту та підтримки німцям-фольксдойче, що мешкали на території Польщі, України, Росії та про запровадження політики «економічної свободи Райху на Сході» (нім. «die frei Hand im Osten»). У подальшому цей декрет став юридичною основою для розгортання превентивної пропагандистської діяльності нацистів на Сході.

Нормативно-правовим актом, що регламентував ведення превентивної пропаганди на території Сходу, став додаток до директиви № 21 Генерального штабу ОКВ «Про застосування пропаганди під час здійснення «блискавичної» військової кампанії проти СРСР» від 18 грудня 1940 року. Відповідно, план реалізації «блискавичної» війни базувався на двох стратегічних завданнях — по-перше, шляхом зброї розширити німецький «життєвий простір»

тір на Сході»; по-друге, використовуючи пропаганду як інструмент війни, остаточно знищити східний осередок «єврейського більшовизму» [16, с. 71].

Наприкінці грудня цього ж року, керуючись затвердженим планом наступальних дій на східному фронті, Й. Геббельс створює міністерський відділ Генеральний реферат «Східний простір» (нім. Generalreferat Ostraum, далі скорочено — ГР «Схід»). Ця установа мала займатися таємним збиранням, аналізом інформації та розробкою пропагандистських кампаній у напрямку підриву і послаблення державного та суспільно-політичного ладу Радянського Союзу як основного ідейного й воєнно-стратегічного ворога Райху.

На посаду головного референта відділу було призначено нациста Е. Тауберта. Доктор філософії Ебергард Тауберт (1907–1976 рр.) з 1931 року займався розробкою пропагандистської риторики партії НСДАП. У вищих управлінських колах був відомий під прізвиськом «Доктор Анти» за свою нетерпимість до євреїв. З 1933 року у міністерстві пропаганди очолював відділ пропаганди II-4 (антимарксистська та антирадянська пропаганда). У розпорядчій інструкції від 31 березня 1937 року Е. Тауберт зазначав: «Ведення боротьби проти світового більшовизму є генеральною лінією німецької політики та головним завданням націонал-соціалістичної пропаганди. Ми маємо довести світові, що більшовизм є смертельним ворогом для всіх народів і націй» [14, с. 598]. До 1945 року Е. Тауберт носив персональне звання «спеціаліста з питань ворожого арійцям світогляду», тобто більшовизму, іудаїзму, масонства та демократії.

Правове регулювання організації та діяльності Генерального реферату «Східний простір» Імперського міністерства народної освіти і пропаганди здійснювалося на основі єдиних принципів та положень нацистського законодавства. Усі нормативно-правові акти, що регламентували специфіку діяльності даної структури, були підпорядковані таким принципам: фюрерства (принцип верховенства права (нім. Rechtsstaat) замінявся принципом верховенства волі фюрера); законності (закон у нацистській імперії визнавався джерелом права і знаходився на вершині піраміди відповідних нормативно-правових актів); принцип формальної визначеності, а також принципи уніфікації та стандартизації законодавства (у німецькій правовій науці використовується термін «Zeit des Nationalsozialismus», або скорочено «NS-Zeit»).

Відповідно, нормативно-правовим забезпеченням пропагандистської діяльності Генерального реферату «Східний простір» Міністерства освіти і пропаганди Райху стали так звані «фюрерські закони» та директиви, а також внутрішні та міжвідомчі нормативні акти (декрети, директиви, циркуляри, розпорядження, спеціальні інструкції тощо), що визначали структуру апарату, принципи взаємодії його структурних підрозділів, їхні функції, а також напрями пропагандистської діяльності, специфіку її методів та форм.

Так, у Плані роботи Генерального реферату «Східний простір» від 10 лютого 1941 року встановлювалося, що цей державний орган пропаганди мав складатися з трьох структурних підрозділів: підрозділ активної пропаганди; підрозділ комісарів для спеціальних доручень; аналітичний підрозділ. Повний штат працівників нараховував 38 осіб [15, с. 8]. Таким чином, ГР «Схід» був вузькоспеціалізованою пропагандистською структурою райхсміністерства народної освіти і пропаганди. З грудня 1940 року по червень 1941 року основними завданнями органу були аналіз змісту більшовицької пропаганди, прогноз динаміки методів та способів її реалізації, а також підготовка «сценаріїв» пропагандистських атак у період реалізації «блискавичної» війни на Сході.

Згідно з директивою фюрера «Про ведення пропаганди у період війни на Сході» від 6 червня 1941 року, агенти міністерства освіти і пропаганди Райху, спільно з абверкомандами німецьких збройних сил, мали проводити аналітичну розвідувальну діяльність на майбутніх окупованих територіях Радянського Союзу [16, с. 39]. Аналітична розвідка, як її визначає О. Буряк, — це компонент розвідувальної діяльності, який полягає у здійсненні складної системи розумових операцій, зокрема аналізу та синтезу, з метою отримання нової інформації про ворога [17, с. 8]. Розвідувальна інформація відрізняється від звичайної

тим, що вона є цільовою. Це не відомості взагалі, а аналітично інтегрована інформація, що є достатньою підставою для прийняття конкретних рішень в умовах ведення психологічної війни. Тобто інформацію про ворога агенти-пропагандисти мали отримувати, не вдаючись до безпосереднього контакту з ним, шляхом аналізу наявних матеріальних джерел — радянської періодичної преси, літератури, державної документації, особистих листів тощо. На основі отриманих даних створювався нацистський пропагандистський продукт, який мав бути мовно та ментально адаптований для народів СРСР.

У кінці червня 1941 року, з початком збройного німецько-радянського конфлікту, цілі та завдання Генерального реферату «Східний простір» були значно розширені та ускладнені. Аналізуючи директиву А. Гітлера № 144/41 «Щодо організації пропаганди у період наступу на СРСР», слід виокремити основні стратегічні завдання, які висувалися перед нацистськими органами пропаганди: 1) організація постачання друкованої продукції на окуповану територію, зокрема на територію України та країн Прибалтики; 2) налагодження функціонування місцевої окупаційної преси; 3) створення адаптованих до місцевого населення пропагандистських текстів.

Керуючись цим документом, міністерство просвіти і пропаганди Райху здійснило комплексну реорганізацію системи функціонування Генерального реферату «Східний простір». У липні цього ж року, оптимізуючи організаційно-управлінські аспекти, на його основі було утворено Східний відділ (нім. Abteilung Ost).

У звіті голови Східного відділу д-ра Е. Тауберта за серпень 1941 року знаходимо інформацію про реорганізацію. У розділі «Загальні наміри та цілі нашої діяльності» визначено, що Східний відділ став головним аналітичним центром міністерства пропаганди Райху. А в розділі «Про результати роботи» зазначається, що до кінця серпня 1941 року було де-юре завершено формування організаційної структури відділу. Референтура складалася із структурних підрозділів — Центральне управління; відділ «Антикомінтерн» (нім. Anti-Comintern / AC), яке почало функціонувати ще з 1937 року; спеціальний відділ «Вінета» (нім. Vineta / e.V). У свою чергу, Центральне управління Східного відділу складалося з таких підрозділів: I підрозділ — «Внутрішнє управління»; II підрозділ — «Юридичний»; III підрозділ — «Фінанси»; IV підрозділ — «Технічний відділ»; V підрозділ — «Інформатори» [18, с. 1].

Відповідно до директиви Й. Геббельса «Про дотримання секретності під час ведення пропаганди» від 31 серпня 1941 року, «Східний відділ» отримав статус спеціально уповноваженого органу пропаганди, що реалізовувався у праві здійснювати офіційний контроль за діяльністю будь-яких пропагандистських структур на території окупованого Сходу, давати обов'язкові рекомендації іншим райхсміністерствам і відомствам з будь-яких питань реалізації пропаганди [20, с. 56]. Протягом всього часу радянсько-німецької війни цей відділ здійснював керівництво всією пропагандистською діяльністю Райху на радянських територіях.

Згідно з наказом райхсміністра Й. Геббельса «Про призначення на посаду голови референтури «Схід» (або «Східного відділу») Імперського міністерства народної просвіти і пропаганди доктора Е. Тауберта від 20.06.1941 року, головний референт стає уповноваженим здійснювати контроль за реалізацією імперської пропаганди на окупованих радянських територіях. Основна мета діяльності референта була визначена як «організація ведення ідейної війни з більшовиками та «жидомасонами» [20, с. 73].

Ведення ідеологічної війни з так званим «жидобільшовизмом» вимагало від «Східного відділу» встановлення тісної співпраці з іншими державними структурами, які мали безпосереднє відношення до реалізації пропаганди на Сході. Керуючись директивою «повновладного представника фюрера» Р. Гесса «Про співробітництво усіх відомств у вихованні і пропаганді» від 13 травня 1935 року та директивою фюрера «Про ведення пропаганди на період війни на Сході» від 6 червня 1941 року, Е. Тауберт встановив тісні зв'язки з політичною службою Г. Лейбрандта райхсміністерства Східних окупованих територій,

управлінням пропаганди вермахту на чолі з Г. Гросскопфом, а також із Берлінським інститутом історії Нової Німеччини та Франкфуртським інститутом з вивчення «єврейського питання» [21]. Передбачалося, що спільними зусиллями вони покращать якість пропаганди, яка буде спрямована на слов'янські народи СРСР.

На посаді спеціальних радників генерального референта з питань реалізації пропаганди на Сході перебували А. Нікурадзе (псевдонім Сандерс) — грузинський емігрант, одночасно особистий радник з політичних питань райхляйтера А. Розенберга, та М. Гальберг — російський емігрант, колишній член Вищої монархічної ради Росії, військовий кореспондент, одночасно радник гауптштурмфюрера СС д-ра Кірхе [22, с. 173]. Таким чином, до кінця літа 1941 року «Східний відділ» було остаточно включено до системи інформаційного забезпечення військової розвідки та політики управління східними окупованими територіями.

Як уже зазначалося вище, у червні 1941 року у Східному відділі було утворено глибоко законспірований структурний підрозділ «Вінета» (нім. *Vineta, Propagandadienst Ostraum e.V.*). Назва цього відділу має міфологічне походження. За німецькими легендами, на початку раннього середньовіччя, у межиріччі Одери нібито існувало місто Вінета, яке було найбільшим центром торгівлі зі слов'янським світом. Західноєвропейське королівство франків (германців) прагнуло володіти цим містом як форпостом для подальшої торговельної колонізації Сходу. Нацисти використали назву цього міфічного міста заради емоційного підсилення ролі таємного відділу пропаганди на Сході.

Відомості про спецвідділ, а саме про його організаційну структуру та цілі діяльності, знаходимо у наказі генерального референта «Східного відділу» д-ра Е. Тауберта «Про призначення на посаду директора спецвідділу «Вінета» д-ра Х. Курца» від 21 червня 1941 року. На кінець червня 1941 року спецвідділ «Вінета» мав наступну структурну побудову: Відділ управління; Штаб перекладу; Бюро Цербста (відділ фотомонтажу); Бюро Бакхауза (відділ друку); Бюро Хельмана (відділ активної пропаганди, який спеціалізувався на підготовці агентів-пропагандистів та флюстерів (з нім. «пропаганда шепотом»). У документі зазначається, що усі підвідділи організаційно відокремлені один від одного, працюють самостійно і мають підпорядковуватись директору спецвідділу д-ру Х. Курцу [23, с.5].

Відділ управління займався організаційно-економічними питаннями функціонування спецвідділу «Вінета». Також він здійснював аналітичну роботу щодо кадрового управління.

Основною функцією Штабу перекладу спецвідділу «Вінета» було забезпечення якісного аналітичного перекладу розвідматеріалів, здобутих на окупованих територіях, та переклад нацистських пропагандистських текстів на мови народів СРСР. Штаб перекладу складався з кількох секторів: сектор «Остланд» (Латвія, Литва, Естонія); сектор слов'янських мов (Росія, Україна, Білорусія), сектор «Кавказ» (Вірменія, Азербайджан, Узбекистан, Грузія).

У відділі активної пропаганди, або у так званому Бюро Хельмана, готували агентів-пропагандистів для конспіративної роботи у тилу противника. Методами роботи агентів були: виявлення та вербування невдоволених радянською владою або колишніх репресованих, розповсюдження через них листівок та інших друкованих пропагандистських матеріалів. Також агенти займалися поширенням дезорієнтуючих чуток серед населення в умовах окупації — так звана флюстерпропаганда (нім. *Flüsterpropaganda*). До кінця серпня агенти цього відділу були ізольовані від будь-яких зв'язків із зовнішнім світом. Штаб-квартира вінетівців знаходилася у південно-східній приміській зоні на території табору Вульхайде за 50 км від Берліна [23, с. 1].

2 вересня 1941 року спецвідділ перестає бути таємним. Формально він був зареєстрований як технічний відділ з перекладу при міністерстві просвіти і пропаганди Райху — *Dienststelle Vineta Propagandadienst Ostraume.V.* Очолив «Вінету» Т. фон Радлофф. Центральний офіс було розміщено у колишньому радянському посольстві на Вікторія-штрассе, 10 [23, с.5].

Де-факто, спецвідділ «Вінета» мав проводити надтаємну пропагандистську діяльність за такими напрямками:

- переклад розвідувальних даних: радянських документів, преси, літератури, особистих листів тощо;
- виготовлення друкованих пропагандистських засобів для розповсюдження на окупованих радянських територіях;
- ведення радіопробанди та радіопрослуховування;
- аналітична розвідувальна діяльність;
- вербування та підготовка пропагандистів із числа білоемігрантів, радянських військовополонених, добровольців із місцевого окупованого населення (переважно колишніх репресованих політв'язнів та інтелігенції), а також примусово депортованих остарбайтерів.

Особливе значення мав аналітично-розвідувальний напрям діяльності. Отримуючи розвіддані від спеціальних агентів щодо морально-психологічного стану червоноармійців та населення окупованих територій, група аналітиків спецвідділу оцінювала та прогнозувала ефективність реалізації пропагандистських кампаній в цілому. Через аналітичну розвідку реалізувалася загальна оперативно-інформаційна функція міністерства просвіти і пропаганди Райху на окупованих радянських територіях.

У мемуарах колишнього директора спецвідділу «Вінета» Х. Курца знаходимо таку інформацію: «З осені 1941 року до управлінського апарату «Вінети» стали долучати жіночий елемент, що свідчить про значне розширення задач спецвідділу» [23, с. 15]. Директор Х. Курц підкреслював особливу роль жінок у реалізації спеціальної діяльності пропагандистів в умовах окупації.

Відносно сприятлива воєнно-стратегічна ситуація на Східному фронті обумовлювала характер та напрями діяльності спецвідділу. Так, швидка окупація великої території Радянського Союзу сприяла розгортанню активної пропаганди серед окупованого населення за такими напрямками: формування позитивного уявлення про німецьку окупацію, полон та умови праці на території Райху; підрив авторитету державного та військово-політичного керівництва СРСР; посилення нігілістичних та конформістських настроїв місцевого населення до законів і порядків нацистів; налагодження співпраці місцевого населення з окупаційною німецькою адміністрацією.

Відповідно до наказу генерального референта д-ра Е. Тауберта «Про утворення підрозділу активної пропаганди «Східного відділу» від 10 листопада 1941 року, спецвідділ «Вінета» отримав особливий статус в середині галузевого відомства і став називатися «Відділ східної пропаганди особливого призначення» [24, с. 81]. Він спеціалізувався на підготовці, організації та проведенні спеціальних пропагандистських операцій, інформаційних диверсій та виконанні інших складних аналітико-розвідувальних та вербувальних завдань на окупованих східних територіях.

На посаду директора спецвідділу «Вінета» було призначено д-ра Х. Хумпфа. У «Звіті д-ра Хумпфа про пропагандистську діяльність спецвідділу "Вінета"» за весняний період 1942 року знаходимо відомості про чергову реорганізацію даної структури. Були остаточно сформовані такі підрозділи спецвідділу: адміністративний відділ; технічний відділ; аналітичний відділ; відділ активної пропаганди; відділ пропаганди та преси; відділ радіопробанди, так зване «Бюро Альбрехта»; відділ радіопрослуховування, так звана «Апаратна»; відділ архівів [15, с. 2]. Ця структура організації зберігалася до 1944 року, тобто до кінця окупації Радянського Союзу.

Виходячи зі структурної організації спецвідділу «Вінета», доречно його функції поділити на дві групи: інформаційно-маніпулятивні та спеціальні функції.

До інформаційно-маніпулятивних функцій належали: збір, аналіз та поширення інформації, розробка пропагандистських операцій, оцінка їхньої ефективності, деструктивно-інтегративний вплив на суспільну свідомість населення в умовах окупації тощо. До то-

го ж через пропаганду здійснювався вплив на політичну та правову свідомість окупованого населення шляхом популяризації та роз'яснення прийнятих наказів і постанов окупаційних органів влади тощо.

До спеціальної групи функцій належали аналітична розвідка, вербування та спеціальна підготовка кадрів. Під поняттям «вербування» (з нім. *werben*) ми розуміємо заохочення місцевого населення до добровільної військової служби у частинах вермахту або до співпраці з нацистами у здійсненні пропагандистської діяльності проти Радянського Союзу. Спеціальні заходи вербування здійснювалися після ретельного пошуку та вивчення кандидатів. Зокрема, активно опрацьовувалася захоплена документація радянських установ, що дозволяло виявляти репресованих, цінних спеціалістів, їхні родинні зв'язки тощо.

Використовуючи метод хронології, виділяємо наступні етапи формування нормативно-правової основи організації та діяльності Східного відділу райхсміністра пррвсвіти і пропаганди.

1-й етап (умовно грудень 1940 р. до червня 1941 р.) — установчий. Хронологічні межі установчого етапу обумовлені часом утворення Імперського міністерства пррвсвіти і пропаганди та формуванням його спеціального підрозділу Генерального реферату «Східний простір» для реалізації пропаганди на Сході. На цьому етапі була сформована законодавча база діяльності райхсміністра пррвсвіти і пропаганди та прийняті установчі документи щодо організації та діяльності Генерального реферату «Східний простір».

Генеральний реферат «Східний простір» Міністерства пррвсвіти і пропаганди Райху діяв на підставі та у межах повноважень, що були передбачені на той час діючим нацистським законодавством. На цьому етапі були затверджені правові та організаційні засади діяльності райхсміністра пррвсвіти і пропаганди та його структурного підрозділу Генерального реферату «Східний простір», який в подальшому було реорганізовано у «Східний відділ». Відповідні нормативно-правові акти формально затвердили стратегічну мету, цілі та завдання діяльності райхсмінерського підрозділу на східних територіях, визначили основні та спеціальні методи та форми реалізації пропагандистської діяльності спецвідділом «Вінета» на вже окупованих територіях Сходу. Було остаточно сформовано складну ієрархічно впорядковану систему органів пропаганди райхсміністра пррвсвіти і пропаганди, які шляхом оперативно-управлінської, владно-розпорядчої та спеціально-пропагандистської діяльності вели ідейну боротьбу у початковий період радянсько-німецької війни.

2-й етап (червень 1941 — листопад 1943 рр. / вересень 1944 р.) — етап повномасштабної реалізації діяльності Східного відділу та його спецвідділу «Вінета» на окупованих радянських територіях. Нижня хронологічна межа обумовлена початком захоплення вермахтом радянських територій та встановленням нацистського окупаційного режиму. У цей період спецвідділ «Вінета» починає активну діяльність на окупованих українських територіях. Верхня межа обумовлена часом остаточної ліквідації нацистського окупаційного режиму на території СРСР.

Основний зміст нормативно-правових актів цього періоду зводиться до наступних положень:

— Східний відділ Міністерства народної пррвсвіти і пропаганди Райху діяв від імені фюрера на основі та на виконання нацистських законів і був наділений особливими владними повноваженнями та компетенціями. Він став ключовою контролюючою пропагандистською структурою Міністерства пррвсвіти і пропаганди під час реалізації ідеологічної боротьби Райху проти СРСР;

— Східний відділ мав складну організаційну структуру. Вона складалася з трьох організаційно-правових рівнів: директивний рівень — до нього належали безпосередньо фюрер, райхсміністр Й. Геббельс та генеральний референт відділу Е. Тауберт; центральний управлінський рівень був представлений головою спецвідділу «Вінета» та його заступниками — очільниками структурних підрозділів спецвідділу; виконавчий рівень — штатні

працівники (аналітики, перекладачі, радіоведучі, технічні працівники та ін.) та спеціальні таємні агенти.

— функціонування Східного відділу та спецвідділу «Вінета» регламентувалося нормативно-правовими актами загального та спеціального характеру. Спеціальна документація — це таємні відомчі та міжвідомчі документи, які мають спеціальну форму складання, особливий зміст, порядок їхнього прийняття та затвердження, строки та способи зберігання. За призначенням вони поділялися на організаційні, які, як правило, закріплювали функції та обов'язки штатних та позаштатних працівників та напрями їхньої діяльності; розпорядчі, за допомогою яких здійснювалося оперативне керівництво та контроль всередині структури; звітні — документи, що містили надважливу аналітичну інформацію про фактичний стан організації та діяльності спецвідділу у конкретний період у конкретних умовах на окупованих радянських територіях. Звіти були підставою для прийняття розпорядчих документів і мали допоміжний характер порівняно з організаційно-розпорядчою документацією. За ступенем гласності ці документи були таємними або цілком таємними, тобто розголошення змісту таких документів могло призвести до притягнення до кримінальної відповідальності або фізичного знищення особи, що розголосила таємницю.

— Основними напрямками діяльності спецвідділу «Вінета» були: розробка «сценаріїв» пропагандистських кампаній проти СРСР; технічний переклад пропагандистських та розвідувальних матеріалів; активна агітаційно-пропагандистська діяльність та флюстерпропаганда серед місцевого населення в умовах окупації; аналітична розвідка; радіопропаганда та прослуховування; вербування та підготовка кадрів. Відповідно до звітної документації спецвідділу «Вінета», провідними напрямками його діяльності були аналітично-розвідувальна, інформаційно-маніпулятивна та вербувальна робота.

**Висновки.** Даючи загальну характеристику нормативно-правовій основі організації та діяльності Східного відділу Міністерства просвіти і пропаганди Райху на окупованих радянських територіях, ми дійшли до наступних висновків. В організаційно-правовому плані Східний відділ та спеціальний відділ «Вінета» були єдиною пропагандистською організацією імперського міністерства пропаганди, яка діяла від імені фюрера, німецького народу та нацистської партії на основі та на виконання діючих імперських та окупаційних законів у період з 1941 року по 1944 рік.

У діяльнісному аспекті нормативно-правова основа набула широкого правового забезпечення у системі нацистського законодавства. Основна мета діяльності Східного відділу — реалізація пропагандистської кампанії Райху на окупованих радянських територіях. До основних функцій та завдань даної структури належали: розробка та реалізація пропагандистських операцій на східних окупованих територіях; аналітична розвідувальна діяльність; вербування та підготовка кадрів для таємної законспірованої роботи на окупованих радянських територіях; виготовлення друкованих засобів пропаганди для розповсюдження серед місцевого населення в умовах окупації; ведення радіопропаганди та радіопрослуховування.

Отже, нормативно-правова основа організації та діяльності Східного відділу Міністерства просвіти і пропаганди Райху — це одночасно і нормативне регулювання організації та діяльності Східного відділу, і виконання імперського та окупаційного права як засобу управління сферою пропагандистської діяльності даної організації на окупованих радянських територіях.

#### Список використаних джерел

1. Герцштейн Р. Э. Война, которую выиграл Гитлер. Смоленск, 1996. 608 с.
2. Дашичев В. Банкротство стратегии германского фашизма. Исторические очерки, документы и материалы. Т. 1: Подготовка и развертывание нацистской агрессии в Европе. 1933–1941. Москва, 1973. С. 301–303.



3. Окорочков А. Особый фронт. Немецкая пропаганда на Восточном фронте в годы Второй мировой войны. Москва, 2007. 288 с.
4. Крупская С. Пропагандистское обеспечение внешней политики национал-социалистической Германии: автореф. дис. ... канд. ... ист. наук. Москва, 2013. 24 с.
5. Штыркина О. Информационно-пропагандистские технологии в прессе Третьего рейха: автореф. дис. ... канд. фил. наук. Москва, 2011. 18 с.
6. Жуков Д., Ковтун И. Антисемитская пропаганда на оккупированных территориях РСФСР, 1941–1944 гг. Москва — Ростов-на-Дону. 2015. 283 с.
7. Михайлюк М. Агітаційно-пропагандистська діяльність органів німецької окупаційної влади серед населення України (1941–1944 рр.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук, Київ, 2006. 22 с.
8. Рекотов П. Органи управління на окупованій території України (1941–1944 роки). Український історичний журнал. 1997. № 3. С. 90–101.
9. Салата О. Формування німецького інформаційного простору в Рейхскомісаріаті України та в зоні військової адміністрації (червень 1941 р. 1944 рр.) : автореф. дис. ... доктор. іст. наук. Донецьк. 2010. 34 с.
10. Яшан О. Морально-психологічний стан населення України в умовах окупації : автореф. дис. ... канд. іст. наук. Черкаси. 2010. 22 с.
11. Рисс К. Тотальный шпионаж. Москва, 1991. 228 с.
12. Доронина Н. Нацистская пропаганда на оккупированных территориях Ставрополя и Кубани в 1942–1943 гг.: цели, особенности, крах : дис. ... канд. ист. наук. Москва. 2005. 181 с.
13. Басистов Ю. Особый театр военных действий. Листовки на фронтах Второй мировой войны. Санкт-Петербург. 1999. 150 с.
14. Звягинцев А. Главный процесс человечества. Нюрнберг: документы, исследования, воспоминания. Москва. 2012. 656 с.
15. Bundesarchiv (BA). Berlin. R55/1296. Dokumente der öst Abteilung. 22 s.
16. Кроуфорд С. Восточный фронт день за днем. Германский вермахт против Красной армии. 1941–1945. Москва. 2011. 302 с.
17. Бурьяк А. Аналитическая разведка. Москва. 2007. 187 с.
18. Institut für Zeitgeschichte, Bestand ZS A-3/1.
19. Гогун А. Черный PR Адольфа Гитлера: Документы и материалы. Москва. 2004. 416 с.
20. Дудин Л. В оккупации / Под немцами. Воспоминания, свидетельства, документы. Историко-документальный сборник. Санкт-Петербург. 2011. 263 с.
21. Bundesarchiv (BA). Koblenz. R55/21462. Dokumente. Berichte. Dr. Taubert. 34 s.
22. Откровения и признания. Нацистская верхушка о войне «третьего рейха» против СССР. Секретные речи. Дневники. Воспоминания. Смоленск. 2000. 640 с.
23. Institut für Zeitgeschichte, München (IfZ) Kurz H. «Vineta» / Entnommen im vorliegenden Zustand aus Wlassow-Material von Jürgen Thorwald. *Institut für Zeitgeschichte*. Bestand. ZS-0412. S. 24.
24. Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918 — 1945. Aus dem Archiv des Deutschen Auswärtigen Amtes. Serie D (1937 — 1945). Baden-Baden. 1961, Bd. 12,2, S. 689.

**Долгорученко Екатерина Олеговна,**  
старший преподаватель кафедры  
теории и истории государства и права  
(Днепропетровский государственный университет внутренних дел)

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОСТОЧНОГО ОТДЕЛА МИНИСТЕРСТВА ПРОСВЕЩЕНИЯ И ПРОПАГАНДЫ РЕЙХА НА ОККУПИРОВАННЫХ СОВЕТСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ**

*В статье дается общая характеристика нормативно-правовой основы организации и деятельности Восточного отдела Министерства просвещения и пропаганды Рейха. Проанализировано содержание так называемых «фюрерских» законов, директив, а также подзаконных нормативных актов, которые определяли функционирование Восточного отдела и его структурного подразделения - спецотдела «Винета» на оккупированных советских территориях (с июля 1941 года по сентябрь 1944 года).*

**Ключевые слова:** нацистское законодательство, пропаганда, Восточный отдел, спецотдел «Винета».

**Dolgoruchenko Katerina Olegovna,**  
Senior Lecturer of the Department  
of Theory and History of State and Law  
(Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs)

**THE REGULATORY-FRAMEWORK OF ORGANIZATION AND ACTIVITY OF THE  
EASTERN DIVISION OF MINISTRY OF EDUCATION AND PROPAGANDA  
OF REICH IN OCCUPIED SOVIET TERRITORIES**

*The regulatory-framework of organization and activity of the Eastern Division of Ministry of Education and Propaganda of Reich in occupied Soviet territories.*

*This article brings to light the overall characteristics of normative-legal base of an organization and activity of East department of Ministry of Education and Propaganda Reich. It was revealed and analyzed a content of so called "fuhrer's" laws, directives and also by-laws which constituted a regulatory and legal field for the functioning of the Eastern Division and its structural department – the Vineta special department in the occupied Soviet territories (from June of 1941 to September of 1944).*

*The main content of those documents is reduced to the following statement: East department of Ministry of Education and propaganda Reich acted of the behalf fuhrer's name, on the bases of and on fulfilling Nazi laws and was endowed with special powers and competencies, implementing a particular propaganda's activity in the occupied Soviet territories. It became a key ruling structure of Ministry of Education and Propaganda at the time of ideological struggle of Reich against the USSR.*

*The article provides an analysis of foreign and domestic publications on this topic problems, there are a number of gaps in the coverage of transformative processes of organization and special propaganda activities of the Eastern Division of Ministry of education and propaganda of Reich in the entire period of occupation of the Soviet Union's territories, in particular the territory of the Reichscommissariat "Ukraine".*

*The author included little-known materials of the Bundesarchiv and cases with the national archive of the Security Service of Ukraine, which reveals the specifics organization and activities of the special department of "Vineta" in the occupied Soviet territories. For the first time, was set clear chronological frames for the activities of the special department, its functions, goals and tasks. And also methods, ways and types of propaganda activities of this organization.*

**Key words:** *Nazi legislation, propaganda, Eastern division, special department "Vinetta".*

Надійшла до редколегії 12.01.2018

УДК 340.13+94(477) «1917/1921»



**Зозуля Євген Вікторович,**  
доктор юридичних наук, доцент  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТРУКТУРНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ ПЕРІОДУ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1921 рр.**

*У статті висвітлено питання нормативно-правового та організаційного забезпечення становлення органів охорони правопорядку, їхньої діяльності з охорони громадського порядку і безпеки, боротьби зі злочинністю за часів Української Центральної Ради, Української держави гетьмана П. Скоропадського, УНР за доби Директорії.*

*Охарактеризовано процес формування нормативно-правової бази національних органів охорони правопорядку в контексті державотворчих процесів періоду Української революції 1917–1921 рр. Проаналізовано організаційно-управлінську діяльність відповідних органів за часів Української Центральної Ради, Української держави гетьмана П. Скоропадського, УНР за доби Директорії щодо створення системи органів внутрішніх справ, організаційно-штатного забезпечення й визначення основних функцій їхньої діяльності, залучення до охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю народних формувань самоохорони і охорони порядку.*

*Зазначено важливість вивчення історико-правових аспектів формування нормативно-правової бази та організаційно-структурних засад діяльності органів охорони правопорядку періоду Української революції 1917–1921 рр. з точки зору сучасних процесів реформування системи МВС України, вирішення проблем законодавчого та організаційно-управлінського забезпечення діяльності Національної поліції.*

**Ключові слова:** Українська революція 1917–1921 рр., органи охорони правопорядку, нормативно-правове та організаційне забезпечення, охорона правопорядку, боротьба зі злочинністю.

**Постановка проблеми.** Актуальною проблемою сучасної історико-правової науки є дослідження процесів національного відродження, визвольної боротьби та державотворення. Революція гідності 2014 року стала однією з найбільш значущих точок відліку у становленні української нації, коли після двадцяти трьох років невизначеності український народ, нарешті, остаточно зробив свій зовнішньополітичний вибір — курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію.

У той же час процес розбудови незалежної держави потребує узагальнення всього накопиченого досвіду. Це зумовлено тим, що колізії сучасного вітчизняного державотворення багато в чому є аналогічними проблемам, які постали перед творцями української державності в період Української революції 1917–1921 рр. одного із найважливіших і найскладніших періодів в історії нашого народу у ХХ столітті. Ці роки стали вершиною національно-визвольної боротьби, відродження української нації.

В означеному контексті однією із затребуваних проблем є дослідження розбудови українською державою системи національних правоохоронних органів, аналіз нормативно-правових й організаційно-правових засад їхньої діяльності з охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю за суспільно-політичної ситуації в Україні в 1917–1921 рр. Означена проблема є **актуальною** з точки зору необхідності врахування історичного досвіду розбудови національних правоохоронних органів для вирішення сучасних завдань реформування системи МВС України, створення Національної поліції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізуючи глибинність вивчення даної проблеми в сучасній історико-правовій науці, необхідно зазначити, що в узагальнюючих, новаторських працях вітчизняні науковці намагалися об'єктивно й неупереджено розкрити зазначену проблематику. Дослідженням історико-правових проблем організації охорони правопорядку та розбудови органів внутрішніх справ України в період 1917–1921 рр. займалися Р. Ю. Васковський, О. А. Гавриленко, П. І. Гарчев, В. А. Довбня, Є. С. Дурнов, І. А. Логвиненко, І. П. Мазепа, О. М. Мироненко, П. П. Михайленко, В. С. Сідак, А. П. Тимченко, П. О. Христюк, В. М. Чисніков, Я. І. Шинкарук та інші науковці.

Втім, зважаючи на те, що розвиток української державності та процесу реформування правоохоронної системи в сучасний період може бути більш ефективним з урахуванням власної практики державотворення, розвитку та становлення правоохоронних органів, на наш погляд, існує потреба в подальшому комплексному науковому аналізі нормативно-правових та організаційно-структурних засад функціонування органів правопорядку української держави в зазначений історичний період.

Таким чином, **метою** цієї роботи є ретроспективний аналіз досвіду нормативно-правового й організаційно-структурного забезпечення розбудови національних органів охорони правопорядку на різних етапах Української революції 1917–1921 рр., визначення можливостей його використання у реформуванні сучасної системи органів Національної поліції України.

**Виклад основного матеріалу.** Безперечно, розгляд даного питання необхідно почати з характеристики періоду Української революції, коли точилася боротьба за втілення в життя ідеї української державності та створення національних державних інституцій, у тому числі й системи правоохоронних органів.

Як відомо, у період 1917–1921 рр. Україна пережила різні форми національної державності (Українська Народна Республіка періоду Центральної Ради, Українська Держава гетьмана П. Скоропадського, Українська Народна Республіка доби Директорії, національно-визвольні змагання на західних землях (ЗУНР)). Вперше необхідність формування національної системи органів внутрішніх справ на теренах української держави було задекларовано після ухвалення 3 липня 1917 року II Універсалу Української Центральної Ради, у якому вона проголосила створення окремого відповідального перед нею органу — Генерального секретаріату. Українська Центральна Рада визначила його «яко носителя найвищої краєвої влади Временного Правительства на Україні» [1].

У Декларації Генерального секретаріату від 27 червня 1917 року було наголошено, що він, як виконавчий орган Центральної Ради, «котрому вона передає в сій сфері свою повну власть», «має охоплювати всі потреби українського народу» [2]. Виходячи з цих потреб, між членами Генерального секретаріату було розподілено обов'язки за напрямками роботи, зокрема й у сфері внутрішніх справ. Керівництво нею було покладено на Генерального секретаря внутрішніх справ, якому підпорядковувалося Генеральне секретарство внутрішніх справ.

Однак необхідно зауважити той факт, що ні в Універсалах, ні в Декларації ще нічого не зазначено про ставлення Української Центральної Ради та Генерального секретаріату до проблеми забезпечення охорони правопорядку й боротьби зі злочинністю.

Підходи української держави до розв'язання цих завдань набули більш конкретних обрисів у Декларації Генерального секретаріату від 29 вересня 1917 р. Констатувавши, що війна

й складна економічна ситуація «несуть за собою темне, несвідоме невдоволення широких народних мас», поширюється «епідемія грабежів, самосудів, анархістичних виступів безвідповідальних груп», Генеральний секретаріат окреслив перед Генеральним секретарством внутрішніх справ завдання щодо боротьби з цим лихом шляхом активної, організованої самодіяльності й самооборони людності, схваливши організацію «Вільного козацтва» [3]. Отже, керівництво держави, усвідомлюючи, що поспіхом створена з ініціативи Тимчасового уряду слабо організована, малочисельна, непрофесійна міліція не спроможна гарантувати порядок і лад в Україні, обрало позицію підтримки створюваних із народної ініціативи добровільних воєнізованих місцевих формувань із числа населення як допоміжної сили міліції.

У найзагальнішому вигляді підходи держави до проблеми забезпечення правопорядку в Україні були окреслені в III Універсалі Української Центральної Ради, виданому 7 листопада, вже після подій 25 жовтня 1917 р. у Петрограді. Цим актом проголошувалося утворення Української Народної Республіки (що означало фактичне відокремлення України від радянської Росії), стверджувалося право Української Центральної Ради та її уряду — Генерального секретаріату України — видавати закони і здійснювати державне управління в Україні, яку все ще розглядали як автономію у складі Російської держави [4].

Надалі, у IV Універсалі Української Центральної Ради, ухваленому 9 січня 1918 р., який остаточно визначив статус України як суверенної демократичної держави, щодо питань охорони правопорядку й боротьби зі злочинністю та розбудови національних органів, які мали виконувати це завдання, передбачалося після завершення мирних переговорів «розпустити армію зовсім, а потім замість постійної армії завести народну міліцію, щоб військо наше служило охороні робочого народу» [5].

Безперечно, практичним кроком на шляху до реалізації цієї мети стало ухвалення Малою Радою 3 січня 1918 р. Закону про утворення Українського Народного Війська (народної міліції), яке на той час, в умовах збройної боротьби проти більшовицького війська, мало за мету оборону УНР від загроз як зовнішніх («для оборони рідного краю від зовнішнього нападу»), так і внутрішніх [6]. Передбачалося, що після завершення військових дій і переходу до мирних умов державного будівництва народна міліція виконуватиме функцію охорони правопорядку в державі.

Наступним значущим етапом на історичному шляху становлення та розвитку національних правоохоронних органів є період Української Держави гетьмана П. Скоропадського та Української Народної Республіки за доби Директорії. Доба Української Центральної Ради завершилася 29 квітня 1918 р., коли внаслідок державного перевороту до влади прийшов гетьман П. Скоропадський. Нова влада не вважала за доцільне залишати у спадок правоохоронні органи УНР, зокрема міліцію, яку невдовзі було переформовано у Державну варту, підпорядковану Департаменту Державної варті Міністерства внутрішніх справ Української Держави гетьмана П. Скоропадського [7, с. 5].

У структурі департаменту функціонувало п'ять відділів, два з яких мали «освідомчі» функції. Всього у штаті налічувалося понад 150 осіб. До компетенції департаменту Державної варті було віднесено надзвичайно широкий спектр функцій: охорона громадського порядку і безпеки; організація і контроль за діяльністю місцевих органів; призначення і звільнення службовців варті; прикордонна охорона; контроль за проживанням в Україні іноземців; підготовка процедур набуття та позбавлення українського громадянства; контроль за зберіганням, перевезенням і використанням вибухових речовин тощо.

Однак в умовах наростання масового невдоволення гетьманським режимом на передній план діяльності Державної варті висувалася контррозвідувальна робота: запобігання і припинення злочинів проти державного ладу і безпеки, збір інформації про політичні настрої, страйки, партизансько-повстанський, профспілковий рух, політичні партії та організації. Уся територія Української Держави була охоплена мережею підрозділів варті: губернських, повітових, волосних. Інспектори Державної варті за посадою були помічниками губернських, повітових старост і міських отаманів. Особовий склад варті обрховував-

ся за формулою: один піший вартовий на 2 тис. населення. У підпорядкуванні кожного повітового інспектора була кінна сотня.

Кадровий склад підрозділів Державної варті формувався за рахунок колишніх поліцейських, жандармів, городових, наглядачів, офіцерів та унтер-офіцерів. Складаючи присягу, службовці Державної варті використовували текст присяги військових. Повернувшись на службу, вони принесли досвід охоронних структур царських часів, відновили функціонування старої агентури. Прокурорський нагляд за діяльністю чинів Державної варті був формальним [8].

14 грудня 1918 р. до влади в Україні прийшов уряд Директорії, проголосивши відновлення Української Народної Республіки та продовження політики соціалістичної спрямованості, яку запроваджувала Українська Центральна Рада. Після повалення гетьманату Директорія УНР у січні 1919 року ліквідувала інститут Державної варті, її функції перейшли до відновленої народної міліції, а вартові знову стали міліціонерами.

Відзначимо, що Директорії та її уряду довелося працювати у надзвичайно складних суспільно-політичних умовах. На відміну від мирних умов існування Української Держави гетьмана П. Скоропадського, діяльність Директорії та її уряду в мирних умовах тривала лише один місяць — до офіційного оголошення війни Радянській Росії 16 січня 1919 р. За таких умов Директорії та Раді Народних Міністрів УНР було не до прийняття кардинальних законів, що визначали б внутрішню політику, зокрема й у сфері охорони правопорядку. Скасувавши окремі закони Української Держави гетьмана П. Скоропадського, Директорія на певний час залишила чинними ті акти гетьманського уряду, якими було регламентовано питання охорони правопорядку й організації та діяльності правоохоронних структур, проте в подальшому обрала шлях створення власного законодавства у цій сфері.

Правовою підставою організації та діяльності МВС став наказ Директорії від 10 грудня 1918 р. за № 411 про заснування при ній Відділу внутрішніх справ, яким завідувача Відділу було наділено правами міністра внутрішніх справ. У документі визначено завдання «дбати про забезпечення порядку і спокою на місцях», тобто охороняти громадський порядок і безпеку. Також у наказі йшлося про необхідність гарантування політичних і громадянських прав у державі. З того часу організаційна структура МВС залишалася майже незмінною аж до завершення правління Директорії УНР [9, с. 479]. Важливим напрямом організаційної роботи МВС у цей період була заміна гетьманської державної варті на народну міліцію за Законом «Про скасування інституту державної варті й сформування народної міліції» від 4 січня 1919 р., на яку покладалося завдання з «охорони законності й ладу в Україні» [10].

Оскільки в основних політичних документах Директорії не були чітко визначені політико-правові підходи держави до забезпечення законності, охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю, віднайти їх можна лише в результаті аналізу тодішніх окремих законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Так, політику держави у сфері забезпечення законності в роботі правоохоронних органів можна визначити за аналізом ухваленого Радою Народних Міністрів Закону «Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР» від 28 лютого 1919 р., яким було проголошено, що особа «може підлягати переслідуванню і позбавленню волі лише за передбачені належними карними законами злочинства тільки чином, зазначеним в законі» [11]. Нагляд за додержанням приписів цього закону повинні були здійснювати судді та прокурори окружних судів.

На забезпечення захисту політичних і громадянських прав представників будь-якої з народностей УНР був орієнтований Закон «Про карну відповідальність за образу національної честі та достоїнства» від 24 січня 1919 р. [12]. Низкою підзаконних нормативних актів було визначено завдання щодо боротьби зі злочинами проти держави, а саме — діяльність, «яка загрожує республіканському ладу, спокою і внутрішньому порядку Української Народної Республіки» та «агітація проти нової влади на Україні» [13, с. 24].

Нагальним для Директорії було й питання захисту народного добра від протиправних посягань. Так, у постанові Директорії «Про заборону всякої агітації і підбурювання проти влади Української Народної Республіки та її державної незалежності» від 26 листопада 1918 р. майновими злочинами, за агітацію до вчинення яких винні підлягали відданню до військового суду, названо знищення «народного добра, панські економії і цукроварні» [14].

Декларація новопризначеного уряду Б. Мартоса від 12 квітня 1919 р. містить перелік кримінальних злочинів, із якими він передусім вестиме непримиренну боротьбу, а саме «зі всяким порушенням спокою і ладу і винних у цьому розбійників, хуліганів, погромщиків і інших злочинців безпощадно каратиме судом народної совісти» [15]. Згаданою вище постановою Директорії про заборону агітації проти УНР до загальнокримінальних майнових злочинів віднесено грабежі та розбої, а також піддано законодавчому регулюванню питання особистої відповідальності працівників правоохоронних органів.

Аналіз зазначених вище законодавчих та інших нормативно-правових актів свідчить, що в них містилися як матеріальні, так і процесуальні норми, що впорядковували питання, пов'язані із забезпеченням охорони правопорядку й боротьби зі злочинністю. Ними був визначений порядок притягнення до відповідальності осіб, винних у порушеннях правопорядку та вчиненні злочинів (процесуальні норми), міри відповідальності за них (матеріальні норми), а також регламент застосування заходів боротьби з правопорушеннями.

Слід зазначити, що політико-правові підходи Директорії у сфері охорони правопорядку й боротьби зі злочинністю базувалися на тих самих засадах, що й політика Центральної Ради, яка оголосила чинними на території України постанови і розпорядження Тимчасового уряду.

До речі, законодавство Російської імперії отримало застосування і в Українській Державі гетьмана Скоропадського. Відтак, на Україну поширювалася дія законів колишньої Російської імперії, зокрема тих норм, що забезпечували кримінально-правову охорону суспільних відносин у державі від злочинних посягань. Зрештою, ні Центральна Рада, ні Гетьманат, ні Директорія не спромоглися кодифікувати власне законодавство, що регулювало б питання охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю, а отже, користувалися законодавством неіснуючої держави [16, с. 43].

Керівники відновленої УНР добре усвідомлювали важливість чіткого функціонування органів державної виконавчої влади, зокрема органів внутрішніх справ.

Зауважимо, що Директорія, на відміну від Української Центральної Ради, за якої міліція не була підпорядкована Генеральному секретарству (міністерству) внутрішніх справ, обрала принципову позицію, згідно з якою відновлена народна міліція відразу ж відійшла у підпорядкування Міністерству внутрішніх справ УНР.

Зважаючи на загрозову криміногенну ситуацію, яка склалася в тогочасній УНР, дотримуючись політики посилення охорони правопорядку в державі, забезпечення законності, громадського порядку і спокою на місцях, захисту прав особи та її життя, народного добра і майна громадян від злочинних посягань, Директорія та її Уряд визнали за необхідне створення нового правоохоронного органу — Коша охорони республіканського ладу, ухваливши 28 лютого 1919 р. відповідний Закон. За цим Законом Кіш мав діяти нарівні з народною міліцією, перебуваючи у безпосередньому підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ, і спочатку (до видання статуту Коша) його діяльність мала базуватися на інструкціях і розпорядженнях міністра внутрішніх справ.

Наступним політико-правовим заходом Директорії та Уряду УНР стало залучення до охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю народних формувань самоохорони і охорони порядку, що мало в основі ті ж самі чинники, які зумовили створення Коша охорони республіканського ладу. Наказ «Про народну самоохорону» від 11 червня 1919 р., що містив вимогу «в кожному селі чи містечку зорганізувати охорону, в склад якої повинно увійти все мужське населення села чи містечка», окреслює перед цими громадськими формуваннями завдання з охорони сіл та доріг «від темних елементів та злочинців, що грабують

населення, провадять злочинну агітацію і тероризують населення», а також із виявлення дезертирів та боротьби з бандитизмом [17].

До принципів політико-правових підходів держави до вирішення проблеми організації системи правоохоронних органів слід віднести й забезпечення органів охорони правопорядку нормативно-правовою базою щодо організаційно-правових засад їхньої діяльності. Вони відображені в таких нормативно-правових актах Директорії, Ради Народних Міністрів та МВС УНР, як Коротка інструкція для міліціонера від 18 червня 1919 р., Закон про тимчасові штати народної міліції від 25 липня 1919 р., Інструкція для чинів народної міліції Української Народної Республіки, 1919 р., Закон про тимчасові штати та Статут Коша охорони республіканського ладу від 25 липня 1919 р., Статут Коша охорони республіканського ладу (серпень 1919 р.).

**Висновки.** Таким чином, аналіз викладеного вище дозволяє зробити висновок, що за часів Української революції 1917–1921 рр., створення органів охорони правопорядку, нормативно-правового та організаційного забезпечення їхньої діяльності із забезпечення законності, охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю було невід’ємною складовою державотворчих процесів національних урядів Української Центральної Ради, Української держави гетьмана П. Скоропадського, УНР за доби Директорії.

Вивчення й аналіз нормативно-правових й організаційно-структурних засад, на яких будувалися організація та діяльність органів внутрішніх справ в Україні доби визвольних змагань, дозволять виявити допущені помилки і перекося у галузі правового забезпечення діяльності цих органів, показати шляхи розвитку і надбання тогочасної нормотворчої та управлінської діяльності, спрямованої на створення та вдосконалення нормативно-правової бази, визначення основних функцій діяльності органів охорони правопорядку.

Урахування історичного досвіду організації охорони правопорядку і розбудови органів внутрішніх справ з усіма його здобутками та недоліками на різних етапах існування української державності дозволить більш предметно окреслити основні завдання щодо визначення напрямків і форм боротьби зі злочинністю, дасть можливість віднайти більш досконалі форми правоохоронної діяльності на сучасному етапі реформування системи МВС України, функціонування органів Національної поліції.

### Список використаних джерел

1. Другий Універсал Української Центральної Ради, 3 липня 1917 р. *Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України)*, ф. 1115, оп. 1, спр. 5, арк. 10 а.
2. Уряди Центральної Ради — Документи: Декларація Генерального секретаріату від 27 червня 1917 р. URL: [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
3. Уряди Центральної Ради — Документи: Декларація Генерального секретаріату України 29 вересня 1917 р. URL: [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
4. Третій універсал Української Центральної ради, 7 листопада 1917 р. *ЦДАВО України*, ф. 1115, оп. 1, спр. 4, арк. 9.
5. Четвертий універсал Української Центральної ради, 9 січня 1918 р. *ЦДАВО України*, ф. 1063, оп. 2, спр. 2, арк. 2–6.
6. Про утворення Українського народного війська (народної міліції) / Закон Української Центральної Ради від 3 січня 1918 р. *ЦДАВО України*, ф. 1076, оп. 1, спр. 6, арк. 2.
7. Довбня В. Правові підстави усунення органів місцевого самоврядування від участі у керівництві міліцією у період Української революції 1917–1920 рр. *Юридична Україна*. 2006. № 3. С. 4–7.
8. Державна модель гетьманату: структура владно-управлінських інститутів URL: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966-521-520-2/53.pdf>
9. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с.



10. Про скасування інституту державної варти й формування народної міліції: Закон УНР від 4 січня 1919 р. *ЦДАВО України*, ф. 2208, оп. 2, спр. 2, арк. 6.
11. Ухвалений Радою Народних Міністрів закон про відновлення гарантій недоторканності особи на території Української Народної Республіки від 28 лютого 1919 р. *Вісник Державних Законів для всіх земель УНР*. 1919 р. 3 травня.
12. Про карну відповідальність за образу національної честі та достоїнства: Закон УНР від 24 січня 1919 р. *ЦДАВО України*, ф. 1065, оп. 4, спр. 5, арк. 51–51 зв.
13. Дурнов Є. С. Політико-правові підходи керівництва УНР за доби Директорії до проблеми організації охорони правопорядку створення національних правоохоронних органів. *Міліція України*. 2011. № 3–4. С. 23–25.
14. Постанова Директорії УНР про заборону всякої агітації і підбурювання проти влади Української Народної Республіки та її державної незалежності від 26 листопада 1918 р. *ЦДАВО України*, ф. 1429, оп. 1, спр. 4, арк. 18–19. [Рукопис].
15. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. (листопад 1918 — листопад 1920 рр.): док. і матеріали: у 2-х томах, 3-х частинах. Т. 2 / упоряд.: В. Верстюк (керівник) та ін. К.: Видавництво імені Олени Теліги, 2006. 744 с.
16. Декларація Ради Народних Міністрів УНР від 12 серпня 1919 р. *ЦДАВО України*. Ф.1065. Оп. 1. Спр. 38. Арк. 5.

**Зозуля Евгений Викторович,**  
доктор юридических наук, доцент  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

#### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-СТРУКТУРНЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПЕРИОДА УКРАИНСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ 1917–1921 гг.**

*В статье раскрыты вопросы нормативно-правового и организационного обеспечения становления органов охраны правопорядка, их деятельности по охране общественного порядка и безопасности, борьбы с преступностью в период Украинской Центральной Рады, Украинской державы гетмана П. Скоропадского, УНР периода Директории.*

*Охарактеризовано процесс формирования нормативно-правовой базы национальных органов охраны правопорядка в контексте процессов образования государства периода Украинской революции 1917–1921 гг. Проанализировано организационно-управленческую деятельность соответствующих органов в период Украинской Центральной Рады, Украинской державы гетмана П. Скоропадского, УНР периода Директории по созданию системы органов внутренних дел, организационно-штатного обеспечения и определения основных функций их деятельности, привлечения к охране правопорядка и борьбе с преступностью народных формирований самообороны и охраны порядка.*

*Указано важность изучения историко-правовых аспектов формирования нормативно-правовой базы и организационно-структурных основ деятельности органов охраны правопорядка периода Украинской революции 1917–1921 гг. с точки зрения современных процессов реформирования системы МВД Украины, решения проблем законодательного и организационно-управленческого обеспечения деятельности Национальной полиции.*

**Ключевые слова:** Украинская революция 1917–1921 гг., органы охраны правопорядка, нормативно-правовое и организационное обеспечение, охрана правопорядка, борьба с преступностью.

**Zozulya Evgeniy Viktorovich,**  
Doctor of Law, Associate Professor  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

#### **LEGAL AND ORGANIZATIONAL FOUNDATIONS OF THE FUNCTIONING OF NATIONAL LAW ENFORCEMENT BODIES DURING THE PERIOD OF THE UKRAINIAN REVOLUTION 1917–1921**

*In the article it is considered the issues of legal and organizational support concerning establishment of law enforcement agencies, their activities to protect public order, the fight against crime during the Ukrainian Central Rada, the Ukrainian state of Hetman Skoropadsky, the UNR during the period of the Directory.*

*It is described the process of forming the legal framework of national law enforcement agencies in the context of the state-building processes in the period of the Ukrainian Revolution of 1917–1921. It is analyzed the organizational activity of the relevant bodies during the periods of Ukrainian Central Rada, the Ukrainian state of Hetman Skoropadsky, the UNR of the period of the Directory concerning the creation of a system of internal affairs bodies, organizational support, the definition of the main functions of their activi-*

*ties, involvement in the protection of law and the fight against crime accomplished by public formations of self-defense and order protection.*

*It is made the analysis of legislative and other normative legal acts, which contained both material and procedural norms, systematizing issues concerned with the ensuring the protection of law and combating crime in the process of state construction in the period of the Ukrainian Revolution of 1917–1921. It is indicated that they determined the procedure for bringing to justice responsible people for violations of the rule of law and the commission of crimes (procedural rules), measures of responsibility for them (material norms), and it is regulated the application of measures to combat offenses.*

*It is specified the importance of studying the historical and legal aspects of the formation of the legal framework and the organizational and structural bases for the activities of law enforcement agencies during the period of the Ukrainian Revolution of 1917–1921 from the point of view of modern processes of reforming the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, solving problems of legislative and organizational and managerial support for the activities of the National Police.*

**Key words:** *the Ukrainian Revolution of 1917–1921, law enforcement agencies, regulatory and organizational support, law enforcement, fight against crime.*

Надійшла до редколегії 14.01.2018

## Розділ II

### ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО. ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 341.1/8



**Назимко Олена Вікторівна,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

#### ТРУДОВІ ВІДНОСИНИ ТА ЗАХИСТ ІНСТИТУТУ МАТЕРИНСТВА: СУЧАСНІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ

*Автором даної статті наведено та розглянуто зміст тих предметно-спрямованих, регулятивних норм сучасного міжнародного трудового права, які встановлюють основні принципи, базові цілі та завдання МОП у сфері захисту права працюючої жінки на материнство, на отримання грошової допомоги по материнству та на збереження робочого місця.*

**Ключові слова:** трудові відносини, працююча жінка, вагітність, пологи, материнство, дитина, мати, відпустка по пологах та по догляду за дитиною, грошова допомога по материнству, збереження робочого місця, подальша зайнятість.

**Актуальність.** Однією із системоутворюючих соціальних констант сучасного цивілізованого, гуманізованого інституту трудових відносин є суворе нормативне дотримання роботодавцем сукупності фундаментальних соціально-трудова прав всіх без виключення та власне окремих, подекуди достатньо вразливих категорій працівників, які, у свою чергу, представляють усі легальні сфери професійно-трудова діяльності.

Деякі із таких соціально-трудова прав можуть бути безпосередньо пов'язаними із надзвичайно важливими та невід'ємними фізичними характеристиками працівників, а також із їхніми попередніми та/або подальшими природними та цілком законними потребами/вимогами.

Такі характеристики та потреби/вимоги можуть відображати, у свою чергу, як окремо, так і, безумовно, сукупно вік, стать, стан фізичного та/або психічного здоров'я, стан фізичної та іншої здатності до певного виду професійно-трудова діяльності, а також природні етапи подальшого біологічного та соціального розвитку працівників.

До низки, скажімо так, специфічних, вразливих соціальних категорій працівників, крім, наприклад, неповнолітніх осіб (дітей та підлітків), осіб похилого віку, працівників, які представляють низку важких та небезпечних для життя та фізичного та/або психічного здоров'я сфер професійно-трудова діяльності працівників, які через працю в одній із таких сфер зазнали негативного впливу на стан свого фізичного та/або психічного здоров'я, належать також, безумовно, і працюючі жінки.

Серед цілої низки законних соціально-трудова прав кожної працюючої жінки, пов'язаних із щойно вказаними чинниками (фізичними характеристиками та законними

потребами/вимогами), слід особливо виділити законне право та водночас природну і святую потребу кожної працюючої жінки стати матір'ю, тобто створити власну сім'ю.

Важлива соціально-трудова складова вказаного права та водночас вказаної потреби кожної працюючої жінки полягає в тому, що вони є безпосередньо пов'язаними з цілою низкою елементів гарантованої законом системи соціального забезпечення в рамках процесу здійснення трудових відносин, зокрема у випадку їх тимчасового припинення.

Такими базовими нормативними елементами є необхідність подальшого збереження за жінкою, яка народила дитину, її робочого місця, надання такій працюючій жінці встановленої законом відпустки, протягом якої жінка-мати має право здійснювати догляд за своєю дитиною, та сплата такій жінці грошової допомоги встановленого законом розміру.

Сукупність щойно зазначених належно гарантованих нормами національного трудового права заходів із соціального забезпечення працюючої жінки-матері, здійснюваних державними та соціальними інституціями в цілому і зокрема окремим роботодавцем, є спрямованою на остаточне відновлення та захист вразливого фізичного та/або психічного здоров'я працюючої жінки-матері, остаточне відновлення її післяпологової працездатності, турботу про здоров'я та життя народженої нею дитини.

Власне саме тому надзвичайно актуальними є наведення та дослідницький розгляд змісту тих предметно-спрямованих, регулятивних норм сучасного міжнародного трудового права, які встановлюють основні принципи, базові цілі та конкретні завдання МОП у сфері захисту права працюючої жінки на материнство, на отримання нею відпустки по вагітності та пологах, на отримання нею грошової допомоги по материнству та на збереження за нею робочого місця.

Здійснення новітніх наукових досліджень у рамках цієї окремої, відносно цілісної проблематики сучасного міжнародного трудового права надасть українським науковцям-правникам, правникам-практикам, діячам професійних спілок працівників України, діячам професійних спілок роботодавців України, а також належно уповноваженим українським законодавцям та посадовцям можливість розробляти та вносити ґрунтовні проекти корисних, новаторських законотворчих поправок, спрямованих на прогресивне та водночас виважене реформування відповідних норм сучасного трудового та іншого галузевого права України.

**Метою** даної науково-правничої статті, відповідно до чітко сформульованої та належно актуалізованої тематичної проблеми, є узагальнення та аналіз основних принципів, базових цілей та конкретних завдань МОП у рамках зазначеної сфери інституту трудових відносин.

**Використані джерела.** Поступове досягнення сформульованої мети даної науково-правничої статті здійснено нами завдяки зверненню до змісту низки діючих спеціальних джерел права МОП, а також рекомендаційних документів МОП.

**Виклад основного матеріалу.** Як сучасний інститут трудових відносин, так й інститут трудових відносин минулих часів та, насамперед, життя одного із базових суб'єктів такого інституту, тобто самого працівника, абсолютно неможливо уявити поза їхнього безпосереднього та повсякчасного зв'язку із низкою інших фундаментальних соціальних (громадських), тобто людських інститутів, які природним шляхом постійно відтворюють та власне кількісно та якісно примножують соціум.

Одним із таких інших фундаментальних соціальних інститутів, який не лише має безпосередній та важливий вплив на інститут трудових відносин, але й у певний проміжок часу людського життя має пріоритетне значення стосовно трудових відносин, власне стосовно самого процесу їх безпосереднього здійснення, є інститут материнства й інститут батьківства та/або сім'ї в цілому.

Так, наприклад, у п. 1. ст. 1 Конвенції МОП № 156 «Про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків та жінок: трудящі із сімейними обов'язками» від 23 червня 1981 року (надалі — Конвенція МОП № 156) зазначено, що ця Конвенція поширюєть-

ся на трудящих чоловіків і жінок, які мають сімейні обов'язки щодо дітей, які перебувають на їхньому утриманні, коли такі обов'язки обмежують їхні можливості підготовки, доступу, участі чи просування в економічній діяльності [1].

Таким чином, наявність вказаних обов'язків, безумовно, може безпосередньо означати і факт та/або стан тимчасового припинення трудящим чоловіком або власне трудящою жінкою активної професійно-трудової діяльності саме через появу на світ дитини, іншими словами припинення ними активного та/або регулярного заробітку грошових засобів для існування, які, тобто професійно-трудова діяльність та/або заробіток грошових засобів для існування, в цій Конвенції названі економічною діяльністю.

У ст. 2 Конвенції МОП № 156 окремо зазначено важливе положення предметного та суб'єктного характеру, яке встановлює імператив рівної розповсюдженості нормативних положень цієї Конвенції на усі сфери професійно-трудової діяльності та імператив рівності усіх категорій працівників у контексті дії нормативних положень цієї Конвенції. Так, у вказаній статті цієї Конвенції зазначається, що ця Конвенція поширюється на всі галузі економічної діяльності і на всі категорії трудящих [1].

Окремої уваги в рамках цієї Конвенції приділено проблемі недопущення жодної дискримінації у сфері трудових відносин щодо трудящих чоловіків та трудящих жінок. Так, у п. 1 ст. 3 Конвенції МОП № 156 зазначено, що для забезпечення однакового (рівного) ставлення і однакових можливостей для трудящих чоловіків і жінок одна з цілей національної політики щодо кожного члена Організації (МОП. *Прим. авт.*) полягає в тому, щоб особи із сімейними обов'язками, котрі виконують або бажають виконувати оплачувану роботу, могли здійснювати своє право на це, не зазнаючи дискримінації і, наскільки це можливо, гармонійно поєднуючи професійні й сімейні обов'язки [1].

Одним із основних елементів недопущення жодної дискримінації у сфері трудових відносин щодо трудящих чоловіків та трудящих жінок є, згідно п. а) ст. 4 Конвенції МОП № 156, забезпечення того, аби трудящі із сімейними обов'язками могли здійснювати своє право на вільний вибір роботи [1].

Не менш важливими є й, згідно ст. 7 Конвенції МОП № 156, заходи в галузі професійної орієнтації та підготовки, які б давали трудящим із сімейними обов'язками змогу почати або продовжувати трудову діяльність, а також відновлювати її після відсутності на роботі у зв'язку із сімейними обов'язками [1].

Пп. 13 та 14 пар. III «Професійна підготовка та зайнятість» Рекомендації МОП № 165 «Щодо рівних можливостей та рівного ставлення до працівників чоловіків та жінок: працівники із сімейними обов'язками» від 23 червня 1981 року (надалі — Рекомендація МОП № 165) надають більш детальне та ґрунтовне уявлення про законні права працівників із сімейними обов'язками у сфері професійної підготовки та перепідготовки, професійної орієнтації. Так, у п. 14 пар. III «Професійна підготовка та зайнятість» Рекомендації МОП № 165 зазначено, що для сприяння початку трудової діяльності або її відновлення працівникам із сімейними обов'язками повинні надаватися потрібні послуги у межах діючих служб для всіх працівників або, у разі відсутності таких, відповідно до національних умов; вони повинні охоплювати безплатні для працівників служби професійної орієнтації, професійної консультації, інформації та працевлаштування, котрі були б укомплектовані кадрами потрібної кваліфікації та мали змогу відповідним чином задовольнити особливі потреби працівників із сімейними обов'язками [2].

Таким чином, на працівників із сімейними обов'язками нормативно розповсюджується, скажімо так, режим найбільшого нормативного сприяння у сфері загального та власне соціального забезпечення перспектив відновлення, підвищення та зміни їхньої професійно-трудової кваліфікації, якщо їхні ті чи інші сімейні обов'язки, зокрема і законний материнський догляд за новонародженою дитиною, вплинули на їхні професійно-трудова, кваліфікаційні здібності, можливості та перспективи. Так, у п. 13. пар. III «Професійна підготовка та зайнятість» Рекомендації МОП № 165 зазначено, що відповідно до національної

політики і практики працівникам із сімейними обов'язками мають надаватися можливості професійної підготовки та, де це можливо, оплачувана навчальна відпустка для використання їх [2].

Однак без жодного перебільшення, наріжне нормативне положення міститься у ст. 8 Конвенції МОП № 156, де чітко зазначено, що сімейні обов'язки самі по собі не можуть слугувати підставою для припинення трудових відносин [1].

Таким чином, безумовно, мається на увазі також і нормативне забезпечення кожній матері права та можливості здійснювати догляд за нещодавно народженою нею дитиною без жодного ризику для соціального статусу такої матері як працюючої особи.

У рамках ст. 9 Конвенції МОП № 156 зазначено необхідність імплементації її нормативних положень за допомогою різноманітних інституційних методів та різноманітних процедур, якими можуть бути законодавство або положення, колективні договори, правила внутрішнього трудового розпорядку підприємства, арбітражні рішення, рішення суду або поєднання цих методів або, з урахуванням національних умов, будь-яким іншим способом, що узгоджується із національною практикою [1].

П. 15 пар. III «Професійна підготовка та зайнятість» Рекомендації МОП № 165 зазначає необхідність ствердження рівності можливостей працівників із сімейними обов'язками та ставлення до них, у порівнянні з іншими працівниками стосовно підготовки і доступу до роботи, просування по службі та забезпечення зайнятості [2].

П. 16 пар. III «Професійна підготовка та зайнятість» Рекомендації МОП № 165, у свою чергу, суттєво доповнює положення процитованої вище ст. 8 Конвенції МОП № 156, зазначаючи, що сімейний стан, сімейні обставини або сімейні обов'язки не повинні самі по собі бути суттєвою підставою для відмови у наданні роботи чи для припинення трудових відносин [2].

Право на материнство, важливою, неминучою та невід'ємною етапною складовою якого є відпустка по материнству, нормативно закріплено в підп. 1) п. 22 пар. IV «Умови зайнятості» Рекомендації МОП № 165, де визначено норму про те, що право на материнство в широкому розумінні передбачає також материнське (батьківське) право на отримання протягом певного періоду, безпосередньо після закінчення відпустки по материнству, додаткової відпустки (батьківської відпустки) зі збереженням роботи та всіх пов'язаних з нею прав [2].

Розширюючи складові права на материнство, підп. 1 п. 23 пар. IV «Умови зайнятості» Рекомендації МОП № 165 виокремлює право працівника (чоловіка або жінки), на утриманні якого перебуває дитина, на отримання, у разі хвороби останньої, відпустки.

Таким чином, сукупність норм розглянутих джерел права та рекомендаційних документів МОП відтворює широке нормативне уявлення/тлумачення про інститут материнства (батьківства) та пов'язані із ним соціально-трудова права.

Його складовою є не лише право жінки стати матір'ю та протягом певного періоду доглядати за її новонародженою дитиною, але й в подальшому, у рамках законних додаткових відпусток, доглядати за нею, зокрема у разі її хвороб. Таким чином, право на материнство включає законне право матері бути поряд із дитиною протягом початкових етапів її фізичного та іншого становлення. Таке широке, комплексне право на материнство як таке та сам факт материнства передбачають недоторканність соціально-трудова права матері як попередньо та в наступному працюючої особи.

Основним офіційно діючим джерелом сучасного міжнародного трудового права у сфері захисту права працюючих жінок на материнство є Конвенція МОП № 183 «Про перегляд Конвенції (переглянутої) 1952 року про охорону материнства» від 15 червня 2000 року (надалі — Конвенція МОП № 183). На основі нормативних положень цієї Конвенції було офіційно переглянуто: Конвенцію МОП № 3 «Про зайнятість жінок» від 1919 року, Конвенцію МОП (переглянуту в 1952 році) № 103 «Про охорону материнства» від 28 чер-

вня 1952 року та Рекомендацію МОП № 95 «Щодо охорони материнства» від 28 червня 1952 року.

На відміну від детально розглянутих нами вище джерел сучасного міжнародного трудового права, Конвенція МОП № 183 надає окреме та дещо розширене поняття саме працюючих жінок, якими, відповідно до ст. 2 Розділу «Сфера дії», є всі працюючі за наймом жінки, у тому числі жінки, зайняті в нетипових формах залежної праці [3].

Відповідні нормативні положення Конвенції МОП № 183 захищають право працюючих жінок на материнство із самого початку підготовки працюючої жінки до материнства. Таким початковим етапом є, як відомо, період вагітності, протягом якого вкрай необхідно берегти життя, здоров'я та спокій самої матері та дитини, яка має народитися.

Так, у ст. 2 Розділу «Охорона здоров'я» Конвенції МОП № 183 зазначено (у перекладі з мови-оригіналу джерела), що після консультацій із представницькими організаціями роботодавців та трудящих кожна держава-член (держава-член МОП. *Прим. авт.*) вживає належних заходів для забезпечення того, аби вагітні жінки та матері, які годують дітей, не виконували роботу, яка, за визначенням компетентних на те органів влади, є шкідливою для здоров'я матері або дитини, або ж, згідно з висновками, загрожує здоров'ю матері або її дитини [3].

Одним з основних соціальних благ, яке уможлиблює імплементацію права працюючої жінки на материнство, є її законне право на відпустку по вагітності та пологах.

Так, відповідно до п. 1 ст. 4 Розділу «Відпустка по вагітності та пологах» Конвенції МОП № 183 (у перекладі з мови-оригіналу джерела), після надання медичного свідоцтва або після іншої належної перевірки, яка є передбаченою національним законодавством або практикою, які засвідчують передбачуваний термін пологів, жінка, стосовно якої застосовується дана Конвенція, має право на відпустку по вагітності та пологах тривалістю не менше 14 тижнів [3].

Справа збереження життя та здоров'я матері та її дитини передбачає, у разі очевидної необхідності, надання працюючій жінці варіативно подовженої відпустки по вагітності та пологах. Так, відповідно до пп. 4, 5 Розділу «Відпустка по вагітності та пологах» Конвенції МОП № 183, зазначено (у перекладі з мови-оригіналу джерела), що з врахуванням необхідності охорони здоров'я матері та дитини, відпустка по вагітності та пологах включає обов'язковий період тривалістю у шість тижнів після народження дитини, якщо на національному рівні між урядом та представницькими організаціями роботодавців та трудящих не узгоджено інших термінів. Частина відпустки по вагітності та пологах, яка передуює пологам, подовжується на час, що дорівнює періоду, який минув між передбачуваним терміном пологів та фактичною датою пологів, без зменшення тривалості будь-якої частини обов'язкової післяпологової відпустки [3].

У разі ж захворювань працюючих матерів, або ускладнень, чи небезпеки ускладнень їхньому стану здоров'я, викликаних вагітністю або пологами, таким матерям після надання медичного свідоцтва надається додаткова відпустка до або після періоду, на який припадає відпустка по вагітності та пологах. Характер та максимальна тривалість такої відпустки може встановлюватися відповідно до національного законодавства та практики [3].

Наступною базовою соціальною складовою законного права працюючої жінки на материнство є, як відомо, її законне право на отримання регулярної грошової допомоги для матеріального утримання самої себе та матеріального утримання народженої нею дитини. Така грошова допомога встановленого законом розміру виплачується жінці-матері протягом періоду її перебування у відпустці по вагітності та пологах.

Так, у пп. 1, 2, 3, 4, 6 та 8 ст. 6 Розділу «Допомога» Конвенції МОП № 183 (у перекладі з мови-оригіналу джерела) зазначаються наступні предметні положення з цього приводу. Відповідно до національного законодавства або будь-яким іншим способом, який відповідає національній практиці, жінкам, які є відсутніми на роботі у зв'язку з відпусткою, вказаною у статтях 4 та 5, надається грошова допомога. Грошова допомога встанов-

люється на такому рівні, аби жінка могла утримувати себе та свою дитину у гідних санітарно-гігієнічних умовах та могла мати належний рівень життя. Якщо, відповідно до національного законодавства або практики, нарахування грошової допомоги, яка сплачується у зв'язку з вказаною у статті 4 відпусткою, здійснюється на основі попередніх заробітків, то розмір такої грошової допомоги встановлюється на рівні не менш двох третин від рівня попередніх заробітків жінки або тих її заробітків, які беруться до уваги під час нарахування допомоги. Якщо, відповідно до національного законодавства або практики, для встановлення розміру грошової допомоги, яка сплачується у зв'язку із вказаною у статті 4 відпусткою, використовуються інші методи, то розмір такої допомоги встановлюється в середньому на рівні суми, яка отримується при застосуванні положення попереднього пункту. Якщо матеріальне становище жінки не відповідає умовам, які надають їй право на отримання грошової допомоги, яка встановлюється відповідно до національного законодавства або будь-яким іншим способом, який відповідає національній практиці, то вона має право на адекватну допомогу із фондів соціальної допомоги за умови здійснення перевірки її доходів, що є необхідним для надання такої допомоги. З метою забезпечення статусу жінки на ринку праці, допомога у зв'язку із відпусткою, згаданою у статтях 4 та 5, виплачується з фондів обов'язкового соціального страхування або з громадських фондів, або відповідно до порядку, який визначається національним законодавством та практикою. Роботодавець не несе індивідуальної відповідальності за прямі витрати, пов'язані із виплатою будь-якої такої допомоги працюючій у нього за наймом жінці без його чітко висловленої на те згоди, за виключенням випадків, коли: а) це є передбаченим національним законодавством або практикою держави члена (держави-члена МОП. *Прим. авт.*), які були чинними перед прийняттям даної Конвенції; або б) це є узгодженим на національному рівні урядом та представницькими організаціями роботодавців та трудящих [3].

У п. 1 ст. 7 Розділу «Допомога» Конвенції МОП № 183 (у перекладі з мови-оригіналу джерела) окремо зазначається, що держава-член (держави-член МОП. *Прим. авт.*), економіка та система соціального забезпечення якої є недостатньо розвинутими, вважається таким, що додержується викладених вище положень пунктів 3 та 4 статті 6, якщо грошова допомога сплачується у розмірі, який не є нижчим від ставок допомоги, які сплачуються на випадок хвороби або тимчасової непрацездатності, відповідно до національного законодавства [3].

Заключною базовою соціальною складовою права працюючої жінки на материнство є її законне право на збереження за собою її робочого місця, власне посади, яку вона обіймала перед вагітністю та пологами, тобто власне перед перебуванням у законній відпустці по вагітності та пологах.

Так, у рамках ст. 8 Розділу «Збереження робочого місця та недопущення дискримінації» Конвенції МОП № 183 сказано (у перекладі з мови-оригіналу джерела), що звільнення роботодавцем жінки в період її вагітності або відсутності на роботі у зв'язку з відпусткою, передбаченою в статтях 4 або 5, або в період після її повернення на роботу, що встановлюється національним законодавством, є незаконним, за виключенням звільнення з причин, які не є пов'язаними з вагітністю або народженням дитини, наслідками цього або з годуванням грудної дитини. Після завершення відпустки по вагітності та пологах жінці гарантується право повернутися на своє попереднє або еквівалентне робоче місце з оплатою праці за попередніми ставками [3].

У ст. 9 Розділу «Збереження робочого місця та недопущення дискримінації» Конвенції МОП № 183 окремо підтверджується неприпустимість обмеження права як потенційно, так і фактично вагітної жінки на професійно-трудова зайнятість як таку. У цій статті зазначено, що кожна держава-член (держави-член МОП. *Прим. авт.*) вживає необхідних заходів, які забезпечують, аби вагітність та пологи не були приводом для дискримінації у сфері зайнятості, у тому числі з доступом до зайнятості, незалежно від пункту 1 статті 2. Указані у попередньому пункті заходи включають заборону вимагати проведення аналізу



на вагітність або надання довідки про проведення такого аналізу на момент влаштування жінки на роботу, за виключенням випадків, коли це необхідно за національним законодавством щодо робіт: а) виконання яких вагітними жінками або матерями, що годують грудних дітей, забороняється або обмежується національним законодавством; або б) які загрожують здоров'ю жінки та дитини [3].

Так само і безпосередньо той чи інший виробничий/професійно-трудоий процес в жодному разі не повинен бути перешкодою для права працюючої жінки на материнство, конкретним проявом якого в даному випадку є необхідність для жінки всіляко та систематично доглядати власну дитину, зокрема здійснювати її регулярне годування. Так, у ст. 10 Розділу «Матері, які годують грудних дітей» Конвенції МОП № 183 викладено наступне (у перекладі з мови-оригіналу джерела): «Жінці надається право на одну або кілька перерв на день або на щоденне скорочення робочого часу для годування своєї дитини груддю. Термін, протягом якого допускаються перерви або щоденне скорочення робочого часу для годування грудної дитини, їхня кількість та тривалість, а також процедура щоденного скорочення робочого часу визначаються відповідно до національного законодавства та практики. Ці перерви або щоденне скорочення робочого часу зараховуються як робочий час та оплачуються відповідним чином» [3].

**Висновок.** Таким чином, наведені та розглянуті норми сучасного міжнародного трудового права відтворюють низку основних принципів, базових цілей та конкретних завдань МОП у сфері захисту права працюючої жінки на материнство, на отримання нею відпустки по вагітності та пологах, на отримання нею грошової допомоги по материнству та на збереження за нею робочого місця.

Нами визначено наступні основні принципи МОП у вказаній сфері: 1) принцип пріоритетності у певний проміжок часу законного права працюючої жінки на материнство стосовно сфери трудових відносин, власне щодо самого процесу їх безпосереднього здійснення; 2) верховне значення життя та фізичного та/або психічного здоров'я працюючої вагітної жінки, жінки-матері та її дитини; 3) принцип відносно паритетного розподілу соціальних зобов'язань щодо працюючої вагітної жінки та жінки-матері і її дитини між низкою державних інституцій та тим чи іншим конкретним роботодавцем; 4) принцип недопущення будь-якої дискримінації вагітної жінки та жінки-матері на ринку праці та в рамках інституту трудових відносин в цілому.

Базовими цілями МОП у вказаній сфері нами визначено наступні: 1) гарантоване збереження життя та фізичного та/або психічного здоров'я працюючої вагітної жінки, жінки-матері та її дитини; 2) забезпечення належних умов, у рамках яких працююча жінка-мати мала б можливість всіляко та систематично доглядати свою дитину; 3) відновлення, у тому числі з необхідним підвищенням професійно-трудої працездатності та професійно-трудої кваліфікації працюючої жінки матері.

Конкретними завданнями МОП у зазначеній сфері нами визначено наступні: 1) забезпечення отримання працюючою вагітною жінкою законної відпустки по вагітності та пологах та інших необхідних відпусток; 2) забезпечення отримання працюючою вагітною жінкою, яка народила дитину, грошової допомоги встановленого законом розміру; 3) забезпечення збереження за жінкою її робочого місця, власне посади, яку вона обіймала перед законною відпусткою по вагітності та пологах, у тому числі із збереженням за нею відповідного розміру заробітної плати за попередніми ставками.

### Список використаних джерел

1. Конвенція МОП № 156 «Про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків та жінок: трудящі із сімейними обов'язками» від 23 червня 1981 року URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993\\_010](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_010).

2. Рекомендація МОП № 165 «Щодо рівних можливостей та рівного ставлення до працівників чоловіків та жінок: працівники із сімейними обов'язками» від 23 червня 1981 року URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_275](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_275).

3. Конвенція МОП № 183 «Про перегляд Конвенції (переглянутої) про охорону материнства» від 15 червня 2000 року. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993\\_294](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_294).

**Назымко Елена Викторовна,**  
кандидат юридических наук  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

**ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЗАЩИТА ИНСТИТУТА МАТЕРИНСТВА:  
СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ**

*Автором данной статьи приведено и рассмотрено содержание тех предметно-направленных, регулятивных норм современного международного трудового права, которые устанавливают основные принципы, базовые цели и задачи МОТ в сфере защиты прав работающей женщины на материнство, на получение денежной помощи по материнству и на сохранение рабочего места.*

**Ключевые слова:** трудовые отношения, работающая женщина, беременность, роды, материнство, ребенок, мать, отпуск по родам и по уходу за ребенком, пособие по материнству, сохранения рабочего места, дальнейшая занятость.

**Nazymko Elena Viktorovna,**  
Candidate of Law Sciences  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

**LABOR RELATIONS AND PROTECTING THE MOTHERHOOD INSTITUTION: THE  
PRESENT INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS**

*The author of this scientific and legal paper presented and considered those present international labor law subject-matter, regulative norms which establish ILO`s key principles, basic purposes and tasks on protecting working woman`s right to be a mother, to get child home care allowance and to have her job preserved.*

**Key words:** labor relations, working woman, pregnancy, childbirth, motherhood, child, mother, decree leave, child home care allowance, preservation of the job, further employment.

Надійшла до редколегії 16.02.2018

УДК 346.93



**Ніколенко Людмила Миколаївна,**  
доктор юридичних наук, професор  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

## ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ У ГОСПОДАРСЬКОМУ ПРОЦЕСУАЛЬНОМУ ПРАВІ

*Статтю присвячено дослідженню поняття та значення судової практики у господарському процесуальному праві. Проведено порівняльний аналіз таких понять, як «судова практика» і «судовий прецедент», виявлено їх особливості. Обґрунтовано, що поступова інтеграція законодавства скасовує межі між англосаксонською та романо-германською правовими системами. Зауважено, що в умовах напрацювань нового Верховного Суду України та зміни процесуального законодавства було б доцільним легалізувати судову практику як джерело господарського процесуального права, з регламентацією повноважень та меж їх реалізації судовими органами.*

**Ключові слова:** *судова практика, господарське процесуальне право, судова система, джерело права, Європейський суд із захисту прав людини, судові рішення.*

**Постановка проблеми.** Питання щодо правової природи судової практики, визначення її місця, ролі у процесуальному законодавстві, її значення для вдосконалення господарського судочинства та правової системи взагалі завжди були актуальними. Тлумачити судову практику та визначати її сутність намагалися не тільки вчені-правознавці, а також практикуючі юристи. Це пов'язано з тим, що судова практика реагує на зміни, які відбуваються у суспільстві, скоріше, ніж правотворець. За допомогою судової практики можливо визначити ефективність тих чи інших правових норм, необхідність їх зміни та напрямки удосконалення. Слід зазначити, що на сьогодні об'єднуючим фактором дослідження судової практики є єдність її розвитку в напрямку одноманітності. Тобто усталена судова практика, перш за все, свідчить про усунення прогалів нормативно-правового регулювання суспільних відносин, деяких суперечностей у законодавстві, що є важливими факторами розвитку і вдосконалення сучасного права в Україні.

В умовах продовження євроінтеграційних процесів в Україні, прийняття процесуальних кодексів, продовження реформи судової системи суперечливість та дискусійність поглядів у науковій юридичній літературі щодо визнання судової практики джерелом права свідчать про необхідність подальших досліджень, у тому числі поняття, сутності судової практики та її значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми судової практики, як вже було зазначено вище, постійно привертають увагу вчених і практикуючих юристів. Питання судової практики досліджували у своїх роботах В. Е. Беяневич, О. А. Беяневич, О. К. Вишняков, П. А. Гук, Н. В. Єфремова, С. С. Зміївська, Л. А. Луць, М. В. Мазур, А. А. Марченко, О. П. Подцерковний, П. М. Рабинович, В. В. Резнікова, Т. В. Росік, О. Ф. Скакун, М. І. Сірий, Т. В. Степанова, Л. І. Харитонова, Д. Ю. Хорошковська, С. В. Шевчук та інші вчені.

**Метою даної статті,** відповідно до чітко сформульованої та належно актуалізованої тематичної проблеми, є комплексне наведення, детальний аналіз та ґрунтовне осмислення судової практики як самостійної правової категорії, визначення поняття, сутності та її ролі в системі джерел права.

**Виклад основного матеріалу.** Судова практика як правова категорія має свою історію розвитку, але головною метою завжди було досягнення справедливого та законного вирішення судових справ. У процесі розгляду справи суди здійснюють тлумачення норм законодавства, у результаті такого тлумачення заповнюються існуючі прогалини у законодавстві.

Поняття «судова практика» має широке розповсюдження, але, не зважаючи на це, у законодавстві та науковій літературі немає однозначного визначення. Також дискусійним є питання щодо визнання судової практики як джерела господарського процесуального права.

Словник української мови визначає «практику» як діяльність людей, спрямовану на перетворення матеріального світу (на створення матеріальних і духовних благ, необхідних умов існування суспільства, втілення в життя ідей, планів, намірів) [1]. Юридичний словник надає визначення «судової практики» як діяльності судових органів зі здійснення правосуддя; форми накопичення професійного досвіду судами загальної і спеціалізованої юрисдикції, Конституційним Судом України [2]. Ці визначення носять загальний характер, але можуть слугувати підставою для дослідження поняття та сутності судової практики.

У науковій літературі вчені тлумачать судову практику за різними критеріями. Наприклад, Т. В. Росік під судовою практикою розуміє особливий різновид юридичної діяльності, що реалізується уповноваженими суб'єктами на національному та міжнародному рівні у встановленому законом порядку з метою здійснення правосуддя чи офіційного тлумачення правових норм, результатом якого є прийняття відповідного акта, що закріплює правоположення [3, с. 9]. С. В. Шевчук судову практику у широкому сенсі трактує як діяльність органів судової влади, що втілюється у прийнятих юридичних актах, а у вузькому — як створення правоположень нормативного характеру, конкретизації законів тощо [4, с. 3–4]. О. Ф. Скакун розуміє судову практику як діяльність судів та їх результати [5, с. 8]. Д. Ю. Хорошковська визначає судову практику як нормативно закріплену діяльність судів та вироблення ними у процесі діяльності загальних положень у вигляді правил, принципів та визначень, що мають певний загальнообов'язковий характер [6, с. 156]. П. М. Рабинович наголошує, що судова практика — це юридична діяльність судів, пов'язана з врегулюванням нетипових ситуацій правозастосування, і закріплення об'єктивованого досвіду цієї діяльності [7, с. 50].

Деякі вчені визначали судову практику через характеристику більш загального поняття — юридичної практики, виробленого загальною теорією держави і права [8, с. 177]: юридична практика — це діяльність із видання (тлумачення, реалізації тощо) юридичних приписів, яка розглядається в єдності з накопиченим соціально-правовим досвідом [9].

Є. О. Харитонов зазначає, що під судовою практикою розуміють керівні роз'яснення вищих судових органів, а також багаторазове, уніфіковане розв'язання судами однієї категорії справ [10, с. 42]. П. А. Гук під судовою практикою розуміє результат, підсумок судової діяльності у конкретній справі або узагальненої категорії справ, що заснований на досвіді і суддівському розсуді, закріплений у судовому акті, що містить правоположення, тлумачення норми права, які служать взірцем для застосування [11, с. 165].

На підставі зазначеного вище можна зробити висновок, що думки вчених щодо поняття судової практики можливо згрупувати шляхом її визначення: як діяльність судів з ухвалення судового рішення з конкретної справи; як ухвалення судових актів всіх інстанцій або керівні роз'яснення вищих судових органів.

Особливої уваги заслуговують думки таких вчених, як М. В. Мазур та В. В. Резнікова. М. В. Мазур до поняття «судова практика» в широкому значенні включає: 1) будь-яку діяльність судових органів щодо розгляду та вирішення конкретних справ; 2) соціально-правовий досвід, накопичений у результаті цієї діяльності. У вузькому значенні до вказаного поняття він відносить: 1) діяльність судових органів щодо здійснення правосуддя; 2) усі результати цієї діяльності; 3) певну частину результатів судової діяльності [12, с. 494]. В. В. Резнікова судову практику у широкому сенсі розглядала як різновид юридичної практики — діяльності по виданню, тлумаченню, реалізації тощо юридичних приписів,

що взята в єдності з накопиченим соціально-правовим досвідом; у вузькому значенні — як відповідний об'єктивований досвід — результат правозастосування. Вона виказує думку щодо марних спроб формулювання її однозначної доктринальної дефініції [13, с. 98].

На підставі зазначеного вище можна зробити наступні висновки, що у науковій літературі немає єдиної точки зору щодо поняття судової практики, причому ні в загальній теорії права, ні в галузевих. З іншої точки зору, різноманітність поглядів свідчить про те, що питання судової практики мають відповідний рівень розробки, та про інтерес до цього питання, особливо в умовах адаптації національного законодавства до європейського. Можна погодитися, що підсумок або результат діяльності суду у вигляді судового рішення є судовою практикою. Між вченими немає згоди стосовно того, які види судових актів та яких судів складають судову практику.

Для вироблення системного підходу до розуміння судової практики її слід класифікувати на види залежно від:

–права, яке було застосовано: судова практика з матеріально-правових або процесуальних питань;

–предмета діяльності: судова практика щодо застосування господарського, земельного та іншого законодавства [14].

Судову практику слід розглядати як юридичну діяльність судів всіх інстанцій при здійсненні правосуддя за конкретними справами з процесуальних та матеріально-правових питань, метою якої є ухвалення судових актів. Судова практика не може розглядатися окремо як діяльність або як керівні роз'яснення судових органів, тому що будь-яка діяльність спрямована на отримання результату. Результатом судової діяльності є ухвалення судових актів.

Значення судової практики розкривається, по-перше, у визначенні однакового підходу судів при вирішенні аналогічних спорів; по-друге, за допомогою судової практики визначаються прогалини у законодавстві, які потребують негайного усунення за допомогою прийняття відповідних змін до законодавства. Тобто судова практика спонукає до удосконалення законодавства, а також є показником ефективності судочинства та його відповідності міжнародним стандартам.

Щодо включення до судової практики постанов Пленумів Верховного Суду України (Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України) та рішень, висновків Конституційного Суду України, то такі судові акти є засобом впровадження в діяльність судів нижчих інстанцій основних положень та напрямів, які спрямовані на формування однаковості судової практики. Тобто постанови Пленуму Верховного Суду України і рішення, висновки Конституційного Суду України з тих чи інших спірних правових питань є засобом забезпечення однаковості судової практики, а не елементом самої судової практики. Наприклад, постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 26.12.2011 р. № 18 «Про деякі питання практики застосування Господарського процесуального кодексу України судами першої інстанції» [15] ухвалена з процесуальних питань; постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 29.05.2013 р. № 12 «Про деякі питання практики застосування законодавства про оренду (найм) майна» [16] ухвалена з матеріальних питань, постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 25.02.2016 р. № 4 «Про деякі питання практики вирішення спорів, що виникають з корпоративних правовідносин» ухвалена з процесуальних та матеріальних питань [17]. Тобто ці судові акти не створюють нову правову норму, вони лише визначають напрям судової діяльності при розгляді відповідних справ, забезпечують однаковість застосування відповідного законодавства.

Судові акти Конституційного Суду України деякі вчені визнають як: правові позиції; систему висновків та аргументів, виявлених у ході розгляду конкретних справ, за певною проблематикою та таких, що мають як загальний, так і обов'язковий характер [18, с. 18]; ставлення до нових правових відносин, які виникли у зв'язку з діяльністю держави, що ви-

значає характер дій (позицій) Конституційного Суду України, які формуються в актах (у мотивувальній і резолютивній частинах) [19, с. 28].

Судову практику слід відрізнити від узагальнень, сформульованих Верховним Судом України та вищими спеціалізованими судовими інстанціями, Конституційним Судом України, які спрямовують судову діяльність. Тому постанови пленумів Верховного Суду України, а також раніше прийняті постанови Пленуму Вищого господарського суду України та Вищого адміністративного суду України слід розглядати як судові акти, що містять положення загальнообов'язкового характеру для нижчестоящих судів, спрямовані на забезпечення єдності судової практики. Згідно зі статтею 36 Закону України «Про судочинство та статус суддів» Верховний Суд України здійснює узагальнення судової практики та забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом [20].

Стаття 11 ГПК України визначає, що суд застосовує при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколи до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Стаття 17 Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» також прямо передбачає, що суди при розгляді справ застосовують практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Але щодо практики Європейського суду з прав людини як джерела права, то як джерело права розглядається не судова практика Європейського суду з прав людини взагалі, а окремі рішення по справах. Можна констатувати обмежене функціонування прецедентного права в континентальній правовій системі, до якої відноситься й Україна. У даному випадку логічніше використовувати поняття «судовий прецедент», який тлумачиться як вирок або інше рішення суду, що цитується у наступному спорі як зразок або аналогія для пояснення під час вирішення схожої справи чи як правова позиція [21]. Особливістю судового прецеденту є те, що це одиначне рішення з конкретної справи, а судова практика — це сукупність певної категорії справ, що спрямована на забезпечення єдності процесу.

Узагальнюючи зазначене вище, можна констатувати, що судова практика в Україні не може бути розглянута як джерело права у зв'язку з особливостями правової системи. У той же час поступова інтеграція законодавства скасовує межі між правовими системами, і деякі особливості англосаксонської правової системи ми можемо вже бачити у романо-германській правовій системі та навпаки. В українській системі права використовуються елементи прецедентного права, це обумовлюється правовою ідеологією, тлумаченням джерел права, розвитком судової системи та іншими національними особливостями.

Можна допустити, що постанова Верховного Суду України як касаційної інстанції з розгляду конкретної справи може бути розглянута як судовий прецедент (при внесенні відповідних змін до законодавства), але ні в якому разі — як судова практика (у розумінні джерела права). Крім того, таке рішення може стати прецедентним, якщо на його підставі будуть прийняті інші аналогічні рішення, які сформулюють певні норми.

Стаття 11 ГПК України наголошує, що суд розглядає справи відповідно до Конституції України, законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; застосовує правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України; визначає, що, якщо спірні відносини не врегульовано законодавством, суд застосовує звичаї, які є вживаними у діловому обороті, аналогію закону або аналогію права, тому вбачаємо за доцільне легалізувати судову практику як джерело господарського процесуального права, з чіткою регламентацією правотворчих повноважень судових органів, а також визначенням меж реалізації цих повноважень.

### Список використаних джерел

1. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. URL: <http://ukrlit.org/slovyk/>

%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0.

2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. URL: [http://leksika.com.ua/16291022/legal/sudova\\_praktika](http://leksika.com.ua/16291022/legal/sudova_praktika).
3. Росік Т. В. Роль судової практики в сучасній правотворчості: теоретико-прикладні аспекти : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права історія політичних і правових учень». Київ, 2016. 20 с.
4. Шевчук С. В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади : автореф. дис... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права історія політичних і правових учень»; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2008. 38 с.
5. Скаун О. Ф. Общее сравнительное правоведение. Основные типы (семьи) правовых систем : учеб для студ. вузов. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. 464 с.
6. Хорошковська Д. Ю. Роль судової практики в системі джерел права України: теоретико-правове дослідження : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень; Ін-т законодавства Верхов. Ради України». К., 2006. 20 с.
7. Рабінович П. М. Застосування Європейської конвенції з прав людини та практики Страсбурзького суду в Україні : монографія / П. М. Рабінович, О. В. Соловійов. К.: 2014. 208 с.
8. Палешник С. І. До питання про тлумачення судової практики / С. І. Палешник // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 25. С. 168–179.
9. Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Х.: Право, 2011. 584 с.
10. Цивільне право України : підручник / Є. О. Харитонов, Н. О. Саніахметова. К.: Істина, 2003. 776 с.
11. Гук П. А. Судебная практика как форма судебного нормотворчества в правовой системе России: общетеоретический анализ : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 232 с.
12. Мазур М. В. Судова практика як джерело права: проблема визначення поняття. *Форум права*. 2011. №. С. 493–497.
13. Резнікова В. В. Судовий прецедент: чи визнано за ним статус офіційного джерела права в контексті реформування господарсько-процесуального законодавства України? *Вісник господарського судочинства України*. 2012. № 1. С. 90–101.
14. Трофимова Л. А. Понятие и значение судебной практики в российской правовой системе . URL: <http://xn---7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/19742>.
15. Про деякі питання практики застосування Господарського процесуального кодексу України судами першої інстанції : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 26.12.2011 р. № 18 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0018600-11>.
16. Про деякі питання практики застосування законодавства про оренду (найм) майна : постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 29.05.2013р. № 12 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0012600-13>.
17. Про деякі питання практики вирішення спорів, що виникають з корпоративних правовідносин : постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 25.02.2016 р. № 4 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0004600-16>.
18. Конституционный судебный процесс / отв. ред. М. Саликов. М. : Норма, 2003. 177 с.
19. Тесленко, М. Юридична сила і значення правових позицій Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2003. № 4. С. 36–41.
20. Про судочинство та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
21. Encyclopedia Britannica. URL: <http://www.britannica.com/ebc/article/>.

**Николенко Людмила Николаевна,**  
доктор юридических наук, профессор  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

### **ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ В ХОЗЯЙСТВЕННОМ ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПРАВЕ**

Статья посвящена исследованию понятия и значения судебной практики в хозяйственном процессуальном праве. Проведен сравнительный анализ таких понятий, как «судебная практика» и «судебный прецедент», выявлены их особенности. Обосновано, что постепенная интеграция законодательства стирает границы между англосаксонской и романо-германской правовыми сис-

темами. Обозначено, что в условиях наработок нового Верховного Суда Украины и изменения процессуального законодательства представляется целесообразным легализовать судебную практику как источник хозяйственного процессуального права, с регламентацией полномочий и пределов их реализации судебными органами.

**Ключевые слова:** судебная практика, хозяйственное процессуальное право, судебная система, источник права, Европейский суд по правам человека, судебное решение.

**Nikolenko Lyudmila Nikolaevna,**  
Doctor of Law, Professor  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

#### **THE CONCEPT AND THE MEANING OF JUDICIAL PRACTICE IN THE ECONOMIC PROCEDURAL LAW**

*The article is devoted to the study of the concept and meaning of judicial practice in the economic procedural law. A comparative analysis of such concepts as «judicial practice» and «judicial precedent» has been carried out and their features have been revealed. It is substantiated that the gradual integration of legislation abolishes the boundaries between the Common and Continental law legal systems. It was noted that in the conditions of work of the new Supreme Court of Ukraine and changes in procedural legislation, it seems expedient to legalize court practice as a source of economic procedural law, with the regulation of powers and the limits of their implementation by the judicial authorities.*

**Key words:** *judicial practice, economic procedural law, judicial system, source of law, European Court of Human Rights, judicial decision.*

Надійшла до редколегії 18.02.2018



УДК 351.82



**Шкляр Сергій Володимирович**,  
заступник міністра юстиції України  
з питань виконавчої служби,  
член ради з питань судової реформи,  
член науково-консультативної ради при Вищому  
господарському суді України,  
кандидат юридичних наук  
(Міністерство юстиції України)

## **ЕКОНОМІЧНА КОНКУРЕНЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ**

*У статті досліджено позиції науковців, а також положення нормативно-правових актів щодо сутності та визначення поняття «економічної конкуренції» як об'єкта державного контролю. На підставі вивченого автором запропоновано визначення поняття «економічної конкуренції» як об'єкта державного контролю та виокремлено його ознаки.*

**Ключові слова:** економічна конкуренція, державний контроль, адміністративно-правове регулювання, суб'єкт господарювання, економічні відносини.

**Постановка проблеми.** «Економічна конкуренція» є основоположним поняттям, на якому ґрунтується ринкова економіка будь-якої держави, засадничим принципом функціонування такої економіки. Водночас, зазначене поняття є достатньо багатоаспектним та може розглядатися як економічна категорія, категорія правового регулювання чи адміністрування, а також як об'єкт державного контролю чи адміністративно-правового регулювання. Саме завдяки всебічному поглибленому розумінню поняття «економічної конкуренції», її природи та властивостей можливими є подальші розробки ефективної економічної та правової політики, спрямованої на розвиток та розбудову економічної сфери суспільного життя в Україні, становлення дієвої ринкової економіки та захист прав та інтересів усіх учасників ринку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні питання адміністративно-правового регулювання у сфері економічної діяльності держави розглядаються в працях таких відомих вітчизняних та зарубіжних учених-адміністративістів, як В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць та ін. Питання правого регулювання захисту економічної конкуренції знаходяться в межах наукового інтересу багатьох сучасних дослідників, серед яких: О. А. Артем'єва, А. О. Бакалінська, К. В. Бондаренко, Н. Я. Борсук, К. Л. Вознесенський, Е. В. Горбунова, О. В. Грицай, Ю. В. Журик, Г. В. Ільющенко, О. Р. Кібенко, О. В. Когут, В. С. Кулішенко, В. С. Лук'янець, С. Б. Мельник, О. М. Олещенко, О. О. Плетньова, Г. О. Стахєєва, О. М. Стороженко, Н. О. Трегубець, П. Г. Харченко, О. Л. Чернелєвська, О. В. Шальман, І. А. Шуміло, Н. В. Щербакова та ін.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте необхідно відзначити, що при тому, що сфера антимонопольно-конкурентного регулювання є досить актуальною для наукових досліджень, і до неї прикута увага багатьох науковців, на сьогодні відсутні будь-які комплексні дослідження поняття «економічної конкуренції» як об'єкта державного контролю. Такий стан наукових розробок зумовлює актуальність та нагальність проведення нашого наукового пошуку.

**Метою** даної статті є з'ясування сутності економічної конкуренції як об'єкта державного контролю, розкриття істотних ознак зазначеної категорії у наведеному вище аспекті її розгляду та розуміння.

**Виклад основного матеріалу.** Так, слід зауважити, що О. Л. Юдіцький, аналізуючи чинне законодавство, наголошує, що статтею 42 Конституції України гарантовано захист конкуренції в підприємницькій діяльності, заборонено обмеження конкуренції, зловживання монополією становити та недобросовісну конкуренцію [1]. Особливості об'єкта, на думку науковця, зумовлюють форми, способи і засоби державного впливу. Тому для визначення механізму державного регулювання у певній сфері необхідно розглянути характеристики суспільних відносин, у яких реалізується владний вплив держави [2].

Погоджуємося з такою думкою вченого, оскільки дійсно, передумовою успішної розробки заходів, засобів, методів, способів (механізму) державного регулювання економічної конкуренції є визначення сутності економічної конкуренції як об'єкта державно-правового впливу та регулювання. Досягненню такої мети сприятиме розкриття поглядів та тверджень як представників науки адміністративного права, так і представників економічної теорії з приводу зазначеної проблематики.

У сучасних умовах фахівці по-різному підходять до визначення конкуренції. Г. Л. Азоев визначає «економічну конкуренцію» як суперництво на будь-якому полі діяльності між окремими юридичними або фізичними особами (конкурентами), зацікавленими в досягненні однієї мети. З точки зору підприємства, такою метою є максимізація прибутку за рахунок завоювання переваг споживачів [3, с. 3]. А. Ю. Юданов визначає конкуренцію як боротьбу фірм за обмежений платоспроможний попит споживачів, яка ведеться ними на доступних сегментах ринку [4, с. 6]. Р. А. Фатхутдінов вказує, що конкуренція — це процес управління суб'єктом своєю конкурентною перевагою для отримання перемоги або досягнення іншої мети в боротьбі з конкурентами для задоволення об'єктивних або суб'єктивних потреб у межах законодавства чи в природних умовах [5, с. 15].

Таким чином, вважаємо, що економічна конкуренція за своєю суттю — це існуюча у трьох вимірах економічна категорія, яку можна характеризувати як: а) принцип функціонування та розвитку ринкової економіки та формування і перерозподілу попиту і пропозиції, що полягає у можливості рівного доступу усіх суб'єктів господарювання до ринку, відсутність контролю за ринком з боку єдиного суб'єкта господарювання та встановлення ним своїх правил та єдино правильної пропозиції, за допомогою чого забезпечується вільне змагання між суб'єктами господарювання за отриманий прибуток та ринок збуту, а також вільний вибір товару чи послуги споживачем за ринково обґрунтованими та прийнятними цінами; б) змагання суб'єктів господарювання щодо застосування різних економічних, інформаційних, технологічних, наукових, кадрових чи інших (у межах законодавства, а також звичаїв ринку) важелів, які в цілому характеризуються як процес забезпечення власних ринків збуту товару чи послуги, доступу до ринку, а також, як наслідок, створення покупцю можливості вибору товару, продукту чи послуги на вигідних умовах, які задовольняють його потреби; в) внутрішні відносини, які складаються всередині суб'єкта господарювання, що полягають у впровадженні процесу технологічного удосконалення, контролю з якістю продукції чи послуги, оптимізації кадрового складу тощо, та виникають з приводу забезпечення змоги зазначеного суб'єкта надавати актуальний товар, продукт чи послугу на ринку та конкурувати з іншими суб'єктами господарювання, отримуючи можливість збуту зазначеного товару, продукту чи надання послуги та отримання відповідного продукту.

На сьогодні відповідно до чинного законодавства України також надано нормативне визначення економічної конкуренції, яке є наступним.

Так, відповідно до статті 25 Господарського кодексу України, держава підтримує конкуренцію як змагання між суб'єктами господарювання, що забезпечується завдяки їхнім власним досягненням здобуття ними певних економічних переваг, унаслідок чого спо-

живачі та суб'єкти господарювання отримують можливість вибору необхідного товару, і при цьому окремі суб'єкти господарювання не визначають умов реалізації товару на ринку [6].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції», економічна конкуренція (конкуренція) — змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, унаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку [7]. Відповідно до Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції», недобросовісною конкуренцією є будь-які дії у конкуренції, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності [8].

Як бачимо, законодавець, надаючи визначення поняттю «економічної конкуренції» та вводячи її в обіг як правову категорію, врахував основні риси, які характеризують її економічну природу: змагальність суб'єктів господарювання, можливість у споживача вибирати між кількома суб'єктами господарювання, відсутність контролю за ринком з боку одного суб'єкта господарювання.

Таким чином, можна зауважити, що економічна конкуренція як економічна категорія і як правове поняття характеризується визначеним колом ознак та аспектів. Проте не всі з наявних ознак та аспектів економічної конкуренції є об'єктом державного контролю. А тому надалі необхідно визначити, які саме аспекти економічної конкуренції підлягають державному контролю та які необхідно врегулювати за допомогою адміністративно-правових засобів, визначивши сутність економічної конкуренції як об'єкта державного контролю.

О. Л. Юдіцький відзначав, що економічна конкуренція як об'єкт державного регулювання є складним явищем. У такому розумінні, економічна конкуренція — це процес, у якому реалізуються правовідносини уповноважених органів держави, суб'єктів господарювання і споживачів на підставі узгоджених з усіх напрямів економічної політики держави правових норм, які ставлять за мету певний стан товарного ринку, за яким суб'єкти господарювання мають безперешкодний доступ до ринку та його ресурсів, спроможні виробляти товар певної якості, вільно встановлювати на нього справедливу ціну, а споживачі для задоволення власних потреб мають можливість свідомо вибирати між товарами кількох продавців [2].

Розкриваючи сутність економічної конкуренції як об'єкта державного контролю, необхідно пам'ятати, що державний контроль є лише складовою частиною державного регулювання економічної конкуренції. Крім того, державний контроль економічної конкуренції характеризується сукупністю притаманних йому засобів та прийомів, а також способів його здійснення.

Таким чином, економічна конкуренція, безперечно, є об'єктом державного контролю, точніше, об'єктом державного контролю є саме дотримання стану економічної конкуренції, яка максимально наближена до стану досконалої ринкової конкуренції, за якого економічна конкуренція максимально здатна виконувати свої функції розвитку виробництва та задоволення потреб споживачів.

У зв'язку із зазначеним вище, пропонуємо визначити економічну конкуренцію як об'єкт державного контролю наступним чином — це сукупність відносин між органами державної влади, суб'єктами господарювання та споживачами, які реалізуються в межах законодавства про захист економічної конкуренції та державних програм економічного розвитку і спрямовані на захист і забезпечення рівного та вільного доступу усіх суб'єктів господарювання до ринку, підтримку та розвиток підприємництва і продуктивних сил суспільства, а також, як наслідок, захист прав споживачів та встановлення для них найбільш вигідних купівельних умов (цін, якості товару, послуг).

Істотними ознаками економічної конкуренції як об'єкта державного контролю є: 1) це сукупність економічних та інших похідних відносин, які складаються не лише між

суб'єктами господарювання та споживачами товарів, робіт та послуг, а й органами державної влади та управління. Саме наявність третього суб'єкта — публічної адміністрації, яка здійснює спрямування зазначених економічних відносин відповідно до завдань державної економічної політики, а також захист економічної конкуренції, інші передбачені законодавством дії, є важливою ознакою, що характеризує економічну конкуренцію як об'єкт державного контролю; 2) спрямування та координація відносин економічної конкуренції здійснюється публічною адміністрацією у відповідності до завдань, що закладені у чинному законодавстві про захист економічної конкуренції, а також відповідно до державних програм економічного розвитку; 3) економічна конкуренція як об'єкт державного контролю — це такий стан відносин між зазначеними вище суб'єктами, за якого забезпечується максимальна наближеність таких відносин до ідеальної ринкової конкуренції, а також гарантування рівного доступу усіх суб'єктів господарювання до ринку та забезпечення їм рівних можливостей пошуку власного споживача, збуту товару чи надання послуги та отримання прибутку; 4) економічна конкуренція як об'єкт державного контролю є також відносинами, що у своєму кінцевому результаті виконують завдання захисту прав споживачів, що досягається за допомогою прагнення виробника чи постачальника (суб'єкта господарювання) максимально задовольнити потреби споживача, адже за наявності вільної економічної конкуренції саме зазначений чинник є одним із визначальних для перемоги у економічній конкуренції, «завоювання» ринку та отримання належного прибутку; 5) економічна конкуренція як об'єкт державного контролю, крім того, спрямована на виконання загального та суспільно важливого завдання — «надзавдання» — розвиток продуктивних сил суспільства, можливість самореалізації завдяки здійсненню підприємницької діяльності на рівних умовах, а також розвиток науково-технічного прогресу.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище, слід зауважити, що економічна конкуренція уже давно перестала розглядатися як виключно економічна та ринкова категорія, яка вживається лише представниками економічної теорії під час дослідження ринкових процесів саморегулювання. Економічна конкуренція на сьогодні розглядається як комплексне поняття представниками наук державного будівництва, адміністративного, господарського, цивільного права, як сукупність відносин, які в силу своєї значущості для суспільства та держави є об'єктом як державного контролю і захисту, так і регулювання за допомогою засобів адміністративного права. Поряд з цим слід зауважити, що важливим суб'єктом наведених відносин щодо економічної конкуренції виступають органи державного управління та контролю.

### Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Юдіцький О. Л. Правові засади економічної конкуренції як об'єкта державного регулювання. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10yolodr.pdf>.
3. Азоев Г. Л. Конкуренция: анализ, стратегия и практика. М. : Центр экономики и маркетинга, 1996. 208 с.
4. Юданов А. Ю. Конкуренция : теория и практика. 2-е изд. М. : Изд-во «ГНОМ-ПРЕСС», 1998. 400 с.
5. Фатхутдинов Р. А. Конкурентоспособность: экономика, стратегия, управление. М. : ИНФРА-М, 2000. 312 с.
6. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Голос України*. 2003. № 49.
7. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. *Голос України*. 2001. № 37.
8. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 07.06.1996 р. № 236/96-ВР. *Голос України*. 1996.

**Шкляр Сергей Владимирович,**  
заместитель министра юстиции Украины  
по вопросам исполнительной службы,  
член Совета по вопросам судебной реформы,  
член научно-консультативного совета  
при Высшем хозяйственном суде Украины,  
кандидат юридических наук  
(Министерство юстиции Украины)

### **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОНКУРЕНЦИЯ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

*В статье исследованы позиции ученых, а также положения нормативно-правовых актов относительно сущности и определения понятия экономической конкуренции как объекта государственного контроля. На основании изученного, автором предложено определение понятия экономической конкуренции как объекта государственного контроля и выделены его признаки.*

**Ключевые слова:** экономическая конкуренция, государственный контроль, административно-правовое регулирование, субъект хозяйствования, экономические отношения.

**Shklyar Sergey Vladimirovich,**  
Deputy Minister of Justice of Ukraine on executive issues,  
member of the Judicial Reform Council,  
Member of the Scientific Advisory Board  
at the Supreme Economic Court of Ukraine,  
Candidate of Law Sciences  
(Ministry of Justice of Ukraine)

### **ECONOMIC COMPETITION AS A GOVERNMENT CONTROL OBJECT**

*The article explores the positions of scientists, as well as the provisions of normative legal acts on the essence and definition of the concept of economic competition as an object of state control. On the basis of the study, the author proposes the definition of the concept of economic competition as an object of state control and identifies its features.*

**Key words:** economic competition, state control, administrative and legal regulation, business entity, economic relations.

Надійшла до редколегії 20.01.2018

УДК 347.763



**Довгуша Микола Петрович,**  
здобувач кафедри цивільного права  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

## ЩОДО САМОСТІЙНОСТІ ДОГОВОРУ ТРАНСПОРТНОГО ЕКСПЕДИРУВАННЯ

*В умовах української сучасності проблема правового регулювання договору транспортного експедирування стає все більш та більш актуальною, і це незважаючи на те, що вона є досить дослідженою з точки зору науки. Обумовлюється така ситуація декількома факторами, серед яких вдале географічне положення нашої країни та її розміри. Завдяки існуванню такого зобов'язання, як договір транспортного експедирування суб'єкти господарювання або суб'єкти цивільно-правових відносин звільняються від зайвих проблем, пов'язаних з перевезенням вантажу.*

*Договір транспортного експедирування є найбільш вдалою юридичною конструкцією, завдяки якій здійснюється найбільш ефективно перевезення вантажу не тільки з точки зору клієнта – суб'єкта господарювання або учасника цивільно-правових відносин, але й з точки зору виконавця – експедитора. Адже цей правовий дозволляє оптимізувати їхні затрати – як фінансові, так і трудові.*

*1 липня 2004 р. набрав сили спеціальний нормативно-правовий акт, що регулює діяльність у сфері транспортного експедирування – Закон України «Про транспортно-експедиторську діяльність». У ньому встановлюється порядок здійснення транспортно-експедиторської діяльності. Частина 1 ст. 8 та п. 2 ст. 16 Закону України «Про транспортно-експедиторську діяльність» ввели у систему правовідносин експедитора та вантажовласника поняття «правила транспортно-експедиторської діяльності». Але ці правила повинні були бути затвердженими урядом України, і по теперішній час цього не відбулося.*

*Незважаючи на законодавче визнання договору транспортного експедирування, а також на існування чисельних наукових праць, присвячених дослідженню цього зобов'язання, проблеми із застосуванням, реалізацією та регулюванням цієї юридичної конструкції все ж таки існують. Запропонована стаття присвячена дослідженню встановлення законодавцем самостійності такої договірної конструкції, як договір транспортного експедирування.*

**Ключові слова:** договір транспортного експедирування, транспортна експедиція, транспортно-експедиційна діяльність, договір, юридична характеристика договору.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.** Незважаючи на досить велику кількість наукових праць, прис-

вячених договорам про надання послуг взагалі та договору транспортного експедирування зокрема, серед науковців і на сьогодні немає єдиної думки щодо визначення правової природи договору транспортного експедирування.

Правове положення транспортної експедиції закріплено в главі 65 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), Законі України «Про транспортно-експедиторську діяльність», що свідчить про самостійність цього договору [7, с. 43; 10, с. 28; 2, с. 4]. Але в Господарському кодексі України (далі – ГК України) договору транспортного експедирування присвячено лише одну статтю 316, що міститься в главі 32 «Правове регулювання перевезень вантажів», а це свідчить не про самостійність, а про допоміжну роль договору транспортного експедирування до договорів перевезення. Як допоміжний договір транспортну експедицію розглядав і В. В. Луць [25, с. 276].

На нашу думку, аналіз правової природи договору транспортної експедиції та договору перевезення вантажів дозволить уникнути проблем у ході захисту у суді порушених, оспорюваних, невизнаних прав або інтересів, що охороняються законом.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема дослідження договору транспортного експедирування присвячені роботи І. А. Діковської [5], Н. С. Золотникової [7], В. В. Луця [25], О. С. Кужко [10] та ін.

Але і досі залишається невирішеною низка питань щодо співвідношення договору транспортного експедирування, його сутності і місця в системі договірних зобов'язань, співвідношення з іншими договорами про надання послуг та співвідношення з договором перевезення вантажу.

Метою статті є дослідження загальної характеристики договору транспортного експедирування.

**Виклад основного матеріалу.** За радянських часів існувала думка, що договір транспортної експедиції є різновидом: договору комісії [11, с. 168], договору доручення [4, с. 278], договору експедиції [3; 6; 23]; багато вчених тих часів не визнавали самостійність досліджуваного нами зобов'язання.

І на сьогодні інколи зустрічається думка щодо несамоостійності договору транспортної експедиції. Так, Ю. В. Романець указує, що транспортна експедиція є «перевізний» вид кожного з договірних типів, який нею конкретизується. Наприклад, якщо за договором транспортної експедиції виявляються комісійні послуги, то можна сказати, що він є «перевізним» видом договору комісії і т.д. Встановлення спрямованості конкретного договору транспортної експедиції має нормотворче значення. Спрямованість служить основою для застосування до послуги, що надається в рамках транспортної експедиції норм, що відображають спрямованість цієї послуги. Наприклад, якщо на експедитора покладено обов'язок по наданню від свого імені юридичних послуг, пов'язаних з перевезенням, до таких правовідносин повинні застосовуватися норми інституту комісії [21, с. 438–439].

Ми не можемо погодитись з означеною точкою зору. Метою договору транспортного експедирування є організація перевезення вантажу та забезпечення перевезення вантажу. Зрозуміло, що цей договір тісно пов'язаний з перевезенням вантажу та без перевезення вантажу він не матиме сенсу. Але основною відмінністю цих двох договорів є те, що істотними умовами договору транспортного експедирування є надання додаткових послуг експедитором щодо виконання або організації виконання послуг, пов'язаних із перевезенням вантажу. І як свідчить судова практика, саме ці додаткові умови щодо організації перевезення вантажу є основними для суду у разі виникнення проблеми відмежування договорів перевезення та транспортного експедирування, наприклад, у справі № 11/324, що розглядалася в Господарському суді Луганської області 02.03.10 р. та справі № 925/990/16, що розглядалася Господарським судом Черкаської області 27.09.2016 р. [18; 19].

Глава 65 ЦК України вперше в історії цивільного права України визначила самостійність договору транспортного експедирування, чого натомість не відбулось у ГК України, де досліджуваний договір розглядається серед договорів перевезення. І за наявності двох кодексів і неоднакового розуміння юридичної природи договору транспортного експедирування стає незрозумілим – чи можна застосовувати норми інших договорів до досліджуваного договору?

Суперечка щодо співвідношення ЦК України та ГК України існує з самого початку одночасного прийняття обох кодексів. За словами О. П. Подцерковного, на жаль, у вирішенні співвідношення норм ЦК і ГК України не діє визнаний у світі принцип «Спеціальний закон скасовує дію загального закону» («*Lex specialis derogat generali*»), спір щодо його використання існував як при розробці цих кодексів, так існує і сьогодні, й досі не з'ясовані напрями гармонізації спеціального та загального законодавства [14, с. 34]. Це відповідно позначається на якості правозастосування у всіх питаннях договірних відносин, у тому числі в питанні регулювання договору транспортного експедирування.

Відповідаючи на питання, чи співвідносяться ЦК України та ГК України як загальний та спеціальний закони і норми якого кодексу підлягають переважному застосуванню, Вищий господарський суд у своєму листі «Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України» встановив, що, вирішуючи дане питання, слід виходити з того, що при правозастосуванні застосовується не в цілому закон як нормативно-правовий акт, а відповідна правова норма чи її частина, за змістом якої і визначається, чи є ця норма (її частина) спеціальною чи загальною [15].

Виходячи з цієї тези, при вирішенні спору щодо договору транспортного експедирування суди повинні застосовувати лише ст. 316 ГК України і норми глави 65 ЦК України.

Але в ГК України договір транспортного експедирування не є самостійним договором, а є різновидом договорів перевезення вантажів. І в ч. 4 ст. 306 ГК України встановлюється, що транспортна експедиція є допоміжним видом діяльності, пов'язаним із перевезенням вантажу.

ГК України, як і ЦК України, побудований за пандектною системою, у ньому є норми загальні, які поширюють свою дію на всі інститути та підінститути господарського права, і норми спеціальні, що «зумовлюють внутрішню структурну диференціацію... права» [12, с. 226]. Подібна структурна побудова властива і внутрішнім різнорівневим складовим частинам ГК України. Подібним чином побудована і глава 32 ГК України «Правове регулювання перевезення вантажів».

Отже, у такому випадку, якщо сторонами договору транспортного експедирування є учасники відносин у сфері господарювання, то, за логікою законодавця, суд при розгляді справ щодо застосування норм, що регулюють договір транспортного експедирування, повинен виходити з того, що означений договір є допоміжним договором до договорів перевезення вантажу і застосовувати відповідні норми ГК України, а також норми транспортних кодексів, транспортних статутів інших нормативно-правових актів, що регулюють перевезення вантажів. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 388 Кодексу торговельного мореплавства України, до вимог, що виникають із договору морського перевезення вантажу, застосовується річний строк позовної давності незалежно від того, здійснюється перевезення у каботажному чи закордонному сполученнях. У ч. 1 ст. 32 Конвенції про договір міжнародного автомобільного перевезення вантажів (Женева, 19.05.1956) встановлено, що термін позовної давності для вимог, що впливають з перевезення, на яке поширюється Конвенція, встановлюється в один рік; однак у випадку навмисного правопорушення або такого неналежного виконання обов'язків, яке згідно із законодавством, що застосовується судом або арбітражем, який розглядає справу, прирівнюється до навмисного правопорушення, і термін позовної давності встановлюється в три роки.



Відповідно ж до загальних положень ЦК України, за неналежне виконання або невиконання умов договору за договором транспортного експедирування застосовується загальна позовна давність у три роки (адже ЦК України встановлює самостійність договору транспортного експедирування та глава 65 не містить спеціальних норм щодо позовної давності за невиконання або неналежне виконання означеного договору). І в разі виникнення спору щодо неналежного виконання або невиконання досліджуваного нами договору, сторони якого є учасниками відносин у сфері господарювання, суд повинен виходити з постулату «допоміжності» договору транспортного експедирування і застосовувати норми відповідних транспортних кодексів або статутів, або інших нормативно-правових актів.

Проаналізувавши судову практику (наприклад, Рішення Київського апеляційного господарського суду від 10.06.2008 р. [20], рішення Господарського суду Луганської області від 02.03.10 р. [18], рішення Господарського суду Черкаської області від 27.09.2016 р. [19], рішення Вищого господарського суду від 10.05.2012 р. [16], рішення Господарського суду Запорізької області від 16.02.2015 р. [17]), ми можемо зробити висновок, що у ході винесення рішення судді дійсно розглядають договір транспортного експедирування як допоміжний договір до договорів перевезення вантажу.

Так, рішенням Господарського суду міста Києва від 02.04.2008 р. у справі № 9/39 відмовлено повністю у позові А до Б про стягнення 3777,78 грн. (у т.ч. 3197,66 грн. – основного боргу та 580,00 грн. – пені).

Позивач, не погодившись із рішенням, звернувся з апеляційною скаргою до Київського апеляційного господарського суду, у якій просить оскаржене рішення скасувати та прийняти нове рішення про стягнення з відповідача на користь позивача 3777,78 грн. – заборгованості за надані послуги з транспортного експедирування, посиляючись на неповне з'ясування обставин, що мають значення для справи, порушення норм матеріального права.

Зокрема, апелянт звертає увагу на те, що судом першої інстанції не досліджено в повному обсязі та не надано належної правової оцінки тому факту, що спірні правовідносини між А та Б виникли не на підставі договору перевезення, а з приводу зобов'язань з транспортного експедирування, а отже, нормами чинного законодавства не встановлено скорочених строків позовної давності до вимог, що виникли із зобов'язань за договором транспортного експедирування, а тому в силу ст. 257 ЦК України, до позовних вимог застосовується загальна давність у три роки.

У відзиві на апеляційну скаргу відповідач просить залишити без змін рішення місцевого господарського суду, а апеляційну скаргу – без задоволення, стверджуючи, що обидві сторони є суб'єктами господарської діяльності, які працюють у транспортній галузі та виключно над виконанням зобов'язань по перевезенню вантажу, отже правовідносини між сторонами виникли саме на підставі договору перевезення.

Розглянувши у судовому засіданні апеляційну скаргу, дослідивши матеріали справи, оцінивши зібрані в ній докази та заслухавши пояснення представників сторін, колегія суддів не погодилась з висновком суду першої інстанції і вважає його помилковим стосовно того, що між сторонами виникли спірні правовідносини саме на підставі договору перевезення (а не транспортного експедирування), унаслідок чого відмовив у задоволенні позову у зв'язку із пропуском спеціальної позовної давності в один рік, посиляючись при цьому на п. 6 ч. 2 ст. 258 ЦК України, якою передбачено спеціальну позовну давність в один рік, що застосовується до вимог у зв'язку з перевезенням вантажу, пошти, з огляду на наступне:

Як видно з матеріалів справи, згідно Заявки відповідача № а343 від 06.07.2006 р., позивач надав відповідачу послуги з транспортного експедирування по перевезенню вантажу автомобільним транспортом у міжнародному сполученні за маршрутом Італія – Україна в складі збірного вантажу.

Оскільки відповідач та позивач є експедиторськими підприємствами, між ними був підписаний Договір № а343 від 06.07.06 р. з транспортного експедирування, як між Експедитором-1 (відповідач) та Експедитором-2 (позивач).

Вартість перевезення згідно заявки становить 5006 Євро, що за курсом НБУ на день розвантаження становило 3197,66 грн., які згідно з умовами Заявки (п. 6) підлягали сплаті протягом п'яти банківських днів після одержання відповідачем оригіналів рахунку, акту виконаних робіт, накладних СМР, заявки та договору.

Позивач, як транспортний експедитор, розмістив заявку у Перевізника. Перевезення вантажу згідно Заявки № а343 від 06.07.2006 р. було виконано належним чином та без зауважень відповідно до накладної – СМР № 0103026. Виставлений відповідачу рахунок № 18 від 07.08.2006 р. на суму 3197,66 грн. за надані послуги з транспортного експедирування останнім не був сплачений.

Позивач 07.08.2006 р. направив відповідачу для проведення розрахунків оригінали наступних документів: рахунок № 18 від 07.08.2006 р., акт виконаних робіт – два примірники, накладну СМР № 0103026, що підтверджується наданим відповідачем копією поштового повідомлення № 364559 про одержання документів 08.08.2006р.

Надіслана позивачем на адресу відповідача претензія № 14 від 01.09.2006р., факт одержання якої підтверджується повідомленням про вручення поштового відправлення № 423997 від 04.09.2006р., залишена відповідачем без відповіді і задоволення, тому позивач правомірно звернувся до суду першої інстанції за примусовим стягненням заборгованості.

Як вбачається з відзиву на позовну заяву, відповідач не оспорує розмір заборгованості, а звертає увагу лише на позовну давність в один рік, про застосування якої ним було подано заяву і з чим погодився суд першої інстанції, однак позовна давність не може бути застосована господарським судом, оскільки спірні правовідносини сторін за даним позовом виникли не з договору перевезення, оскільки відповідач не є власником вантажу, а взяв його на експедирування у ДП «Колві Сервіс», а Позивач для виконання даного перевезення залучив перевізника – ТОВ «Сатор ЛТД».

Оскільки необхідною умовою для вирішення господарського спору є визначення правової природи відносин, що склалися між сторонами, тому, дослідивши правовідносини сторін у даному спорі, колегія суддів дійшла висновку, що спірні правовідносини сторін виникли з договору транспортного експедирування, а не з договору перевезення, з таких підстав:

Відповідно до ч. 6 ст. 315 ГК України щодо спорів, пов'язаних із міждержавними перевезеннями вантажів, порядок пред'явлення позовів та строки позовної давності встановлюються транспортними кодексами чи статутами або міждержавними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Відповідно до ст. 926 ЦК України, позовна давність, порядок пред'явлення позовів у спорах, пов'язаних із перевезеннями у закордонному сполученні, встановлюються міжнародними договорами України, транспортними кодексами ( статутами).

Згідно п. 11 Статуту автомобільного транспорту УРСР, який є чинним на даний час на території України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» № 1545-ХП від 12.09.1991 р., міжнародні перевезення вантажів, пасажирів і багажу автомобільним транспортом здійснюються у порядку, встановленому законодавством Союзу РСР.

Відповідно до Закону України «Про приєднання України до Конвенції про договір міжнародного автомобільного перевезення вантажів», Верховна Рада України постановила приєднатися до Конвенції про договір міжнародного перевезення вантажів, вчиненої 19.05.1956 р. у м. Женеві, а 16.05.2007 р. МЗС України листом № 72/14-612/1-1559 проінформувало, що зазначена Конвенція набирає чинності для України лише 17.05.2007 р.

Отже, на момент виникнення між сторонами спірних правовідносин законодавством України не були встановлені норми регулювання з міжнародного перевезення.

Відповідно до ст. 8 ЦК України, якщо цивільні відносини не врегульовані цим Кодексом, іншими актами цивільного законодавства або договором, вони регулюються тими правовими нормами цього Кодексу, іншими актами цивільного законодавства, що регулюють подібні за змістом цивільні відносини (аналогія закону). У разі неможливості використати аналогію закону для регулювання цивільних відносин вони регулюються відповідно до загальних засад цивільного законодавства (аналогія права).

Відповідно до ст. 316 ГК України та відповідної статті ЦК України (ст. 929 ЦК), за договором транспортного експедирування одна сторона (експедитор) зобов'язується за плату і за рахунок другої сторони (клієнта) виконати або організувати виконання визначених договором послуг, пов'язаних із перевезенням вантажу.

Згідно п. 45 Статуту автомобільного транспорту УРСР, за договором перевезення вантажів автотранспортне підприємство чи організація зобов'язуються доставити ввірений їм вантажовідправником вантаж в пункт призначення і видати його уповноваженій на одержання вантажу особі (вантажоодержувачу), а вантажоодержувач зобов'язується сплатити за перевезення вантажу встановлену плату.

Відповідно до ч. 2 ст. 306 ГК України суб'єктами відносин перевезення вантажів є перевізники, вантажовідправники та вантажоодержувачі.

Отже, між сторонами виникли спірні правовідносини за договором транспортного експедирування, а тому, в силу ст. 257 ЦК України, до вимог за даним позовом встановлюється загальна позовна давність тривалістю у три роки, у межах якої позивач і звернувся до суду першої інстанції за захистом свого порушено права.

Відповідно до вимог ст. 526 ЦК України, зобов'язання має виконуватись належним чином відповідно до умов договору та вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, а за відсутності таких умов та вимог – відповідно до звичаїв ділового обороту або інших вимог, що звичайно ставляться.

Приймаючи до уваги визначення позивачем термінів виконання зобов'язань, зважаючи на те, що відповідач після їхнього спливу не розрахувався з позивачем у добровільному порядку, тому позовні вимоги в частині стягнення з відповідача 3197,66 грн. – боргу є правомірними, доведеними матеріалами справи і підлягають задоволенню [20].

Ми не можемо не погодитись із правильністю наведеного рішення, але подібне двояке становище договору транспортної експедиції, на нашу думку, не є правильним. Адже в такому випадку, він втрачає свою самостійність, прописану в ЦК України і не відрізняється від договору перевезення вантажу у випадку, коли експедитором і перевізником є один і той самий учасник відносин у сфері господарювання.

Так, Л. Я. Свистун зробила висновок, що, відповідно до Закону України «Про автомобільний транспорт» та Правил перевезення вантажів автомобільним транспортом в Україні, істотними умовами кожного з договорів, на підставі яких здійснюється перевезення вантажів автомобільним транспортом, є: у випадку укладання річного договору – обсяг, строки та інші умови надання транспортних засобів і передання вантажу для перевезення, порядок розрахунків, права та обов'язки, пов'язані: а) з наданням транспортних засобів; б) пред'явленням вантажу до перевезення; в) завантаженням (розвантаженням) вантажу; у випадку укладання договору перевезення конкретного вантажу автомобільним транспортом, укладеного на підставі річного договору – відомості про конкретний вантаж із зазначенням його індивідуалізуючих ознак; умови та строк перевезення; місце та час навантаження і розвантаження; вартість перевезення; права та обов'язки, пов'язані з транспортуванням та видачею вантажу одержувачу [22, с. 9].

Істотними умовами договору транспортного експедирування, відповідно до ст. 8 Закону України «Про транспортно-експедиторську діяльність», є відомості про сторони

договору: для юридичних осіб – резидентів України: найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код в Єдиному державному реєстрі підприємств та організацій України; для юридичних осіб – нерезидентів України: найменування, місцезнаходження та державу, де зареєстровано особу; для фізичних осіб – громадян України: прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання із зазначенням адреси та індивідуальний ідентифікаційний номер у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів; для фізичних осіб – іноземців, осіб без громадянства: прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), адресу місця проживання за межами України; вид послуги експедитора; вид та найменування вантажу; права, обов'язки сторін; відповідальність сторін, у тому числі в разі завдання шкоди внаслідок дії непереборної сили; розмір плати експедитору; порядок розрахунків; пункти відправлення та призначення вантажу; порядок погодження змін маршруту, виду транспорту, вказівок клієнта; строк (термін) виконання договору; а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди.

Суди, вирішуючи питання юридичної природи договору, виходять з того, які саме права та обов'язки прописані в договорі, укладеного між сторонами, не дивлячись на його назву (деталізована назва договору сприяє чіткому розумінню сторонами виду договору [13, с. 86]).

Так, до Господарського суду Луганської області звернувся позивач з вимогами про стягнення з відповідача 8782 грн. 50 коп. заборгованості за надані згідно із договором № 04/04.08 від 04.04.2008 послуги з перевезення вантажів, а також 4886 грн. 18 коп. неустойки, 610 грн. 77 коп. 3% річних та 3441 грн. 41 коп. інфляційних нарахувань на суму заборгованості.

Відповідач надав відзив на позовну заяву, у якому визнав наявність заборгованості перед позивачем за надані останнім автотранспортні послуги та надав заяву про застосування до позовних вимог позовної давності відповідно до ст. 267 Цивільного кодексу України.

Розглянувши матеріали справи, дослідивши надані сторонами докази та вислухавши представника відповідача, суд встановив такі обставини.

04.04.2008 сторонами у даній справі був укладений договір № 04/04.08 на транспортне обслуговування (далі за текстом – договір), відповідно до умов пункту 1.1 якого Експедиція (відповідач у справі) доручає, а Перевізник (позивач у справі) приймає на себе зобов'язання здійснювати перевезення вантажу, заявленого Експедицією. Конкретні умови завантажень оговорюються у разових договорах-заявках на перевезення, що передаються факсимільним зв'язком. Кількість та тип вантажу, маршрути, вантажовідправники та вантажоотримувачі, графік подання транспорту, строки оплати, суми оплат фрахтіви відзначаються у разових договорах-заявках.

Відповідно до умов пунктів 4.2 та 4.3 договору, оплата здійснюється проти рахунку перевізника.

04.04.2008 сторонами у справі укладено договір-заявку № 04.04-08 на транспортування вантажу автомобільним транспортом, визначено строки оплати послуг перевезення, вартість перевезення – 3282, 50 грн. за одне авто.

04.04.2008 укладено договір-заявку № 04.04-08 від 04.04.2008 на транспортування вантажу автомобільним транспортом, визначено строки оплати послуг перевезення, а також вартість послуг перевезення – 5050 грн. 00 коп. за авто, усього 10100 грн. 00 коп.

07.05.2008 сторонами у справі укладено договір-заявку № 07.05-08 на транспортування вантажу автомобільним транспортом, визначено строки оплати послуг перевезення, а також вартість послуг перевезення – 5050 грн. 00 коп.

07.05.2008 укладено договір-заявку № 07.05-08 на транспортне обслуговування автомобільним транспортом, визначено строки оплати послуг перевезення, а також вартість послуг перевезення – 5050 грн. 00 коп.

07.05.2008 укладено договір-заявку № 07.05-08 на транспортне обслуговування автомобільним транспортом, визначено строки оплати послуг перевезення, а також вартість послуг перевезення – 5050 грн. 00 коп.

На виконання зазначених договорів-заявок позивачем здійснені перевезення вантажів автомобільним транспортом.

Факт виконання позивачем узятих на себе зобов'язань підтверджений наявними у матеріалах справи міжнародними товарно-транспортними накладними та відповідачем у справі не заперечується.

За результатами надання послуг з перевезення вантажів сторонами у справі складено та підписано акти приймання-передачі виконаних робіт № 170 від 17.04.2008 на суму 5050 грн. 00 коп., № 172 від 17.04.2008 5050 грн. 00 коп., № 206 від 16.05.2008 на суму 5050 грн. 00 коп., № 207 від 16.05.2008 на суму 5050 грн. 00 коп., № 208 від 16.05.2008 на суму 5050 грн. 00 коп.

Оплата наданих позивачем транспортних послуг здійснена відповідачем не в повному обсязі.

До матеріалів справи позивачем надані претензії від 18.07.2008 № 355 та від 17.11.2008 № 682 щодо сплати наданих послуг з перевезення.

До матеріалів справи позивачем надано також лист відповідача щодо наявності заборгованості перед позивачем за надані послуги у розмірі 23482 грн. 50 коп.

Посилання на будь-які укладені з позивачем договори про надання транспортних послуг (*виділено автором*), їхні конкретні реквізити (номер, дата укладення) у листі відповідача відсутні.

Згідно з письмовими поясненнями відповідача від 02.03.2010, рахунки на оплату наданих позивачем автотранспортних послуг за кожним з підписаних актів приймання-передачі робіт, зазначених вище, відповідачем були отримані.

За доводами позивача відповідачем після підписання актів виконаних робіт здійснено часткову оплату наданих за вказаними вище договорами-заявками послуг, (*тобто відповідач здійснював оплату транспортно-експедиційних послуг – адже саме цей договір був укладений між сторонами – зауваження автора*). Згідно позовної заяви останні часткові оплати наданих транспортних послуг здійснені відповідачем 08.10.2008, 23.12.2008, 13.01.2009, 18.06.2009. Позивачем до матеріалів справи надані банківські виписки за 13.01.2009, 18.06.2009 із відомостями про перерахування на користь позивача грошових коштів.

У рядках «призначення платежу» вказаних банківських виписок посилання на укладений сторонами у справі договір № 04/04.08 від 04.04.2008 або зазначені вище разові договори-заявки відсутні (*можна припустити, що відповідач здійснював розрахунки за договором транспортної експедиції – зауваження автора*).

Дослідивши обставини справи, надані матеріали й оцінивши надані сторонами докази у їхній сукупності, суд дійшов висновку щодо необґрунтованості позовних вимог та необхідності відмови у їхньому задоволенні з таких підстав.

Відповідно до приписів ст. 908 ЦК України перевезення вантажів, пасажирів, багажу, пошти здійснюється за договором перевезення.

Відповідно до ст. 909 ЦК України договором перевезення вантажу одна сторона (перевізник) зобов'язується доставити довіреній їй другою стороною (відправником) вантаж до пункту призначення та видати його особі, яка має право на одержання вантажу (одержувачеві), а відправник зобов'язується сплатити за перевезення вантажу встановлену плату.

Згідно з пунктом 1 Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні, затверджених Наказом Міністерства транспорту України № 363 від 14.10.1997, зареєстрованими у Міністерстві юстиції України 20.02.1998 за № 1268/2568 (далі за текс-

том – Правила) договір про перевезення вантажів – двостороння угода між перевізником, вантажовідправником чи вантажоодержувачем, що є юридичним документом, яким регламентуються обсяг, термін та умови перевезення вантажів, права, обов'язки та відповідальність сторін щодо їхнього додержання.

Відповідно до приписів пунктів 3.1, 3.8, 3.9 Правил, договори про перевезення вантажів автомобільним транспортом укладаються між фізичними та юридичними особами, які здійснюють автомобільні перевезення вантажів на комерційній основі (надалі – Перевізники), та вантажовідправниками або вантажоодержувачами (надалі – Замовники). Заявка подається Перевізнику у строк, визначений Договором. За погодженням із Перевізником Замовник може передати заявку на перевезення вантажів телефонограмою, телеграмом, телеграфом, телексом, іншим фіксованим шляхом. У цьому випадку в такій заявці мають бути необхідні відомості, які характеризують найменування та кількість вантажу, адреси вантаження та розвантаження, відстані перевезення та рід упаковки. Перевізники можуть перевозити вантажі за разовим Договором.

Сторонами у даній справі укладено договір № 04/04-08 на транспортне обслуговування, при цьому відповідач за даним договором є Експедицією. Перевезення вантажів здійснювалося позивачем за разовими договорами-заявками.

Виходячи з правової природи договору перевезення та договору транспортного експедирування, суд доходить висновку про те, що сторонами у даній справі укладено саме договір перевезення вантажу, а не договір транспортного експедирування.

Так, відповідно до ст. 929 Цивільного кодексу України, за договором транспортного експедирування одна сторона (експедитор) зобов'язується за плату і за рахунок другої сторони (клієнта) виконати або організувати виконання визначених договором послуг, пов'язаних із перевезенням вантажу.

Як зрозуміло з умов укладеного сторонами у справі договору та визначених договором прав та обов'язків його сторін, позивач у справі не є Клієнтом, за рахунок якого відповідач як Експедитор зобов'язується виконати або організувати послуги з перевезення вантажів (*що є істотними умовами договору транспортного експедирування – за уваження автора*). Крім того, у підставу позову позивачем покладені разові договори-заявки, укладені з відповідачем, саме за якими здійснювалися перевезення. Указані договори-заявки також не мають ознак договору транспортного експедирування.

Таким чином, за своєю правовою природою договір між сторонами не є договором транспортного експедирування у розумінні ст. 929 ЦК України, а є договором перевезення у розумінні ст. 909 ЦК України.

Матеріалами справи, її фактичними обставинами доведено факт виконання позивачем взятих на себе за договором та разовими договорами-заявками зобов'язань, що не заперечується відповідачем у справі.

Відповідач також не заперечує факт отримання рахунків на оплату наданих позивачем послуг. Указані рахунки позивачем до матеріалів справи не надані.

Таким чином, позовна вимога щодо стягнення з відповідача заборгованості за надані транспортні послуги є обґрунтованою.

З урахуванням умов договору, а також договорів-заявок стосовно строків оплати послуг перевезення позовна давність за позовними вимогами про стягнення з відповідача заборгованості за надані транспортні послуги та, відповідно, неустойки та нарахувань на суму заборгованості, спливла, що стало підставою для відмови у задоволенні позовних вимог відповідно до ст. 267 ЦК України [18].

Ми можемо зробити висновок, відповідно до якого, при встановленні юридичної природи укладеного між учасниками відносин у сфері господарювання суди виходять з того, що договір транспортного експедирування відрізняється від договору перевезення вантажу наявністю в ньому інших (додаткових) умов (послуг). С. А. Загородній до таких

послуг експедиторів відніс забезпечення оптимального транспортного обслуговування, а також організацію перевезення вантажів різними видами транспорту територією України та іноземних держав відповідно до умов договорів (контрактів); фрахтування національних, іноземних суден та залучення інших транспортних засобів, забезпечення їх подачі в порти, на залізничні станції, склади, термінали або інші об'єкти для своєчасного відправлення вантажів; ведення обліку надходження та відправлення вантажів з портів, залізничних станцій, складів, терміналів або інших об'єктів; організація охорони вантажів під час їхнього перевезення, перевалки та зберігання; організація експертизи вантажів; здійснення оформлення товарно-транспортної документації та розсилання її за належністю; надання у встановленому законом порядку учасникам транспортно-експедиторської діяльності заявки на відправлення вантажів та наряду на відвантаження; здійснення страхування вантажів та своєї відповідальності; забезпечення підготовки та додаткового обладнання транспортних засобів і вантажів відповідно до вимог нормативно-правових актів щодо діяльності відповідного виду транспорту; забезпечення оптимізації руху матеріальних потоків від вантажовідправника до вантажоодержувача з метою досягнення мінімального рівня витрат; здійснення розрахунків з портами, транспортними організаціями за перевезення, перевалку, зберігання вантажів; оформлення документів та організація роботи відповідно до митних, карантинних та санітарних вимог; надання підготовленого транспорту, який має додаткове обладнання згідно з вимогами, передбаченими законодавством; надання інших допоміжних та супутніх транспортно-експедиторських послуг, що передбачені договором та не суперечать законодавству [24, с. 507–508].

Ми підтримуємо точку зору, відповідно до якої, навіть якщо зобов'язання експедитора, що випливає з конкретного договору транспортної експедиції, вичерпується певним набором обов'язків, характерних для інших типів договорів, то поєднання елементів різних зобов'язань, безумовно, дає нову якість, а саме зобов'язання транспортної експедиції набуває самостійного характеру [1, с. 50].

Отже, на нашу думку, законодавець, встановлюючи «допоміжність» договору транспортного експедирування до договору, не є правим. Ми вважаємо, що існує потреба закріплення його самостійності в ГК України задля того, по-перше, щоб уникнути можливості застосування правових норм про інші договори до договору транспортного експедирування; а по-друге, щоб уникнути юридичних непорозумінь та отримання чіткого уявлення про юридичні наслідки укладання договору транспортного експедирування або договору перевезення вантажу, особливо у випадку співпадіння експедитора та перевізника в одній особі.

### Список використаних джерел

1. Витрянский В. В. Договоры о транспортной экспедиции и иных услугах в сфере транспорта. Москва: Статут, 2003. 320 с.
2. Вишняков О. В. Співвідношення Господарського кодексу з новим Цивільним кодексом. *Україна – проблема ідентичності: людина, економіка, суспільство*: матер. конференції українських випускників програм наукового стажування у США (Львів, 18-21 вересня 2003 р.). Київ: СтилоС. 2003. С. 237-243.
3. Ворожейкин Е. М. Обязательства по транспортно-экспедиционному обслуживанию. Москва: Юрид. лит., 1957. 107 с.
4. Грибанов В. П., Каравайкин А. А. Отдельные виды обязательств. *Курс советского гражданского права* / под ред. К. А. Граве, И. Б. Новицкого. Москва: Госюриздат, 1954. С. 81-84.
5. Діковська І. А. Договір повітряного чартеру у міжнародному приватному праві: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 203 с.
6. Жуков В. И. Правовое регулирование экспедиционной деятельности на транспорте: автореф. ... канд. юрид. наук. Кишинев, 1967. 20 с.

7. Золотнікова Н. С. Місце договору транспортного експедирування серед інших договорів про надання послуг. *Митна справа*. 2004. № 3. С. 42–47.
8. Кодекс торговельного мореплавства України: Закон України від 23.05.1995 р. № 176/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 47. Ст. 349.
9. Конвенція про договір міжнародного автомобільного перевезення вантажів (КДПВ): міжнародний документ від 19.05.1956 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 34. Ст. 20.
10. Кужко О. С. Договір транспортного експедирування: дис. ... канд. наук. Одеса, 2008. 208 с.
11. Лекции по советскому гражданскому праву: учебное пособие / отв. ред.: Вильнянский С. И. Харьков: Изд-во Харьк. ун-та, 1960. Ч. 2. 346 с.
12. Майданик Р. А. Цивільне право: загальна частина. Вступ у цивільне право. Київ: Алерта, 2012. Т. 1. 472 с.
13. Мічурін Є. О. Техніка складання договорів: науково-практичний посібник. Харків: Юрsvіт, 2006. 536 с.
14. Подцерковний О. П. Загальні та спеціальні норми: проблеми виявлення та вирішення конкуренції. *Вісник господарського судочинства України*. 2009. № 6. С. 34–43.
15. Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України: лист Вищого господарського суду від 07.04.2008 р. № 01-8/211. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v\\_211600-08](http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v_211600-08) (дата звернення 16.03.2018)
16. Рішення Вищого господарського суду від 10.05.2012 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24023262> (дата звернення 16.03.2018)
17. Рішення Господарського суду Запорізької області від 16.02.2015 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42806500> (дата звернення 16.03.2018)
18. Рішення Господарського суду Луганської області від 02.03.10 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/8250682> (дата звернення 16.03.2018).
19. Рішення Господарського суду Черкаської області від 27.09.2016 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/61683821> (дата звернення 16.03.2018).
20. Рішення Київського апеляційного господарського суду від 10.06.2008 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/2512701> (дата звернення 16.03.2018)
21. Романец Ю. В. Система договоров в гражданском праве России. Москва: Юристъ, 2001. 496 с.
22. Свистун Л. Я. Договори перевезення вантажів автомобільним транспортом: дис. ... канд. Наук. Київ, 2005. 190 с.
23. Хаснутдинов А. И. Вспомогательные договоры на транспорте: дис. ... докт. юрид. наук. Иркутск, 1995. 317 с.
24. Цивільне право: підручник / за заг. ред. В. А. Кройтора та Є. О. Мічуріна. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2013. Ч. 2. 814 с.
25. Цивільне право України: підручник / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. Київ: Юрінком Інтер, 2004. Кн. 2. 640 с.

**Довгуша Николай Петрович,**  
соискатель кафедры гражданского права  
(Киевский национальный университет  
имени Тараса Шевченко)

### **О САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ДОГОВОРА ТРАНСПОРТНОГО ЭКСПЕДИРОВАНИЯ**

*В условиях украинской современности проблема правового регулирования договора транспортного экспедирувания становится все более и более актуальной и это несмотря на то, что он достаточно исследованным с точки зрения науки. Обуславливается такое положение несколькими факторами, одним из которых является удачное географическое положение нашей страны и ее размеры. Благодаря существованию такого обязательства, как договор транспортного экспедирувания, предприятия или субъекты гражданско-правовых отношений освобождаются от лишних проблем, связанных с перевозкой груза.*

*Договор транспортного экспедирувания является наиболее удачной юридической конструкцией благодаря которой осуществляется наиболее эффективная перевозка груза не только с точки зрения клиента – субъекта хозяйствования или участника гражданско-правовых отношений,*



но и с точки зрения исполнителя – экспедитора. Ведь эта сделка позволяет оптимизировать из затраты – как финансовые, так и трудовые.

1 июля 2004 вступил в силу специальный нормативно-правовой акт, регулирующий деятельность в сфере транспортного экспедирования – Закон Украины «О транспортно-экспедиторской деятельности». В нем устанавливается порядок осуществления транспортно-экспедиторской деятельности. Часть 1 ст. 8 и п. 2 ст. 16 Закона Украины «О транспортно-экспедиторской деятельности» ввели в систему правоотношений экспедитора и грузовладельца понятие «правила транспортно-экспедиторской деятельности». Но эти правила должны были быть утверждены правительством Украины, и по настоящее время этого не произошло.

Несмотря на законодательное признание договора транспортного экспедирования, а также на существование многочисленных научных трудов, посвященных исследованию этого обязательства, но проблемы с применением, реализацией и регулированием этой юридической конструкции все же существуют. Предлагаемая статья посвящена исследованию установления законодателем самостоятельности такой договорной конструкции, как договор транспортного экспедирования.

**Ключевые слова:** Договор транспортного экспедирования, транспортная экспедиция, транспортно-экспедиционная деятельность, договор, юридическая характеристика договора.

**Dovgusha Nikolay Petrovich,**  
Competitor of the Chair of Civil Law  
(Kiev National University name of Taras Shevchenko)

#### ABOUT THE INDEPENDENCE OF THE VEHICLE FORWARD AGREEMENT

*In the Ukrainian modern situation, the problem of legal regulation of the transport forwarding contract is becoming more and more relevant, despite the fact that it is sufficiently explored from the point of view of science. This situation is conditioned by several factors, one of which is the successful geographical position of our country and its size. Due to the existence of such an obligation, as the contract of transport forwarding, enterprises or subjects of civil law relations are exempt from unnecessary problems associated with the transportation of cargo.*

*The contract of transport forwarding is the most successful legal construction due to which the most effective cargo transportation is carried out not only from the point of view of the client - a business entity or a participant in civil law relations, but also from the point of view of the freight forwarder. After all, this transaction allows you to optimize their costs - both financial and labor.*

*But for quite a long time the studied contract did not find its legislative fixation, which is explained by its complex nature. But since 2004, since the adoption of the Civil Code of Ukraine, an official legislative "recognition" of the existence of a freight forwarding agreement took place. Thus, Chapter 65 of the Civil Code of Ukraine contains seven articles on the regulation of the said treaty. They establish the concept of the contract of transport forwarding, as well as the requirements for its form. The economic code of Ukraine regulating relations between business entities contains only one article - 316, devoted to regulating the contract of transport forwarding.*

*July 1, 2004 came into force a special regulatory act regulating activities in the field of transport forwarding - the Law of Ukraine "On transport and forwarding activities." It establishes the procedure for carrying out freight forwarding activities. Part 1 of Art. 8 and p. 2 of Art. 16 of the Law of Ukraine "On Freight Forwarding Activity" introduced the concept of "rules of transport and freight forwarding" into the system of legal relations of the freight forwarder and cargo owner. But these rules should have been approved by the government of Ukraine, and to date this has not happened.*

*Despite the legislative recognition of the contract of transport forwarding, as well as the existence of numerous scientific works devoted to the study of this obligation, but problems with the application, implementation and regulation of this legal design still exist. The proposed article is devoted to the study of the establishment by the legislator of the independence of such a contractual construction, as the contract of transport forwarding.*

**Key words:** the agreement of transport forwarding, transport expedition, transport-expedition activity, contract, legal description of the contract.

Надійшла до редколегії 22.03.2018

УДК 349.6:351.765.4



**Онiщенко Олексiй Юрiйович,**  
аспiрант  
(Нацiональний юридичний унiверситет  
iменi Ярослава Мудрого)

## **ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЕКОЛОГIЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРI ЗАХИСТУ ТВАРИН ВIД ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ**

*Статтю присвячено перспективам розвитку національного екологічного законодавства щодо захисту тварин від жорстокого поводження. Підготовлено пропозиції для внесення змін і доповнень до чинного законодавства.*

**Ключові слова:** екологічне право, жорстоке поводження з тваринами, національне законодавство, тваринний світ, охорона тварин.

**Постановка проблеми.** У сучасному світі все більшого визнання набуває думка, що в цивілізованому, розвиненому, демократичному суспільстві поширюється гуманне ставлення до «молодшого брата». З середини минулого століття таким «молодшим братом» є представники іншого біологічного роду — тварини. Адже у світі тварини розглядаються все більше як члени родини, а не лише як власність, оскільки вони є розумними істотами, що мають стійку емоційну прив'язаність та залежність від людей.

Злочини, що пов'язані з жорстоким поводженням з тваринами, завжди викликають широкий громадський резонанс і негативне ставлення до осіб, які їх вчинили. Дані діяння суспільно небезпечні, оскільки руйнують основи моральності, призводять до формування толерантного ставлення до насильства, сприяють розвитку агресивного відношення до навколишньої дійсності, падіння духовності населення.

**Аналіз літературних джерел і постановка завдання дослідження.** Науковим підґрунтям для проведення даного дослідження стали праці таких українських вчених-правознавців, як Г. І. Балюк, Ю. Л. Власенко, В. І. Книш, Ю. А. Краснова, Л. Д. Нечипурок, П. В. Тихий, Ю. С. Шемшученко, В. В. Шеховцов, О. М. Шуміло, О. О. Шуміло та ін. Однак існуючі наукові дослідження у сфері захисту тварин від жорстокого поводження є нечисленними, а законодавство, що регулює дані відносини, знаходиться лише на стадії формування.

**Мета статті** — аналіз проблематики екологічного законодавства у сфері захисту тварин від жорстокого поводження та перспективи його розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Міжнародні стандарти щодо гуманного поводження з тваринами поступово отримують не лише громадську підтримку у світі, але й безпосередньо закріплені в конституціях, нормативно-правових та відомчих актах, що регулюють питання, пов'язані з охороною тваринного світу.

Після вступу в 1995 р. до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання поступово реалізовувати у законодавстві та на практиці загально визнанні міжнародні норми. Одним із таких положень є забезпечення гуманного поводження з тваринами та їхнього захисту від жорстокого і неналежного поводження [1, с. 99].

А. П. Гетьман і В. А. Зуєв у роботі, присвяченій проблемам формування еколого-правової науки, зазначають, що європейське демократичне співтовариство вимагає від України вирішення широкого кола політичних, соціально-економічних, культурно-виховних та інших «домашніх» завдань, приведення вимог національного законодавства у

відповідність до міжнародних стандартів, проведення наукових, у тому числі юридичних, досліджень у сферах суспільного життя. Серед них чільне місце належить еколого-правовим дослідженням, що здійснюється з урахуванням вітчизняних підходів до нормотворення і зарубіжного досвіду регулювання відносин у сфері використання та відтворення природних ресурсів, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки [2, с. 105–106].

Нормативно-правове регулювання захисту тварин від жорстокого поводження в Україні здійснюють закони України «Про захист тварин від жорстокого поводження», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про ветеринарну медицину», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист від інфекційних хвороб», Кримінальний і Цивільний кодекси України, Кодекс України про адміністративні правопорушення та ін.

Одним із перших і важливих кроків щодо боротьби проти жорстокого ставлення до тварин у нашій державі стало прийняття у 2006 р. законодавчого акта, який регулює відносини в цій сфері, — Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження». Він обмежує жорстоке поводження з домашніми, мисливськими, безпритульними, сільськогосподарськими тваринами, а також із тваринами, які використовуються в науково-дослідних цілях, освітньому процесі та організації розваг.

На сьогодні екологічне право в Україні, як і в багатьох інших державах, є суто антропоцентричним, тобто захищає виключно інтереси людини. При цьому воно розглядає природні об'єкти як ресурс, що існує для користі людини. Саме тому справжнім проривом для екологічного законодавства є прийняття Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», який на відміну від всіх інших, вперше розглядає тварин не як ресурс, тобто не тільки з позиції користі для людини, але й заради самих тварин («на захист від страждань і загибелі тварин унаслідок жорстокого поводження з ними, захист їх природних прав»).

О. О. Шуміло у своїй науковій праці наводить статистичні данні Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення МВС України (з 20 листопада 2012 р. Управління організаційного забезпечення ЄРДР та інформаційно-аналітичної роботи Генеральної прокуратури України) щодо кількісних і якісних показників жорстокого поводження з тваринами. Згідно з цими даними у 2006–2014 рр. правоохоронними органами було виявлено 415 злочинів, передбачених ст. 299 «Жорстоке поводження з тваринами» КК України, а саме: у 2006 р. 21, 2007 р. 24, 2008 р. 56, 2009 р. 39, 2010 р. 31, 2011 р. 26, 2012 р. 84, 2013 р. 93, 2014 р. 41 злочинів. Кількість виявлених осіб, які вчинили злочин, передбачений ст. 299 КК України, також є надзвичайно низькою. Так, у вказаний період правоохоронними органами було виявлено: у 2006 р. 14 осіб, 2007 р. 12, 2008 р. 34, 2009 р. 31, у 2010 р. 15, 2011 р. 19, 2012 р. 15, 2013 — 18, у 2014 — 13 осіб [4, с. 27–28].

Аналізуючи наведені вище показники, можна дійти висновку, що кількість зареєстрованих злочинів і виявлених осіб, які жорстоко поводитися з тваринами в Україні, є вкрай низькою, а значна кількість злочинів, передбачених ст. 299 КК України, вчиняється за сукупністю з іншими, більш тяжкими кримінальними правопорушеннями. Та незважаючи на значне збільшення кількості облікованих злочинів цієї категорії порівняно з попередніми роками, кількість виявлених осіб коливається в межах показників попередніх років, що свідчить про відсутність якісних зрушень у розслідуванні жорстокого поводження з тваринами.

Н. С. Бондаренко наводить такі статистичні данні щодо адміністративної відповідальності за жорстоке поводження з тваринами: впродовж 2010–2015 рр. в Україні було притягнуто 92 особи, зокрема: у 2010 р. 22, 2011 р. 16, 2012 р. 13, 2013 р. 32, 2014 — 4, 2015 р. 5 осіб. Це досить низькі показники для нашої держави, адже, наприклад, за ст. 157 Кодексу Республіки Молдови щодо правопорушення за жорстоке поводження з тваринами було притягнуто до відповідальності 1026 осіб [5, с. 1].

Такі низькі показники пов'язані зі штучною латентністю цієї категорії правопору-

шень, незадовільним рівнем реєстраційної дисципліни працівників органів охорони правопорядку, відсутність усвідомлення високого ступеня суспільної небезпеки цього злочину у правосвідомості українців тощо.

Один із гучних скандалів жорстокого поводження з тваринами в Україні відбувся під час підготовки до чемпіонату Європи з футболу «ЄВРО-2012». Європейська спільнота була вражена кількістю знищених безпритульних собак, а також способами, якими тварин було вбито. За даними численних журналістських розслідувань у містах Харків і Київ співробітники комунальних служб розкидували на вулицях і в місцях громадського відпочинку шматки отруєного м'яса, у результаті чого, як безпритульні, так і свійські собаки і коти, гинули на очах у дітей і підлітків [6–7].

Однією з найважливіших проблем жорстокого поводження з тваринами є те, що справи у цій сфері не мають чітких критеріїв розмежування складу злочину, передбаченого ст. 299 КК України та адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 89 КУпАП. Це призвело до того, що починають виникати ситуації, коли однакові діяння по-різному кваліфікуються судами і правоохоронними органами. Зокрема, міськрайонний суд Волинської області кваліфікував позбавлення життя тварини шляхом нанесення їй кількох ударів сокирою за ст. 89 КУпАП [8], а Красноградським районним судом Харківської області аналогічне діяння було кваліфіковано за ч. 1 ст. 299 КК України [9].

Саме тому в 2017 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження гуманного ставлення до тварин», завданням якого є більш жорстоке покарання до осіб, які вчинили адміністративне та кримінальне правопорушення.

На думку І. В. Загороднюка, прийняття даного Закону не відносяться до захисту тварин і екології в Україні, він націлений саме на людей. Треба розуміти, що прийняття такого та подібних законів особливо не впливає на захист тварин як такий. Глобально це не позначиться ні на кількості тварин, ні на якості їх життя. Закон створюється для соціуму, адже саме люди відповідальні за те, яка ситуація зараз складається із захистом тварин у країні [11].

Ми не можемо погодитися з цією думкою повністю, оскільки вважаємо, що Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження гуманного ставлення до тварин» був створений не лише в інтересах соціуму, але й для покращення існування тварин в Україні.

У преамбулі Всесвітньої декларації прав тварин від 15 жовтня 1978 р. наголошується на тому, що життя — єдине, адже всі живі істоти мають спільне походження і набули відмінностей лише під час еволюції; що всі живі істоти мають природні права, нехтуванням якими завдає істотної шкоди природі і призводить до вчинення злочинів проти тварин; що співіснування видів передбачає визнання людським видом права іншої тварини на життя, а також наголошує, що повага тварин людиною є невід'ємною від поваги людини людиною [12].

Хоча в Україні не існує поняття «права тварин», оскільки відповідно до українського законодавства тварина є особливим об'єктом цивільних прав, на які за загальним правилом поширюється правовий режим речі. Прийняття і вдосконалення чинного законодавства надає можливість приєднатися до європейської спільноти щодо руху захисту тварин від жорстокого поводження, і важливим кроком для цього є визнання тварин щонайменше істотами (Швейцарія, Франція), щоб наділити їх природними правами.

Ініціатори Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження гуманного ставлення до тварин» вважають, що в Україні не було адекватного покарання з боку держави за порушення законодавства щодо гуманного ставлення до тварин і саме більш жорстке покарання особи може забезпечити належні права тварин, виховання поважливого ставлення до них і гармонізацію стосунків у суспільстві. Чи стане цей закон ефективним, дізнаємось зовсім скоро, але те, що це крок уперед для нашої держави, навіть немає сумнівів.

Також в Україні розглядається проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив ЄС у сфері охорони тваринного та рослинного світу)» № 6598 від 26.06.2017 р. [13]. Ініціатори даного Закону вважають, що він сприятиме приведенню українського законодавства у відповідність з міжнародними договорами з охорони фауни, флори, посиленню боротьби з жорстоким поводженням з тваринами та браконьерством.

На нашу думку, одним із головних завдань перспективного розвитку екологічного законодавства у сфері гуманного ставлення до тварин є звернення уваги на екологічне виховання майбутнього покоління.

Американські дослідники, які вивчали випадки жорстокого поводження з тваринами дітей, виявили, що у багатьох злочинах щодо людей передувала історія насильства над тваринами. Джон Макдональд у 1963 р. у статті «Загроза вбивства» (англ. «The threat to kill») сформулював «Триаду Макдональда» як набір з трьох поведінкових характеристик — зоосадизм, піроманія і енурез. Саме за цими характеристиками він пов'язував схильність до особливо жорстоких злочинів. Жорстоке поводження з тваринами у дитинстві та протягом життя спонукає в майбутньому особу до злочинів проти людей. У свою чергу І. А. Головка зазначає, що судова практика свідчить, що багато засуджених за вчинення тяжких насильницьких злочинів проти особи починали саме із знущання над тваринами. Тобто в нашій державі необхідно приділяти значну увагу екологічному вихованню дітей [14, с. 125].

У 2016–2017 рр. у Львові досить успішно пройшов тренінг-проект «Маленький принц. Львів, що любить тварин». Метою даного проекту є розвиток гуманного ставлення до тварин та формування у школярів екологічної свідомості, відповідальності, соціальної активності та етичного ставлення до природи. У даному заході брали участь вчителі біології та діти 7-х класів шкіл міста. Проект впроваджували в рамках курсу з біології, який складався з чотирьох занять: 1) взаємодія людей і тварин; 2) потреби та добробут тварин; 3) безвідповідальне ставлення до тварин та його наслідки; 4) ми відповідальні за тих, кого приручили [15].

Даний проект отримав дуже позитивні відгуки як від дітей, так і вчителів, які брали в ньому участь. Це дало поштовх до запуску аналогічного проекту 2018 р. у Києві. Вважаємо, що подібні проекти є дуже важливими для формування екологічного та етичного виховання майбутнього покоління.

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про вищу освіту» одним з основних завдань закладу вищої освіти є формування особистості шляхом патріотичного, правового, екологічного виховання, утвердження в учасникові освітнього процесу моральних цінностей, соціальної активності, громадської позиції та відповідальності, здорового способу життя, вміння вільно мислити та сомоорганізовуватися в сучасних умовах [16].

Також у світі та в Україні набуває актуальності тенденція співчуття до тварин, які виступають у цирках. Адже для того, щоб змусити тварин виконувати певні трюки, дресировальники вдаються до постійної жорстокості та насилля, завдають фізичного болю, лишують їх без їжі та води. Саме тому громадські організації України активно проводять акції з підтримки цирку без використання будь-яких тварин. На теперішній час повна заборона використання тварин у цирку діє в таких країнах, як Велика Британія, Нідерланди, Австрія, Польща, Бельгія та ін. Відмова від використання тварин у цирку стане для нашої держави великим кроком у напрямку гуманного ставлення до тварин та підтримки всесвітнього руху. Відмова від використання тварин пов'язана насамперед із жахливими умовами утримання, жорстокістю дресури та не гуманності такої розваги.

Не можна залишити без уваги звернення Київської міської ради до Верховної Ради з пропозицією внести зміни у Закон України про Національну поліцію — створення в ній окремої структури для забезпечення дотримання прав тварин. Головним завданням зоополіції є захист домашніх і бездомних тварин від жорстокого поводження й запобігання нападів агресивних тварин на людей [17]. На нашу думку, це також буде важливим кроком

до захисту тварин від жорстокого поводження, справи буде розглядати компетентний орган, який має спеціалізуватися на захисту тварин від жорстокого поводження і вирішувати справи щодо порушення їх особою.

Наприклад, у Сербії діє волонтерська спеціалізована організація з порятунку тварин «Animal Rescue Serbia», яка діє досить ефективно і позитивно оцінюється громадянами країни [18].

**Висновки.** Наша держава має низку проблем щодо забезпечення добробуту тварин і захисту їх від жорстокого поводження: жорстоке поводження з бездомними тваринами, знущання над тваринами у зоопарках і цирках, рух «догхантерів», використання тварин в експериментах та ін. Це зумовлює необхідність вирішення проблем як національного законодавства, так і практики його застосування. Підсумовуючи вище наведене, можна зробити такі висновки. Одним із головних напрямків боротьби із жорстокістю у відношеннях з тваринами є подальше вдосконалення Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», посилення покарання за проявлену жорстокість до тварин або її пропаганди, а також доповнення Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» окремою статтею, де буде розтлумачено поняття «жорстоке поводження» та вказано, які дії відносяться до даного поняття, та тлумачення цих дій. Наприклад, такими діями є: знущання над тваринами, мордування, катування, нацькування однієї тварини на іншу тощо. На нашу думку, це допоможе кваліфікувати злочини, пов'язані із жорстоким поводженням з тваринами. Наприклад, поняття «знущання над тваринами» не закріплено на законодавчому рівні, але використовується в ст. 299 «Жорстоке поводження з тваринами» КК України та ст. 89 «Жорстоке поводження з тваринами» Кодексу України про адміністративні правопорушення. Також не зрозуміло, як відрізнити поняття «мордування», за що передбачено адміністративну відповідальність, від поняття «знущання», за що настає кримінальна відповідальність. Щоб виправити цю прогалину, необхідно визнати окрему статтю, де буде розтлумачено поняття «жорстоке поводження з тваринами» та поняття закріплених діянь. Прикладом може стати ст. 42.09 КК штату Техас, який має конкретний перелік дій, що вважаються жорстоким поводженням над тваринами.

Важливим кроком до гуманного ставлення до тварин стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження гуманного ставлення до тварин», завдяки якому особа нарешті матиме більш адекватне й суворе покарання. Боротьба проти насильства тварин допоможе не лише в гуманізації суспільства, але й виявленні суспільно небезпечних елементів. Але серед недоліків даного Закону є те, що в ньому не прописаний механізм, як саме і хто буде проводити експертизу, а також, що повинна робити слідчо-оперативка група, яка виїжджатиме на місце злочину. Саме тому законодавцю необхідно доопрацювати ці прогалини в законодавстві.

Необхідно також приділити увагу розширенню в Україні зоозахисного руху, викладанню в школах і вузах предмета «Екологічної етики», проведенню різноманітних тренінгів і проектів з екологічного виховання молоді.

#### Список використаних джерел

1. Борейко В. Є., Шуміло О. М., Шеховцов В. В., Шуміло О. О. *Екологічна етика*: навч. посіб. / за ред. О. М. Шуміло. Харків: Право, 2015. 304 с.
2. Гетьман А. П., Зуєв В. А. Формування еколого-правової науки: ресурсний аспект та проблеми його інтеграції. *Проблеми законності*. Харків. 2016. Вип. 132. С. 104–123.
3. Про захист тварин від жорстокого поводження: Закон України від 21.02.2006 р. № 3447-IV. *Відомості Верховна Рада України*. 2006. № 27. Ст. 230
4. Шуміло О. О. Щодо кількісних і якісних показників жорстокого поводження з тваринами. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 5. Т.4. С. 27–30
5. Бондаренко Н. С. Адміністративна відповідальність за жорстоке поводження з тваринами (порівняльно-правова характеристика законодавства України та країн СНД): автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 21 с.

6. Под Евро-2012 на собак в Харькове об'явили жестокою охоту. *Коментарии: Харьков*. URL: <https://kharkov.comments.ua/article-/2012/06/07/000505.html> (дата звернення: 24.02.2018).
7. Ukraine accused of culling stray dogs ahead of Euro 2012. URL: <https://goo.gl/V0w6zS>. (Last accessed: 24.02.2018).
8. Постанова Луцького міськрайонного суду Волинської області від 10 жовтня 2013 р., судова справа №161/17489/13-п. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34115157> (дата звернення: 28.02.2018).
9. Вирок Красноградського районного суду Харківської області від 11 грудня 2013 р., судова справа №626/3224/13-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36003741> (дата звернення: 28.02.2018).
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження гуманного ставлення до тварин: Закон України від 22.06.2017 р. № 2120-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2120-19> (дата звернення: 28.02.2018).
11. «Маленький крок до цивілізації»: Чи допоможе новий закон підвищити гуманне ставлення до тварин в Україні. URL: <https://styler.rbc.ua/ukr/zhizn/malenkiy-shah-tsilivizatsii-pomozhet-povuuy-1502355606.html> (дата звернення: 30.02.2018).
12. The Declaration of Animal Right. URL: <http://declarationofar.org/textSign.php> (Last accessed: 01.03.2018).
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив ЄС у сфері охорони тваринного та рослинного світу): проект Закону України від 26.06.2017 р. № 6598. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62062](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62062) (дата звернення: 01.03.2018).
14. Головка І. А. Кримінальна відповідальність за жорстоке поводження з тваринами: дис. канд. юрид. наук.: 12.00.08. Київ, 2010. 200 с.
15. Чотири уроки гуманності. Як у львівських школах дітей вчать спілкуватися з тваринами. URL: <http://nus.org.ua/articles/chotyry-uroky-gumannosti-yak-u-lvivskyh-shkolah-ditej-vchat-spilkuvatys-z-tvarynamy> (дата звернення: 03.03.2018).
16. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. №1556-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 03.03.2018).
17. У Києві може з'явитися зоополіція. URL: <https://ecology.unian.ua/salvationspecies/2174974-u-kievi-moje-zyavitisiya-zoopolitsiya.html> (дата звернення: 04.03.2018).
18. Animal Rescue Serbia. URL: <http://www.animalrescueserbia.org/> (Last accessed: 01.03.2018).

**Онищенко Алексей Юрьевич,**  
аспирант  
(Национальный юридический университет  
имени Ярослава Мудрого)

### **ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ЖИВОТНЫХ ОТ ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ**

*Статья посвящена развитию национального экологического законодательства по защите животных от жестокого обращения. Нарботаны предложения для внесения изменений и дополнений в действующее законодательство.*

**Ключевые слова:** экологическое право, жестокое обращение с животными, национальное законодательство, животный мир, охрана животных.

**Onishchenko Oleksii Yuriiovych,**  
Postgraduate Student  
(Yaroslav Mudryi National Law University)

### **PROSPECTS FOR DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN THE FIELD OF PROTECTION OF ANIMAL FEEDBACK**

*The general shortcomings of the present stage of development of the national environmental legislation concerning the protection of animals from ill-treatment are considered. The necessity to improve the legal regulation of human relations in relation to ill-treatment of animals and to impose more severe penalties for cruel or inappropriate use of animals is revealed. Proposals for amendments and additions to the current legislation are worked out. One of the main directions of the fight against cruelty in relation to animals is the further improvement of the Law of Ukraine "On the Protection of Animals from Cruel Treatment", the strengthening of the punishment for the brutality of animals or their propaganda, and the addition of the Law of Ukraine "On the Protection of Animals from Cruelty" the article where the concept of*

*"ill-treatment" will be construed and the actions related to this concept, and the interpretation of these actions. The fight against animal violence will help not only in the humanization of society, but also in identifying socially dangerous elements.*

*One of the main directions of the fight against cruelty in relation to animals is the further improvement of the Law of Ukraine "On the Protection of Animals from Cruel Treatment", the strengthening of the penalty for animal cruelty or their propaganda, and the addition of the Law of Ukraine "On the Protection of Animals from Cruelty", the concept of "ill-treatment" will be interpreted and the actions related to this concept and the interpretation of these actions. The fight against animal violence will help not only in the humanization of society, but also in identifying socially dangerous elements.*

**Key words:** *environmental law, cruel treatment of animals, national legislation, wildlife, animal protection.*

Надійшла до редколегії 22.02.2018



## Розділ III

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351/354



**Буглак Юрій Олександрович**,  
народний депутат України,  
голова підкомітету з питань запобігання  
і протидії політичній корупції  
Комітету Верховної Ради України  
з питань запобігання і протидії корупції,  
кандидат юридичних наук  
(Верховна Рада України)

#### СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

*У статті проаналізовано сучасний стан адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України, сформульовано основні його риси з урахуванням наявних недоліків і законодавчих колізій.*

**Ключові слова:** повноваження, адміністративно-правове забезпечення, розмежування, виконавча влада, місцеве самоврядування.

**Постановка проблеми.** Питання розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України вже тривалий час знаходиться в центрі уваги юридичної науки. І незважаючи на те, що за часи незалежності України було сформовано відповідне адміністративно-правове забезпечення розмежування повноважень, яке неодноразово переглядалося й вдосконалювалося, сучасний стан свідчить про його недостатню ефективність. А оскільки адміністративно-правове забезпечення є базовою передумовою й першопричиною досягнення якісного й оптимального розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в країні, дане питання і сьогодні не втрачає своєї актуальності.

**Аналіз літературних джерел і постановка завдання дослідження.** Окремі аспекти адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування знаходять своє висвітлення в наукових працях В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, Д. М. Бахраха, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, Д. І. Голосніченка, Р. Давида, Т. О. Карабін, І. Б. Коліушка, Р. О. Куйбіди, Б. М. Лазарева, Г. В. Макарова, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілка, В. О. Серьогіна, В. П. Тимощука, Ю. О. Тихомирова, О. Н. Ярмиша та ін. Проте з плином часу та внаслідок політико-

правових і соціально-економічних змін в Україні та світі адміністративно-правове забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування зазнає суттєвих змін, що обумовлює необхідність вивчення його сучасного стану.

Отже, **метою** статті є дослідження сучасного стану адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України.

**Виклад основного матеріалу.** Варто зазначити, що основою офіційного розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в сучасній Україні є Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Згідно Основного Закону держави, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, що здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). Відповідно до ст. 7 визнається і гарантується місцеве самоврядування в Україні, а згідно зі ст. 118 — виконавча влада в областях і районах, містах Києві та Севастополі, яку здійснюють місцеві державні адміністрації. При цьому місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами; підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (ст. 118) [1].

У відповідності до ст. 119 Конституції України, місцеві державні адміністрації на відповідній території повинні забезпечувати: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. У свою чергу, Розділ XI Конституції України присвячений закріпленню правового статусу місцевого самоврядування. Зокрема, у ст. 140 проголошено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. При цьому органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ та міст, визначені районні та обласні ради [1].

Виходячи з цього, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування: 1) управляють майном, що є в комунальній власності; 2) затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; 3) затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; 4) встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; 5) забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; 6) утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; 7) вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (ст. 143). Відзначимо також, що на обласні та районні ради покладені повноваження щодо: 1) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролю за їх виконанням; 2) затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; 3) вирішення інших питань, віднесених законом до їхньої компетенції [1].

Крім того, Конституцією України проголошено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких держава фінансує у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передаючи органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [1] тощо. Як бачимо, і місцеві державні адміністрації можуть реалізувати делеговані відповідними радами повноваження, і органи місцевого самоврядування — окремі повноваження органів виконавчої влади, що, на нашу думку, спричинює суперечливість інституту делегованих повноважень в Україні. Чіткого й однозначного розмежування повноважень між органами виконавчої влади (місцевими державними адміністраціями) та органами місцевого самоврядування не знаходимо і в інших актах адміністративно-правового забезпечення.

У даному контексті слід підкреслити, що правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій встановлюються Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а також рішеннями та постановами Верховної Ради АРК, рішеннями Ради міністрів АРК, прийнятими у межах їх повноважень (для районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим) (ст. 7 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [2]. У свою чергу, правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається, окрім Конституції України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, які не суперечать положенням цього Закону, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в АРК — також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів АРК, прийнятими у межах їхньої компетенції (ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3].

Окрім названих нормативно-правових актів, важливе значення у процесі розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування мають положення Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [4]. Зокрема, у ст. 4 Хартії визначено сферу компетенції місцевого самоврядування: 1) органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; 2) публічні повноваження здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином (наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії); 3) повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними (не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом); 4) якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, вони в міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [5] тощо. На наш погляд, у цілому дані засади були враховані при розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування України, хоча принцип «виключності» повноважень органів місцевого самоврядування не працює через надані вітчизняним законодавцем можливості щодо їх делегування.

Розглянемо детальніше основні адміністративно-правові засади розмежування повноважень між досліджуваними органами влади. Так, компетенції місцевих державних адміністрацій присвячено розділ III Закону, де у главі 1 закріплено повноваження місцевих державних адміністрацій, серед яких відзначимо наступні: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;

5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати та інші [2]. Більш детально основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій закріплені у главі 2 Закону.

Згідно зі ст.ст. 14, ст. 29 Закону місцеві державні адміністрації також здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами (обласними, районними), в обсягах і межах, передбачених ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], а саме наступних: 1) підготовка і внесення на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань; 2) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; 3) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проєкту Державного бюджету України; 4) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області; 5) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення, на капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг і т.п.; 6) залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи; 7) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту; 8) підготовка висновків щодо проєктів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами; 9) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму тощо; 10) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення та інші [3].

Особливу увагу законодавець звертає на такі повноваження, що обласні ради делегують обласним державним адміністраціям: 1) визначення відповідно до закону розміру відрахувань підприємствами, установами та організаціями, що надходять на розвиток шляхів загального користування в області; 2) погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища; 3) підготовка проєктів рішень про віднесення лісів до категорії захищеності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом; 4) прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування; 5) визначення відповідно до законодавства режиму використання територій рекреаційних зон; 6) затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом [3]. При цьому варто зауважити, що передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Досліджуючи сучасний стан розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, доцільно підкреслити, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження ор-

ганів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Більше того, з урахуванням місцевих умов і особливостей вони можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти, а сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням (ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3]. Виходячи з цього, державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування не повинен призводити до втручання органів державної влади у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Загальна та виключна компетенція сільських, селищних, міських рад регламентується ст.ст. 25–26. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (як власні, так і делеговані) у різних сферах правовідносин закріплені в ст.ст. 27–41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Наприклад, до делегованих повноважень законодавцем віднесено: 1) участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; 2) розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів; 3) статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; 4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання послуг [3].

Проте, як слушно зауважує з цього приводу О. М. Бабиц, процес розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування проводився без достатньої послідовності та необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Тому, на думку автора, одним із найбільш пріоритетних завдань сьогодення продовжує залишатися законодавче врегулювання проблем, пов'язаних із реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування країни з одночасним розмежуванням їх повноважень [6, с. 110], із чим цілком погоджуємося.

Поділяємо думку Я. П. Павлович-Сенети, яка стверджує, що сьогодні в Україні повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування належним чином не визначені та не розподілені, має місце їх невиправдана централізація, дублювання, безпідставне делегування, що ускладнює систему управління, ефективність вирішення загальнодержавних та місцевих справ, зумовлює створення дублюючих управлінських структур та збільшення кількості їх службовців, зайві матеріально-фінансові затрати, суперництво й ворожнечу між місцевими органами публічної влади [7]. Конструктивними вважаємо напрацювання і науковців Національного інституту стратегічних досліджень (Г. В. Макарова, О. М. Держалюка, Ю. Б. Каплан та ін.), які виділяють 3 групи недоліків — загальні політико-правові, інституційні та фінансово-економічні [8, с. 13–16].

Отже, підсумовуючи сказане вище, приходимо до висновку, що в Україні хоча й нормативно є достатнє адміністративно-правове забезпечення розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, проте фактично сучасний його стан є неефективним, про що свідчать наявні недоліки і законодавчі колізії у досліджуваній сфері.

На наш погляд, основними рисами сучасного стану адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні є наступні: 1) основні адміністративно-правові засади врегульовані Конституцією України, Законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про

місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня; 2) українське законодавство не в повній мірі гармонізовано з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування (принципи повноти та виключності повноважень органів місцевого самоврядування, не втручання органів державної влади тощо); 3) недосконалий і суперечливий інститут делегування повноважень (відсутність закріпленої чіткої процедури делегування, відмови від взяття делегованих повноважень у разі неспроможності їх виконувати, чіткого переліку повноважень, які можуть бути делеговані, однозначних суб'єктів делегування — наразі і місцеві державні адміністрації можуть реалізувати делеговані відповідними радами повноваження, і органи місцевого самоврядування — окремі повноваження органів виконавчої влади тощо); 4) відсутність однозначних і конкретних меж компетенції і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування — дублювання функцій, завдань, повноважень, що призводить до неоднозначного бачення компетенції того чи іншого органу; 5) історично сформована й досі не викоренена практика позиціонування повноважень органів місцевого самоврядування як «державних органів на місцях», що нехтує природою повноважень саме органів місцевого самоврядування; 6) недостатня ресурсна база, у т. ч. адміністративно-методична й фінансова, що унеможлиблює фактичну реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування; 7) відсутність законодавчого закріплення чітких і конкретних повноважень кожного окремо взятого органу виконавчої влади та місцевого самоврядування (з урахуванням територіальних особливостей, потужностей, кількості населення тощо); 8) практично не врегульована законодавством практика укладення договорів і угод між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування щодо передачі окремих повноважень у тих чи інших сферах життєдіяльності для підвищення ефективності їх реалізації тощо.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
4. European Charter of Local Self-Government, 15.X.1985. [E-resource]. Access mode: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a088>.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
6. Бабич О. М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110–116.
7. Павлович-Сенета Я. П. Розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування — один із напрямів реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. URL: <http://vuzlib.com/content/view/2244/10/>
8. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. *Національний інститут стратегічних досліджень* — К., 2011. 54 с.

**Буглак Юрий Александрович,**  
народный депутат Украины,  
председатель подкомитета по вопросам предотвращения  
и противодействия политической коррупции  
Комитета Верховной Рады Украины  
по вопросам предотвращения и противодействия коррупции,  
кандидат юридических наук  
(Верховный Совет Украины)

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ  
ВЛАСТИ И ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ**

*В статье проанализировано современное состояние административно-правового обеспечения разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Украины, сформулированы основные его черты с учетом имеющихся недостатков и законодательных коллизий.*

**Ключевые слова:** полномочия, административно-правовое обеспечение, разграничение, исполнительная власть, местное самоуправление.

**Buglak Yuriy Aleksandrovich,**  
People's Deputy of Ukraine,  
Chairman of the Subcommittee on Prevention  
and counteracting political corruption  
Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine  
on prevention and counteraction to corruption,  
Candidate of Law Sciences  
(Verkhovna Rada of Ukraine)

**THE CURRENT STATE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE  
DIVISION OF POWERS BETWEEN THE EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-  
GOVERNMENT IN UKRAINE**

*The article analyzes the current state of the administrative and legal support of the division of powers between the executive authorities and local self-government in Ukraine, and formulates its basic traits in the view of the existing shortcomings and legislative conflicts.*

**Key words:** powers, authority, administrative and legal support, separation, the executive power, local self-government.

Надійшла до редколегії 24.02.2018

УДК 342.72/73



**Вітвіцький Сергій Сергійович,**  
доктор юридичних наук, доцент  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

## **ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ОПТИМАЛЬНА ФОРМА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

*Автором розглянуто та проаналізовано зміст громадської експертизи в умовах розвитку громадянського суспільства. У статті розкрито роль і значення громадської експертизи з метою визначення місця в забезпеченні стабільності суспільства.*

**Ключові слова:** контроль, громадський контроль, експертиза, громадська експертиза, громадська експертиза нормативно-правових актів.

У процесі розвитку та становлення демократичних процесів в Україні особливої актуальності набувають дослідження усіх інститутів, що є обов'язковими у формуванні демократичної, соціальної, правової держави.

Наявність ефективного громадського контролю в Україні стає для всього суспільства певним індикатором результативності та ефективності діяльності органів вищої влади. Громадський контроль займає важливе місце в забезпеченні стабільності громадянського суспільства. Контроль є одним із головних механізмів регулювання відносин між суспільством і державою та одним із напрямів діяльності, спрямованим на якісне поліпшення життя всього суспільства. Тому розгляд питань громадського контролю є однією з актуальних завдань як у теорії, так і на практиці.

Значний здобуток у дослідження аспектів громадського контролю внесли такі відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В. Авер'янов, Р. Арутюнян, О. Бандурка, І. Бачило, Д. Бахрах, М. Безуглова, В. Білоус, Ю. Битяк, В. Боровік, С. Братель, І. Голосніченко, А. Гончаров, О. Гостєв, С. Денисюк, П. Десятих, О. Забралова, С. Зубарєв, О. Коломитцева, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Купрій, С. Кушнір, М. Липчанська, Т. Наливайко, Н. Нижник, В. Петков, О. Полещук, Е. Позняк, А. Попов, Л. Рогатіна, В. Федоров, С. Шестак та ін. Однак деякі проблемні моменти навколо цього інституту, які виникають під час запровадження громадського контролю, залишаються не висвітленими, що свідчить про необхідність наукового пошуку у напрямі розробки теорії громадського контролю. Тож існує потреба у поглибленому дослідженні питання громадського контролю, у тому числі громадської експертизи як однієї з його форм.

Тематична актуалізація пов'язана з потребою концептуального узагальнення та аналізу громадської експертизи як однієї з оптимальних форм громадського контролю. Досягнення цієї мети обумовило розв'язання наступних дослідницьких завдань: визначення етимологічного значення терміна «експертиза», що є основою для визначення характеристики громадської експертизи.

У науковій літературі зазначається, що інструментами механізму контролю, у тому числі і громадського, є форми, методи (способи), види контролю, а також відповідні, регламентовані процедури.

Важливу роль у характеристиці громадського контролю відіграє форма його здійснення. Під нею слід розуміти спосіб конкретного вираження та організації контрольних дій із виконання контрольних функцій. На відміну від форм державного контролю (ревізія, ін-



вентаризація, інспектування, власне перевірки і т.п.) громадський контроль використовує його специфічні форми.

У світлі викладеного під формою громадського контролю в юридичній літературі пропонується розуміти, у загальному вигляді, зовнішнє вираження конкретних дій, скоєних суб'єктами контролю [1, с. 132]. Організаційні форми контролю у літературі також пропонується визначати як елементи, які, поєднуючись певним чином і узгоджено функціонуючи, утворюють механізм здійснення демократичного контролю [2, с. 141]. Формами громадського контролю є зовнішні прояви практичної діяльності громадян, структур громадянського суспільства та інших суб'єктів контролю за діяльністю органів влади, що утворюють механізм здійснення демократичного контролю.

Так, О. Забралова зазначає, що суб'єктами громадського контролю можуть у їхній діяльності використовуватися такі його специфічні форми: громадські обговорення (публічні слухання); створення консультативних органів, проведення спільно з органами виконавчої влади конференцій та семінарів; проведення громадської експертизи та розробка проектів нормативно-правових актів, оцінка різних програм; моніторинг та реалізація прийнятих органами законодавчої влади та органами виконавчої влади рішень; звернення до органів державної влади [3, с. 24].

С. Зубарев виділяє такі форми громадського контролю та участі громадян у законотворчій діяльності, як громадська експертиза законопроектів, громадське (всенародне) обговорення законопроектів, народна законодавча ініціатива, звернення громадян до органів законодавчої (представницької) влади. На думку автора, громадська експертиза є однією з найбільш дієвих форм громадського контролю [4, с. 63–99].

Аналіз свідчить, що громадський контроль може бути виражений у різноманітних формах. Це пов'язано передусім з різноманіттям функцій, виконуваних суб'єктами контролю. Істотною складністю також є проблема недостатнього вивчення форм громадського контролю, яка обумовлена об'ємним за обсягом поняттям «громадський контроль».

Однією з форм громадського контролю є громадська експертиза, яка відіграє велику роль у становленні та формуванні правової держави. Необхідність запровадження громадської експертизи зумовлена низькою обізнаністю представників інститутів громадянського суспільства про діяльність органів державної влади, обмеженістю участі громадськості у реалізації державних програм тощо. Від ефективного формування і функціонування інституту громадського контролю, запровадження громадської експертизи залежить стабільність розвитку та функціонування суспільства.

Загальновідомо, що закон як провідний регулятор суспільних відносин повинен відображати об'єктивні потреби суспільного розвитку і виражати спільну волю народу. Одним із провідних чинників досягнення цього, умовою підвищення якості та ефективності закону в сучасних умовах розвитку громадянського суспільства і правової держави стає інститут участі громадян у нормотворчому процесі [5, с. 143]. У зв'язку з цим виникає потреба концептуального узагальнення та аналізу форм громадського контролю, у тому числі громадської експертизи, що є важливим механізмом, який сприяє створенню сприятливих умов для збереження й підтримки стабільності суспільної життєдіяльності та дотримання взаємної відповідальності держави та особи з метою встановлення справедливості.

Дослідження громадської експертизи потребує визначення етимології поняття «експертиза». Походження терміну «експертиза» пов'язують із латинським «*expertus*», що означає «знаючий з досвіду», «досвідчений», «випробуваний» [6, с. 7].

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» термін «експертиза» визначається як розгляд, дослідження якої-небудь справи, якогось питання з метою зробити правильний висновок, дати правильну оцінку відповідному явищу [7, с. 257]. В енциклопедичній літературі «експертиза» визначається як дослідження фахівцем (експертом) будь-яких питань, вирішення яких вимагає спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва тощо [8, с. 1831].

Втім, таке широке тлумачення, незважаючи на його стійкість і вживання, специфіку експертної діяльності все ж по-справжньому не відображає. У науковій літературі вже робилися спроби дати узагальнене визначення експертизи як специфічного виду діяльності, пов'язаного не тільки з наукою, але і з іншими соціальними інститутами і сферами життя суспільства [6, с. 7].

Оптимальне (за формою і змістом) громадянське суспільство може налагодити взаємодію з органами державної влади таким способом, щоб досягнути концептуального соціального балансу в усіх сферах життєдіяльності соціуму. І саме в досягненні цього вирішальну роль відіграє громадський контроль. Пошук ефективного механізму забезпечення балансу — одне із важливих питань оптимізації громадянського суспільства, оскільки такий механізм сприяє створенню належних умов для стабільного розвитку кожного громадянина. Цей механізм передбачає набір різноманітних компонентів (зокрема таких, як правові регулювання, інституції, діяльність організацій), що формують систему суспільного діалогу. Результатом запровадження такого механізму є баланс інтересів усіх груп інтересів, що існують у громадянському суспільстві [9, с. 97]. Громадська експертиза як одна із форм громадського контролю в цьому механізмі відіграє значну роль у реалізації стратегічних цілей розвитку української політичної системи, формування державотворення та правотворення.

Слід зазначити, що громадська експертиза є механізмом, що створює умови для координування інтересів різних соціальних груп з потребами розвитку суспільства, тобто узгодження суперечливих інтересів в умовах недостатності ресурсів для функціонування і розвитку соціуму в цілому. Експертиза в цьому випадку є одним із засобів досягнення компромісу в процесі регулювання соціальних, економічних, політичних, правових, моральних та інших відносин [10, с. 6].

З метою всебічного розгляду сутності експертизи доцільним є висвітлення її ознак, які дозволять розкрити внутрішню будову експертизи, з'ясувати її роль та соціальне призначення в умовах розвитку та становлення громадянського суспільства.

У науковій літературі для більшої наочності структурно і текстуально виділяють наступні основні ознаки експертизи, які найчастіше пов'язують з її сутнісною характеристикою: експертиза заснована на використанні спеціальних знань; використання спеціальних знань виражається в дослідницькій діяльності (переважно оціночно-аналітичної спрямованості); експертне дослідження проводиться компетентною особою — експертом (тобто залученим фахівцем, що володіє необхідними для конкретної експертизи спеціальними знаннями); експертна діяльність має процесуальну основу (її порядок і умови здійснення, як правило, регламентовані); метою експертного дослідження є отримання зацікавленими організаціями (особами) об'єктивної інформації, необхідної для прийняття більш обґрунтованих і точних рішень; підсумки проведеного експертом дослідження, як правило, відображаються в особливому документі — експертному висновку [6, с. 8].

Таким чином, наведені вище ознаки експертизи дозволяють зрозуміти специфіку експертної діяльності і не допускати плутанини цієї діяльності з іншими схожими (наприклад, діагностикою, діяльністю спеціаліста тощо).

Як зазначається в юридичній літературі, громадська експертиза — добровільне залучення населення (суспільства) до експертизи соціально-значущих об'єктів (законів, проєктів, програм, рішень і т. п.) [11, с. 18]. При цьому в результатах такої експертизи виражається реальне ставлення більшості населення, соціальної групи, елементів суспільної системи до фактів, подій, явищ, процесів, що стосуються потреб та інтересів соціальної спільності як сукупності індивідів, що відрізняються цілісністю, виступаючих самостійними суб'єктами соціальної дії. Результати громадської експертизи передбачають встановлення відповідності тим пріоритетам громадянського суспільства, які виражають потреби, інтереси більшості населення.

Під громадською експертизою вчені розуміють експертизу процесів або явищ в інтересах суспільства або його окремих груп. Вона може проводитися з метою пошуку варіан-

тів рішень певних соціальних проблем, оптимізації цих рішень, оцінки реакції різних соціальних груп на можливі варіанти рішень, прогнозування і планування тієї чи іншої соціальної або управлінської діяльності [5, с. 153].

Т. Троїцька розглядає громадську експертизу як механізм суспільної експертної діяльності з аналізу та оцінки нормативних та інших управлінських рішень влади всіх рівнів, що впливають на умови життя та реалізацію прав і законних інтересів широких верств населення і конкретних соціальних груп [12, с. 8]. З цього приводу автор зазначає, що умовою, необхідною для проведення експертизи, є наявність зацікавленості в її проведенні, експертного потенціалу, достатнього для залучення експертів і забезпечення їхньої незалежності, а також інформаційної доступності [13, с. 67]. Отже, метою громадської експертизи є встановлення відповідності будь-якої діяльності органів державної влади пріоритетам громадянського суспільства.

Під громадською експертизою в юридичній літературі розуміють діяльність інститутів громадянського суспільства, спрямовану на дослідження, аналіз та оцінку проектів і чинних правових актів державних і місцевих органів влади; проектів і реалізованих соціально-економічних програм; правозастосовної практики; рішень і дій (чи бездіяльності) органів влади, різних організацій і посадових осіб для виявлення можливих наслідків прийнятих правових актів та управлінських рішень, а також визначення їхньої відповідності правам і законним інтересам громадян і різних соціальних груп [6, с. 13]. Отже, громадська експертиза виконується, перш за все, з метою захисту суспільних інтересів. Головне призначення громадської експертизи полягає у відображенні суспільної думки, потреби, а також передбачає недопущення прийняття некоректних та некомпетентних рішень у будь-якій сфері органів державної влади. На підставі цього можна констатувати, що громадська експертиза є важливим інститутом в умовах розвитку громадянського суспільства.

Громадська експертиза — це експертиза проектів законів, рішень, програм, проектною документації, яка виконується з метою захисту суспільних інтересів. Замовником громадської експертизи є суспільство, а здійснюється вона за допомогою структур, які здатні сформулювати суспільний запит [10, с. 5].

У науковій літературі наголошується, що безпосередня участь громадян у нормотворчому процесі можлива у двох формах: по-перше, за допомогою участі в публічних обговореннях законопроектів і, по-друге, шляхом участі громадян у громадській експертизі проектів нормативно-правових актів. Зазначимо, що участь громадян у нормотворчому процесі передбачається тільки на стадії обговорення законопроекту. Іншими словами, громадяни не входять до кола суб'єктів, які мають право законодавчої ініціативи, безпосередньо не голосують за прийняття нормативно-правового акта (зрозуміло, якщо він не винесений на референдум), не мають повноважень щодо його скасування або призупинення. Проте суспільна складова в нормотворчому процесі в умовах демократизації суспільства відіграє дедалі більшу роль [5, с. 144]. Хоча громадська експертиза можлива лише на стадії обговорення законопроекту, однак і за таких умов на сучасному етапі державотворення відіграє вирішальну роль.

Необхідно підкреслити важливу для нашого дослідження думку С. Зубарева щодо важливості громадської експертизи. Так, автор зазначає, що громадська експертиза законопроектів потенційно є однією з найбільш дієвих форм громадського контролю за парламентською діяльністю, а також безпосередньої участі громадян у прийнятті законів, тобто в реалізації одного з найважливіших повноважень держави. Водночас ефективність такої експертизи залежить від ряду істотних чинників, до яких слід віднести: адекватність представництва суб'єктом експертизи громадських інтересів; повнота охоплення масиву законопроектів; консолідованої громадської позиції, що об'єктивно потребують вироблення та обліку; якість підготовки експертного висновку; ступінь врахування результатів громадської експертизи органами законодавчої влади [4, с. 63]. Ці чинники закладають фундамент і дають базові орієнтири для показників ефективності громадської експертизи. Разом із тим

ефективність є головним критерієм оцінки контрольної діяльності та головною метою громадського контролю.

Інститут громадської експертизи дає можливість зацікавленим сторонам не лише отримати та дослідити відомості від органу влади (чи посадової особи) щодо виконання їхніх програм, витрачання бюджету, надання адміністративних послуг, а й безпосередньо вплинути на формування рішень органів державної влади [14, с. 5]. Завдяки запровадженню інструмента громадської експертизи з'являється реальний шанс оцінити загальний рівень прозорості органів державної влади в країні. У свою чергу, прозорість діяльності органів державної влади виступає надійним та ефективним інструментом у налаштуванні відповідного зв'язку між державою і громадянським суспільством з метою становлення та формування сильної держави з наявними механізмами забезпечення стабільності політичної системи.

У юридичній літературі зазначено, що протягом останніх років громадська експертиза діяльності органів влади набула надзвичайної актуальності та стала предметом особливої уваги [15, с. 51]. У цьому аспекті цікавими є розмірковування дослідника Л. Наливайко, яка зауважує, що про актуальність зазначеної проблеми свідчить і низька обізнаність представників інститутів громадянського суспільства про порядок проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, свої права та обов'язки органів виконавчої влади. Важливим аспектом цієї проблеми також є потреба у фаховій підготовці та підвищенні кваліфікації не лише громадських експертів, але й державних службовців [10, с. 5].

Таким чином, забезпечення ефективної участі громадянського суспільства у формуванні та становленні економічної, політичної, культурної, соціальної та інших систем, модернізації усіх сфер сучасного життя залежить від наявності налагодженої системи взаємодії між органами державної влади і громадянами, а також практики контролю з боку громадськості за діяльністю органів влади. Громадська експертиза як одна із форм громадського контролю в цій системі відіграє значну роль, оскільки виступає одним із механізмів демократичного управління державою. Головне призначення громадської експертизи полягає у відображенні суспільного інтересу та потреби, недопущенні будь-яких неправомірних дій з боку владних структур. Окрім цього громадська експертиза дає можливість оцінити діяльність органів державної влади, а також безпосередньо вплинути на їхню політику та виконання рішень.

Громадська експертиза є відповідним проявом реальної і дієвої демократії, який дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти, налагоджувати розумний та результативний діалог на всіх етапах процесу прийняття рішень.

Викладене вище свідчить про важливість розвитку інституту громадської експертизи, який виступає певним показником відповідного рівня взаємодії влади та громадянського суспільства. Усе це дає підстави говорити про актуальність подальшого розгляду громадського контролю, вивчення сутності громадської експертизи як однієї з його форм. Таким чином, дослідження громадської експертизи є одним з актуальних завдань як у теорії, так і на практиці.

### Список використаних джерел

1. Полещук А. С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2012. 245 с.
2. Акопов Л. В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ростов-на-Дону, 2002. 395 с.
3. Забралова О. С. Общественный контроль в Российской Федерации: монография. М. : Навигатор, 2011. 124 с.
4. Зубарев С. М. Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России : монография. М. : Финансовый университет, 2011. 184 с.

5. Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Саратов, 2012. 474 с.
6. Попов А. Н., Хананашвили Н. Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности : научно-практическое пособие. М. : Общественный совет г. Москвы, 2010. 106 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
8. Российский энциклопедический словарь : в 2 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. Т. 2 : А–Н. М., 2001. 2015 с.
9. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Луцьк, 2009. 201 с.
10. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза в умовах нової парадигми розвитку українського суспільства. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції* : матер. українсько-польської наук.-практ. конф., 15 листопада 2013 р. Дніпропетровськ : ДДУВС, 2013. С. 4–7.
11. Захарова В. И. Общественная экспертиза законопроектов: социологический анализ: дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04. Москва, 2005. 184 с.
12. Троицкая Т. В. Конституционно-правовой статус Общественной палаты субъекта Российской Федерации: на опыте Приволжского федерального округа : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук. : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Саратов, 2007. 28 с.
13. Троицкая Т. В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы. *Юридический мир*. 2006. № 9. С. 65–70.
14. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти : практичний посібник / А. Балацька, О. Сушко, Т. Шевченко. К. : Тютюкін, 2011. 120 с.
15. Літвінов О. В. Громадська експертиза регуляторної діяльності органів виконавчої влади як чинник демократичного врядування. *Демократичне врядування: наука, освіта, практика* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 29 травня 2009 р., м. Київ : у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2009. Т. 1. С. 49–51.

**Витвицкий Сергей Сергеевич,**  
доктор юридических наук, доцент  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

#### **ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК ОПТИМАЛЬНАЯ ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

*Автором рассмотрено и проанализировано содержание общественной экспертизы в условиях развития гражданского общества. В статье раскрывается роль и значение общественной экспертизы с целью определения места в обеспечении стабильности общества.*

**Ключевые слова:** контроль, общественный контроль, экспертиза, общественная экспертиза, общественная экспертиза нормативно-правовых актов.

**Vitvitskyi Sergey Sergiyovych,**  
Doctor of Legal Sciences, Associate Professor  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

#### **PUBLIC EXAMINATION AS THE OPTIMAL FORM PUBLIC CONTROL**

*Author reviewed and analyzed the content of public expertise in terms of development of civil society. The article explains the role and importance of public expertise to determine the place in the stability of society.*

**Key words:** control, public control, expertise, public examination, public examination of normative legal acts.

Надійшла до редколегії 26.02.2018

УДК 342.9: 342.6 (477)



**Гетьман Євген Анатолійович**,  
начальник відділу координації правових  
досліджень апарату президії НАПрН України,  
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(Національна академія правових наук України)

## **КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ**

*У статті проаналізовано нормативно-правові акти, які визначають порядок здійснення Кабінетом Міністрів України повноважень щодо реалізації права законодавчої ініціативи. Досліджено досвід зарубіжних країн у сфері участі урядами держав у підготовці проектів законодавчих актів. Запропоновано створити при Кабінеті Міністрів України спеціальну комісію з метою розробки найбільш досконалого проекту закону.*

**Ключові слова:** законодавча ініціатива, суб'єкти законодавчої ініціативи, Кабінет Міністрів України, закон, підзаконні нормативно-правові акти.

**Постановка проблеми.** Процес вступу України до складу Європейського Союзу нерозривно пов'язаний із проведенням реформ практично в усіх сферах суспільного життя. Реформування тієї чи іншої галузі нерозривно пов'язане із прийняттям відповідних нормативно-правових актів як законодавчого, так і підзаконного характеру, а також передбачає їхню адаптацію до законодавства ЄС. Взагалі, у світовій практиці уряди країн є головними «постачальниками» законопроектів, оскільки саме уряд, як головний представник виконавчої влади в країні, більше за інші державні органи «стикається із проблемами та недоліками законодавства» та має найбільший арсенал для підготовки високоякісних, професійних законопроектів [1]. Тому на сьогодні існує потреба в розробці юридично обґрунтованої концепції здійснення урядом законопроектної роботи, що сприяла б сталому розвитку держави і прискорила вступ України до Європейського Союзу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання права законодавчої ініціативи привертали на себе увагу таких учених, як О. В. Богачова, В. І. Борденюк, С. М. Гусаров, Г. С. Журавльова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, В. В. Кравченко, Л. Т. Кривенко, З. О. Погорелова, А. М. Ришелюк, В. М. Шаповал, О. І. Ющик та деяких інших. Проте проблема ролі уряду в законодавчому процесі, зокрема як суб'єкта законодавчої ініціативи, не є комплексно дослідженою, особливо українськими науковцями та практиками, що й обумовило актуальність дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Порядок реалізації Кабінетом Міністрів права законодавчої ініціативи закріплений, перш за все, Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та регламентами Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Отже, Кабінету Міністрів України належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. З метою його реалізації Кабінет Міністрів «вносить проекти законів на розгляд Верховної Ради України» [2]. Реалізація нормотворчої діяльності Кабінетом Міністрів України, а саме в частині щодо реалізації права законодавчої ініціативи, починається зі складання «перспективних і поточних планів законопроектних робіт, завдань, визначених законами України, актами і дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра», які розробляються Міністерством

юстиції України відповідно до державних програм, концепцій розвитку країни та пропозицій центральних органів виконавчої влади та затверджуються урядом [2].

Взагалі, Міністерство юстиції України відіграє значну роль у реалізації Кабінетом Міністрів України права законодавчої ініціативи. Так, Указом Президента України та на його виконання — постановою Кабінету Міністрів України «з метою вдосконалення організації формування і реалізації державної правової політики, порядку розроблення проектів законів України» на Міністерство юстиції України покладено функції «головного розробника проектів законів, що вносяться Президентом України та Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, крім проектів, щодо яких законами України та актами Президента України встановлено інший порядок розроблення» [3].

Регламентом Кабінету Міністрів встановлено процедуру опрацювання проектів актів Кабінету Міністрів України, у тому числі законопроектів, секретаріатом Кабінету Міністрів, висновок якого обговорюється на засіданні уряду разом із законопроектом [2].

Готовий законопроект із необхідним пакетом документів подається до Верховної Ради та визначається особа, яка представлятиме законопроект у Верховній Раді [2]. Окремо встановлено право Кабінету Міністрів України у разі необхідності «у нагальному законодавчому врегулюванні питання ... звернутися до Президента України з пропозицією щодо визначення ним як невідкладного відповідного законопроекту, розробленого Кабінетом Міністрів, для позачергового розгляду Верховною Радою» [2]. Разом із тим Регламентом Верховної Ради України встановлено, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, вносяться до порядку денного сесій Верховної Ради як другий розділ після запланованих [4], та встановлено норму щодо порядку скликання позачергових пленарних засідань Верховної Ради у невідкладних випадках, але не встановлено строку, протягом якого Верховна Рада України має розглянути та прийняти конкретне рішення щодо законопроекту, який визначено як невідкладний.

Таким чином, на нашу думку, право Кабінету Міністрів України на звернення до Президента з метою прискорення невідкладного законопроекту у нагальному законодавчому регулюванні певного питання є «формальною».

Важливою нормою, встановленою Регламентом Верховної Ради України, є визначення Кабінету Міністрів України суб'єктом законодавчої ініціативи, який має виключне право подачі проекту закону про державний бюджет, та лише Кабінет Міністрів або Президент України мають право подавати законопроекти щодо «надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України» [4]. Таким чином, реалізація права законодавчої ініціативи є обов'язковою формою здійснення Кабінетом Міністрів України своїх повноважень.

Враховуючи наведене вище, можна дійти висновку, що реалізація Кабінетом Міністрів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді складається з трьох стадій: 1) планування законотворчої діяльності (фактично реалізується Міністерством юстиції України); 2) розробка законопроекту (реалізується Міністерством юстиції, іншими центральними органами виконавчої влади) та розгляд його в Кабінеті Міністрів України (експертиза здійснюється секретаріатом уряду та висновок із законопроектом розглядаються безпосередньо на засіданні уряду); 3) подача законопроекту до Верховної Ради України (складається з оформлення документального супроводження законопроекту, визначення відповідальної особи, яка представлятиме законопроект).

Як нами було зазначено раніше, саме уряд країни, як орган виконавчої влади, першим стикається з недоліками та проблемами законодавства і виступає одним із головних розробників проектів законодавчих актів. Тому, з метою виявлення позитивного досвіду реалізації права законодавчої ініціативи урядами іноземних держав, доцільно дослідити норми законодавства, якими цей порядок регулюється.

У Румунії уряд реалізує право законодавчої ініціативи через передачу законопроекту до однієї з палат парламенту [5]. Разом із тим у Румунії запроваджено інститут законодавчого делегування, відповідно до якого парламент може прийняти спеціальний закон, яким

уповноважити уряд на прийняття особистих нормативно-правових актів, які матимуть силу законів — ордонансів щодо питань, які не врегульовані органічними законами. Закон парламенту, який надає урядові право видавати ордонанс, має встановити галузь та терміни, у межах яких він має бути виданий, і в певних випадках ордонанси мають бути подані на затвердження до парламенту Румунії в порядку законодавчої процедури [5].

Отже, законодавець надає уряду право первинного регулювання суспільних відносин, але в Румунії воно певним чином обмежено тим, що, по-перше, має бути закон парламенту, який надасть право урядові на прийняття ордонансу, по-друге, саме цей закон визначить галузь і терміни прийняття урядом нормативно-правового акта та, по-третє, ордонанс у певних випадках має проходити законодавчу процедуру. Таким чином, вбачається, що в Румунії урядові простіше вийти до парламенту із законопроектом, так спростяться строки і процедура прийняття закону.

У Німеччині порядок реалізації урядом права законодавчої ініціативи закріплено Основним законом та Регламентом Федерального уряду. Законопроектна діяльність уряду Німеччини реалізується відповідно до програми діяльності уряду, розробленою на «початку кожного періоду легіслатури», та містить виключно «найбільш суттєві політичні проекти уряду». Усі законопроекти, які подаються Федеральним урядом в обов'язковому порядку, мають бути погоджені із зацікавленими міністерствами, та кожний законопроект має бути перевірений Міністерством юстиції на відповідність нормам діючого законодавства, єдності використання «мовних засобів і правил юридичної техніки» [1].

В Австрії, аналогічно з Німеччиною, законопроекти, які виносяться урядом, мають проходити процедуру погодження в Міністерстві юстиції на відповідність праву, вимогам щодо оформлення законопроектів і експертизи, до проведення якої залучаються зацікавлені суб'єкти, у тому числі представники федеральних органів виконавчої влади, земель, громадських організацій. Однак висновки експертів не є обов'язковими для «компетентного федерального міністерства, яке може проігнорувати його у випадку своєї незгоди» [6, с. 128–134]. Таким чином, вбачається, що компетентне міністерство (міністерство, яке розробило законопроект, який виносить уряд в порядку реалізації права законодавчої ініціативи) може не враховувати висновки експертизи, проведення якої є необхідною передумовою подачі законопроекту. Наприклад, виникає питання щодо актуальності запровадження додаткової процедури проведення експертизи законопроекту, результати якої не застосовуються та не мають процесуальних наслідків.

У Республіці Казахстан законопроектна діяльність уряду регулюється регламентом роботи уряду та здійснюється відповідно до плану законопроектних робіт. Поточні та перспективні плани законопроектних робіт уряду формуються Міністерством юстиції з урахуванням доручень Президента, Програми діяльності уряду, державних програм, планів заходів з їх реалізації та рішень Прем'єр-міністра на підставі пропозицій державних органів та спеціально створеної Міжвідомчої комісії з питань законопроектної діяльності при Уряді Республіки Казахстан. При цьому саме Міністерство юстиції обґрунтовує доцільність розробки кожного запропонованого законопроекту, включеного до плану. Разом із тим позитивний висновок Міжвідомчої комісії з питань законопроектної діяльності при Уряді Республіки Казахстан є обов'язковою умовою включення законопроекту до плану [7]. Таким чином, вбачається, що від рішення Міжвідомчої комісії з питань законопроектної діяльності залежить, чи буде законопроект включений до плану, на відміну від Австрії, де висновки правової експертизи законопроекту не впливають на наслідки його розробки та подальшого розгляду.

Міжвідомча комісія з питань законопроектної діяльності при Уряді Республіки Казахстан є консультативно-дорадчим органом, основними завданнями якого є: аналіз законопроектної діяльності Уряду та уповноважених органів; розробка рекомендацій з розробки планів законопроектних робіт; внесення на розгляд уряду пропозицій щодо пріоритетних напрямків законопроектної діяльності; розгляд законопроектів, ініційованих депута-



тами Парламенту та надання їм позитивної або негативної оцінки; вирішення питання щодо направлення законопроекту на наукову, правову або інший вид експертизи та ін. [8]. До складу міжвідомчої комісії, відповідно до постанови уряду, входять: Міністр юстиції — як голова комісії, заступник міністра юстиції — як заступник голови комісії, члени комісії — депутати Парламенту, представники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Генеральної прокуратури, Національного банку, Експертного інституту європейського права, політичних партій, науковці, представники громадських організацій тощо [8]. Таким чином, вбачається, що комісія, від якої залежить, чи буде певний законопроект схвалений та поданий до Парламенту до подальшого розгляду, складається у більшості своїй із представників органів виконавчої влади Республіки Казахстан.

Окрему увагу в Республіці Казахстан приділено законопроектам, які визначені як пріоритетні та потребують термінового розгляду. Так, Президент окремим посланням може визначити певний законопроект пріоритетним та суб'єкт нормотворення — розробник законопроекту зобов'язаний внести його до Канцелярії уряду протягом 20-ти днів, який, у свою чергу, протягом 10-ти днів має передати його на розгляд Парламенту [9]. Разом із тим передбачено також категорію законопроектів, які є терміновими. Такі законопроекти мають бути подані до Канцелярії уряду не пізніше 10-ти днів з дня визначення його терміновим, і не пізніше 7-ми днів після погодження з Президентом законопроект передається до Парламенту на розгляд [9]. Указом Президента Республіки Казахстан передбачено, що виключне право визначення законопроекту пріоритетним або терміновим належить Президенту та такі законопроекти підлягають обов'язковому погодженню з ним [9]. Ми вважаємо, що визначення законопроектів пріоритетними та терміновими і встановлення конкретних строків їх підготовки та подачі до Парламенту є позитивним досвідом, запровадження якого прискорює процедуру реалізації урядом права законодавчої ініціативи і відповідно прискорює законотворче врегулювання важливих суспільних відносин, які потребують термінового нормативного вирішення.

У Республіці Білорусь Конституцією встановлено, що Президент або уряд за його дорученням мають право внести пропозицію до Палати представників та Ради Республіки щодо визначення необхідності розгляду законопроекту в терміновому порядку. Такий законопроект має бути розглянутий протягом 10 днів з дня внесення його на розгляд [10]. На нашу думку, встановлення конкретного строку для парламенту, протягом якого він має розглянути терміновий законопроект, є позитивним досвідом, який має бути запроваджений в Україні, оскільки сприятиме прискоренню процедури прийняття законів з актуальних питань, які потребують негайного врегулювання саме на законодавчому рівні.

Враховуючи наведене вище, зрозуміло, що певний досвід іноземних держав з організації діяльності уряду щодо реалізації права законодавчої ініціативи, дійсно, може бути запроваджений в Україні. Так, в Україні Міністерство юстиції України «розробляє за пропозиціями міністерств та інших центральних органів виконавчої влади плани законопроектної роботи» [12], який у подальшому затверджується відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України, але не передбачено, що зазначений план погоджується з Парламентом країни (його планами законопроектної діяльності). Можливо, саме ця неузгодженість і є причиною взаємного блокування законопроектів урядом та депутатами. Але регламентом Кабінету Міністрів України встановлено, що перспективний план законопроектної діяльності затверджується урядом лише «після схвалення Верховною Радою Програми діяльності Кабінету Міністрів» [2]. На нашу думку, доцільно запровадити узгодження плану законопроектної діяльності Кабінету Міністрів із Парламентом України з метою вдосконалення законотворчого процесу в країні та усунення «боротьби за першість подачі законопроекту» між урядом та депутатами, усунення блокування подання законопроектів.

Другим важливим нововведенням, яке, на нашу думку, може бути запроваджено в Україні в процесі реалізації урядом права законодавчої ініціативи, є процедура узгодження законопроекту. Так, Міністерство юстиції України «здійснює правову експертизу проектів

законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи» [11]. Але при уряді Республіки Казахстан функціонує Міжвідомча комісія з питань законопроектної діяльності, основними завданнями таких комісій в узагальненому розумінні є вдосконалення законопроектної діяльності органів виконавчої влади взагалі та уряду зокрема, підвищення якості законопроектів.

У Кабінеті Міністрів України фахову та юридичну експертизу законопроекту, поданого до уряду, здійснює секретаріат, який його опрацьовує, «вносить поправки, пов'язані з приведенням у відповідність з правилами нормопроєктувальної техніки, редагує його та у разі потреби узгоджує поправки з головним розробником» [2]. Здійснюючи експертизу законопроекту, секретаріат уряду перевіряє його на відповідність чинному законодавству України, міжнародним договорам, програмам уряду та Президента, на узгодженість з актами Кабінету Міністрів, вивчає фінансово-економічний бік забезпечення законопроекту, повноту узгодження законопроекту з колом зацікавлених суб'єктів, досліджує ефективність способу нормативно-правового регулювання конкретної проблеми, показники результативності його реалізації та «аналізує регуляторний вплив проекту регуляторного акта, ... результати експертизи на відповідність проекту акта *acquis communautaire*» [2].

Секретаріат уряду складає експертний висновок за результатами дослідження законопроекту, який є обов'язковим для розгляду на засіданні Кабінету Міністрів України [2]. Але, на нашу думку, секретаріат уряду підходить до проведення експертизи дещо з технічної точки зору та здійснює аналогічну роботу з Міністерством юстиції України, яке проводить правову експертизу проектів законів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів. Слід зазначити, що до секретаріату Кабінету Міністрів України входять міністр уряду, його заступники, працівники служб та структурних підрозділів Кабінету Міністрів України [12].

**Висновки.** Таким чином, враховуючи досить низькі показники діяльності Кабінету Міністрів України щодо реалізації права законодавчої ініціативи, доцільно було б запровадити при Кабінеті Міністрів України спеціальну комісію, до роботи в якій залучати спеціалістів різних галузей: фахівців-практиків, науковців, представників громадських організацій тощо. Звісно, Міністерство юстиції України та Секретаріат уряду здійснюють правову експертизу законопроектів, які подаються Кабінетом Міністрів України в порядку реалізації права законодавчої ініціативи, але відповідність законопроекту нормам чинного законодавства не завжди гарантує досконале регулювання суспільних відносин, які потребують нормативного закріплення, всебічне їх охоплення та вирішення нагальних існуючих «життєвих» проблем, з якими в повсякденному житті стикаються громадяни України та практики, які саме реалізують норми чинного законодавства.

Запровадження такої форми погодження законопроекту на рівні вищого органу виконавчої влади має сприяти усуненню такого недоліку законодавства, як велика кількість законів про внесення змін та доповнень і максимально наблизити законодавство до реально-повсякденного життя. Значна кількість нормативно-правових актів про внесення змін та доповнень до чинного законодавства є, на нашу думку, ознакою низького рівня підготовки проектів нормативно-правових актів взагалі та законопроектів зокрема, а досить поширена відокремленість законодавства від існуючих проблем громадян свідчить про необізнаність нормотворчих органів про їх існування та нагальну проблему в практичному регулюванні.

Зазначена процедура, на нашу думку, можливо й ускладнить і збільшить тривалість розробки проекту нормативно-правового акта, але сприятиме вдосконаленню його якості, усуненню необхідності внесення численних змін та доповнень, необхідність у яких виникає на початку реалізації нормативно-правового акта, коли на практиці виявляються всі його недоліки, недоробки тощо.

### Список використаних джерел

1. Исмаилов Б. И. Реализация права законодательной инициативы в правоприменительной практике зарубежных стран и Республике Узбекистан. *Все о праве* : информ.-образов. юрид. портал. 2008. URL : <http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum6914/item6915.html>.

2. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. С. 21.
3. Про поліпшення організації законопроектної діяльності: Указ Президента України від 26.11.2003 р. № 1348/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 51. С. 73.
4. Про Регламент Верховної Ради України: від 10.02.2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. С. 133.
5. Конституція Румунії. *Конституції государств Центральной и Восточной Европы* / отв. ред. Н. В. Варламова. М., 1997. 578 с.
6. Кордик Д. Н. Реализация права законодательной инициативы Правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт). *Журнал российского права*. 2007. № 1. С. 128–134.
7. Регламент Правительства Республики Казахстан: Постановление Правительства Республики Казахстан от 07.04.2006 г. № 256. / БД «Законодательство стран СНГ» — Электрон. дан. М. : СоюзПравоИнформ, 2003–2014. URL: <http://www.spinform.ru>.
8. Положение о Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности: Постановление Правительства Республики Казахстан от 11.09.2000 г. № 1376. / БД «Законодательство стран СНГ» — Электрон. дан. М. : СоюзПравоИнформ, 2003-2014. URL: <http://www.spinform.ru>.
9. Правила определения приоритетности рассмотрения проектов законов, а также объявления рассмотрения проекта закона срочным: Указ Президента Республики Казахстан от 29.04.2003 г. № 1074 URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1039402](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1039402).
10. Конституція Республіки Білорусь від 15 березня 1994 року № 2875. URL: <http://www.spinform.ru>.
11. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2. *Офіційний вісник Президента України*. 2011. № 9. Ст. 548.
12. Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 р. № 850. *Офіційний вісник України*. 2009. № 61. С. 92.

**Гетьман Евгений Анатольевич,**  
начальник отдела координации правовых  
исследований аппарата президиума НАПрН Украины,  
доктор юридических наук,  
старший научный сотрудник  
(Национальная академия правовых наук Украины)

### **КАБИНЕТ МИНИСТРОВ УКРАИНЫ КАК СУБЪЕКТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ**

*В статье проанализированы нормативно-правовые акты, которые определяют порядок осуществления Кабинетом Министров Украины полномочий по реализации права законодательной инициативы. Исследован опыт зарубежных стран в сфере участия правительствами государств в подготовке проектов законодательных актов. Предложено создать при Кабинете Министров Украины специальную комиссию с целью создания наиболее совершенного проекта закона.*

**Ключевые слова:** законодательная инициатива, субъекты законодательной инициативы, Кабинет Министров Украины, закон, подзаконные нормативно-правовые акты.

**Hetman Yevhen Anatolievich,**  
Head of Legal Coordination  
Researches of the Office of the Presidium of the Law Sciences of Ukraine,  
Doctor of Legal Science  
(National Academy of Law Science of Ukraine)

### **CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE AS A SUBJECT THE LEGISLATIVE INITIATIVE**

*The article analyzes legal acts that determine the procedure for the Cabinet of Ministers of Ukraine to exercise powers to implement the right of legislative initiative. The experience of foreign countries in the sphere of participation by the governments of states in drafting legislative acts has been studied.*

*Given the rather low performance of the Cabinet of Ministers of Ukraine in relation to the implementation of the right of legislative initiative, it would be advisable to introduce a special commission under the Cabinet of Ministers to work involving specialists from different fields: practitioners, scientists, representatives of NGOs, etc. Of course, the Ministry of Justice of Ukraine and the Government Secretariat carry out a legal examination of bills submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine in order to implement the right of legislative initiative, but compliance of the draft law with the current legislation does not always guaran-*

*tee the perfect regulation of social relations that require normative consolidation, their comprehensive coverage and urgent the existing "life" problems.*

*The introduction of such a form of approval of a bill at the level of a higher executive body should help eliminate such a lack of legislation as a large number of laws on amendments and additions and bring legislation closer to real daily life. A significant number of normative legal acts on amendments and additions to the current legislation is, in our opinion, a sign of the low level of drafting of normative legal acts in general and bills in particular, and quite often the separation of legislation from the existing problems of citizens, testifies to the lack of knowledge of normative bodies about their existence and urgent problem in practical regulation.*

**Key words:** *legislative initiative, subjects of legislative initiative, Cabinet of Ministers of Ukraine, law, by-laws normative-legal acts.*

Надійшла до редколегії 02.03.2018

УДК 328.185(477)



**Дем'янчук Віталій Анатолійович**,  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Міжнародний економіко-гуманітарний університет  
імені академіка Степана Дем'янчука)

## **ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ РІВНЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ СУБ'ЕКТАМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

*У статті досліджено нормативно-правову основу взаємодії між суб'єктами запобігання та протидії корупції в Україні, систематизовано недоліки такої взаємодії, які негативно позначаються на ефективності антикорупційної політики держави. Узагальнено основні проблеми взаємодії суб'єктів запобігання та протидії корупції. Запропоновано перспективні форми та методи вдосконалення рівня взаємодії між вказаними суб'єктами. Аргументовано доцільність впровадження системи критеріїв оцінки ефективності рівня взаємодії між суб'єктами запобігання та протидії корупції в Україні.*

**Ключові слова:** корупція, антикорупційна політика, взаємодія, суб'єкти запобігання та протидії корупції, критерії ефективності, форми та методи корупції.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.** Ефективна взаємодія під час реалізації антикорупційної політики має важливе значення, адже вона дозволяє прискорити процес обміну інформацією між уповноваженими суб'єктами щодо виявлених та задокументованих корупційних правопорушень, а також покращує зворотній зв'язок між антикорупційними інституціями. На сучасному етапі недосконалість методів і форм взаємодії між вказаними суб'єктами негативно позначається на ефективності антикорупційної політики держави та рівні довіри до суб'єктів протидії корупції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Від моменту суттєвого оновлення антикорупційного законодавства і впровадження в Україні системи спеціалізованих суб'єктів запобігання та протидії корупції, питання вдосконалення форм і методів взаємодії між цими суб'єктами вітчизняними вченими не розглядалося, що вказує на актуальність теми даного дослідження.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.** Численні конфлікти, які виникають між спеціалізованими суб'єктами протидії корупції та іншими правоохоронними органами під час розслідування корупційних правопорушень зводять нанівець усі антикорупційні новачки держави. Вони свідчать про недосконалість розподілу повноважень, неузгодженість механізмів координації спільної діяльності, нерозвиненість реординаційних відносин у системі протидії корупції. Усі вказані вище недоліки потребують комплексного наукового опрацювання.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає у ґрунтовному аналізі стану та перспективних напрямів удосконалення форм і методів взаємодії між суб'єктами запобігання та протидії корупції в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Резонансні конфлікти між спеціалізованими антикорупційними інституціями, Службою безпеки України (далі — СБУ) і Генеральною прокуратурою

України (далі — ГПУ) вже стали нормою для українського суспільства. Зокрема, першого грудня 2017 р. у ГПУ оприлюднили інформацію про деяких агентів Національного антикорупційного бюро України (далі — НАБУ) та опублікували в мережі знімки вилученого під час обшуків майна [1]. Голова НАБУ А. С. Ситник із цього приводу заявив, що СБУ та ГПУ мали на меті зірвати усі операції НАБУ, які проводилися під прикриттям, і їм це вдалося. Утім система підбору персоналу, що застосовується в антикорупційному бюро, дала можливість сформувати команду, яка за обмежених ресурсів наділена моральними якостями, що дозволяють протидіяти таким диверсіям й атакам [2].

Причиною даної ситуації є недосконалість нормативно-правових актів у сфері взаємодії між суб'єктами протидії корупції. Прикладом таких актів є:

– спільний наказ Міністерства фінансів України та НАБУ від 7 грудня 2016 р. № 1062/353 «Про затвердження Порядку взаємодії Державної служби фінансового моніторингу України та Національного антикорупційного бюро України» [3];

– спільний наказ Міністерства фінансів України та НАБУ від 8 вересня 2016 р. № 815/250 «Про затвердження Порядку надання Державною фіскальною службою України інформації з Державного реєстру фізичних осіб — платників податків про доходи фізичних осіб на запити Національного антикорупційного бюро України» [4];

– спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України та НАБУ від 24 квітня 2017 р. № 99-0/335 «Порядок взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ щодо обміну інформації з питань обліку осіб, оголошених у розшук» [5];

– спільний наказ НАБУ та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі — САП) від 27 липня 2017 р. № 157-0 «Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою» [6];

– спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України та НАБУ від 10 жовтня 2017 р. № 191-0/823 «Про затвердження Порядку взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ України щодо використання інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України» [7];

– меморандум від 17 січня 2017 р. «Про співпрацю та обмін інформацією між Національним агентством з питань запобігання корупції (далі — НАЗК) та НАБУ» [8].

Якщо узагальнити результати аналізу вказаних нормативно-правових актів, то можна визначити такі їхні принципові недоліки:

– у документах закріплені певні наміри щодо співпраці у питаннях протидії корупції, які стосуються достатньо вузького кола питань, зокрема обміну інформацією між силовими відомствами;

– усі проаналізовані документи містять лише загальні положення щодо взаємодії без деталізації окремих процесуальних аспектів, строків, обов'язків сторін, а також питань їхньої відповідальності за невиконання домовленостей;

– можна констатувати активність нормотворчості у сфері взаємодії лише з боку НАБУ, і в окремих аспектах НАЗК. Поряд з цим САП не надто переймається питанням форм та методів співпраці з іншими антикорупційними інститутами;

– досліджені накази та меморандуми не містять механізмів оцінки ефективності взаємодії між суб'єктами протидії корупції, що робить цей процес неконтрольованим;

– слід не лише вказати на недосконалість форм і методів взаємодії, а й зобов'язати антикорупційні органи розробити та затвердити вдосконалену методику такої співпраці.

З метою покращення рівня взаємодії між суб'єктами протидії корупції, необхідно зробити декілька важливих кроків. По-перше, слід визначити орган влади, відповідальний за реалізацію антикорупційної політики, який буде нести персональну відповідальність за всі прорахунки. Одночасно з цим необхідно надати суб'єктам протидії корупції абсолютну

автономність у повноваженнях. Наприклад, НАБУ має отримати закріплене на законодавчому рівні право на прослуховування, яке дозволить у повній мірі здійснювати свої повноваження. Доцільно також скоротити кількість самих суб'єктів протидії корупції аби уникнути конкуренції між ними, яка негативно позначається на кінцевому результаті. Зокрема, СБУ, МВС та ГПУ не повинні мати повноваження у сфері протидії корупції, оскільки в державі вже є спеціально утворені органи, які можуть виконувати такі функції (НАБУ, САП, НАЗК).

По-друге, необхідно розробити систему критеріїв оцінювання ефективності взаємодії між цими суб'єктами, до числа яких слід віднести: рівень доступу до інформації, яка використовується різними суб'єктами протидії корупції (слід урахувати складності в обміні відомостями, ступінь оперативності надання запитуваної інформації, обсяг наданих даних); кількість та результативність спільно проведених спецоперацій (необхідно звертати увагу на випадки дублювання повноважень, конфлікт інтересів та прорахунки в організаційних питаннях); масштабність залучення спільних матеріально-технічних та інших ресурсів у процесі реалізації законодавчо визначених функцій (потрібно зважувати на слабкі та сильні сторони співпраці, аналізувати їхні наслідки); стан контрольованості процесу взаємодії (йдеться про скоординованість управління співпрацею); рівень суспільної довіри до усієї системи антикорупційних суб'єктів (окремо варто приділяти увагу публікаціям у ЗМІ та соціологічним опитуванням, у яких дається оцінка ефективності реалізації антикорупційної політики).

По-третє, доцільно створити спільну координаційну раду з представників спеціалізованих антикорупційних інституцій, яка буде оперативно вирішувати нагальні питання взаємодії в межах реалізації антикорупційної політики. Дана пропозиція не вимагає додаткового фінансування з державного бюджету України. По суті, це має бути погоджувальний орган, який по мірі виникнення проблемних питань буде оперативно приймати рішення на рівні спільних наказів. Саме цей орган і може бути відповідальним за вирішення поточних проблем співпраці в межах протидії корупції.

По-четверте, необхідно обов'язково активізувати методичну роботу з питань взаємодії суб'єктів протидії корупції. Це не потребує створення нових підрозділів або департаментів, оскільки у структурі самих суб'єктів вже є одиниці, які відповідають за даний напрям діяльності. Вважаємо, що ці структурні підрозділи мають тісно співпрацювати з науковими установами, які займаються проблемами адміністративної реформи та державного управління.

Окреслені вище перспективні форми та методи взаємодії суб'єктів антикорупційної політики мають організаційний характер, який переважно стосується вертикалі та структури спеціалізованих антикорупційних інституцій. Однак слід звернути увагу і на політичний аспект взаємодії вказаних суб'єктів. Мова йде про Коаліційну угоду, вплив якої на антикорупційну політику країни оцінити досить складно. З одного боку, вона є узгодженим планом дій її учасників (політичних партій, блоків тощо), що, у свою чергу, означає усвідомлення парламентською більшістю необхідності реформ, з іншого — простежується відсутність синхронізації Програми діяльності Уряду з Коаліційною угодою. Це свідчить про те, що Коаліційна угода, за відсутності політичної волі її виконувати, не перетвориться на реальний план дій парламенту та уряду, а залишиться декларацією про наміри [9, с. 23].

У тексті Коаліційної угоди питання протидії корупції позиціонується як фундамент оновленої системи державного управління [10]. Однак, як показує практика, на сьогодні в парламенті не зацікавлені у функціонуванні незалежних антикорупційних органів. Так, 7 грудня 2017 р. у Верховній Раді України обговорювались ініціативи фракцій «Блок Петра Порошенка» та «Народний фронт» щодо надання Парламенту права звільняти з посад керівників НАБУ, САП, ДБР без попереднього аудиту їхньої діяльності [11]. Спроби політичного тиску, безумовно, мають на меті підкорити антикорупційні органи, зробити їхніх керівників кишеньковими чиновниками, які по вказівці будуть вирішувати справи, карати

або відпускати. Така позиція українських парламентарів дуже здивувала наших європейських партнерів, які доволі чітко дали зрозуміти, що не стануть заплющувати очі на порушення Україною своїх міжнародних зобов'язань. Позиція Європи є такою: для друзів України в Європейському парламенті НАБУ та його незалежність є вирішальними. Європарламент буде захищати прогрес, який відстоює НАБУ як інститут для боротьби з корупцією [12].

Необхідно звернути увагу і на процедурні аспекти взаємодії антикорупційних суб'єктів, які також мають важливе значення. Зокрема, доцільно розширити коло суб'єктів, які здійснюють антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, що надходять до Верховної Ради України та Кабінету міністрів України. На сьогодні така експертиза здійснюється Міністерством юстиції України у встановленому ним же порядку [13]. Відповідно до рішення НАЗК від 28 липня 2016 р. № 1, агентство також визначає порядок реалізації повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи [14]. Вважаємо, що подібні повноваження слід надати і НАБУ, адже, згідно зі ст. 1 закону України «Про національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII, цей орган має повноваження у сфері попередження корупції, які апіорі передбачають участь у процесі експертної антикорупційної оцінки проектів нормативно-правових актів [15]. Вказане дасть змогу виявляти корупційні ризики на проектному рівні та запобігати конфлікту інтересів між спеціалізованими антикорупційними інституціями та правоохоронними органами (тобто експертиза стане більш якісною) і посприє узгодженню позиції самих суб'єктів протидії корупції, які почнуть діяти як партнери, а не конкуренти.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Під час дослідження визначено, що основними проблемними питаннями взаємодії суб'єктів протидії корупції в Україні є: обмеженість регламентації питань взаємодії; відсутність належної деталізації процесуальних аспектів взаємодії; недостатня кількість нормативно-правових актів щодо взаємодії між спеціалізованими антикорупційними інституціями; відсутність формалізованих механізмів оцінки ефективності взаємодії суб'єктів протидії корупції.

Обґрунтовано доцільність таких перспективних форм і методів підвищення ефективності взаємодії між суб'єктами протидії корупції: визначення органу влади, який має персонально відповідати за реалізацію антикорупційної політики, зокрема і за питання взаємодії між суб'єктами; розробка системи критеріїв оцінювання ефективності взаємодії між цими суб'єктами; створення спільної координаційної ради з представників спеціалізованих антикорупційних інституцій; активізація методичної роботи з питань взаємодії суб'єктів протидії корупції; розширення кола суб'єктів антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; мінімізація політичного тиску на антикорупційні інституції.

Запропоновано систему критеріїв оцінки ефективності взаємодії між суб'єктами протидії корупції, до якої увійшли: рівень доступу до інформації, яка використовується різними суб'єктами протидії корупції; кількість та результативність спільно проведених спецоперацій; масштабність залучення спільних матеріально-технічних та інших ресурсів у процесі реалізації законодавчо визначених функцій; стан контролюваності процесу взаємодії; рівень суспільної довіри до всієї системи антикорупційних суб'єктів.

Перспективним напрямом подальшого наукового пошуку в цій сфері залишається проблема взаємозв'язку між визначеними перспективними формами та методами взаємодії, вирішення якої дозволить сформулювати чіткий план підвищення ефективності діяльності спеціалізованих антикорупційних суб'єктів.

#### Список використаних джерел

1. ГПУ руйнує мережу агентів НАБУ під прикриттям. URL: [https://dt.ua/UKRAINE/gpu-ruynuye-merezhu-agentiv-nabu-pid-prikrittiam-2620\\_43.html](https://dt.ua/UKRAINE/gpu-ruynuye-merezhu-agentiv-nabu-pid-prikrittiam-2620_43.html) (дата звернення: 03.12.2017).
2. Ситник: СБУ зірвала усі операції НАБУ під прикриттям. Українська правда. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/12/1/7163961/> (дата звернення: 02.12.2017).



3. Про затвердження Порядку взаємодії Державної служби фінансового моніторингу України та Національного антикорупційного бюро України: наказ Міністерства фінансів України та НАБУ від 7 грудня 2016 р. № 1062/353. *Офіційний вісник України*. 2017. № 7. С. 240. ст. 223.
4. Про затвердження Порядку надання Державною фіскальною службою України інформації з Державного реєстру фізичних осіб — платників податків про доходи фізичних осіб на запити Національного антикорупційного бюро України: наказ Міністерства фінансів України та НАБУ від 8 вересня 2016 р. № 815/250. *Офіційний вісник України*. 2016. № 32. С. 118. ст. 294.
5. Порядок взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ щодо обміну інформації з питань обліку осіб, оголошених у розшук: наказ Міністерства внутрішніх справ України та НАБУ від 24 квітня 2017 р. № 99-0/335. URL: <https://nabu.gov.ua/poryadok-vzayemodiyi-nacionalnogo-antikorupciynogo-byuro-ukrayiny-ta-ministerstva-vnu-trishnih-sprav> (дата звернення: 02.12.2017).
6. Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою: наказ НАБУ та САП від 27 липня 2017 р. № 157-0. URL: <https://nabu.gov.ua/yedyni-prynsypu-zovnishnoyi-komunikaciyi-mizh-nacionalny-m-antikorupciynum-byuro-ukrayiny-ta> (дата звернення: 02.12.2017).
7. Про затвердження Порядку взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ України щодо використання інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України та НАБУ від 10 жовтня 2017 р. № 191-0/823. URL: <https://nabu.gov.ua/nakaz-pro-zatverdzhennya-poryadku-vzayemodiyi-nacionalnog-o-antikorupciynogo-byuro-ukrayiny-ta> (дата звернення: 02.12.2017).
8. Про співпрацю та обмін інформацією між НАЗК та НАБУ: меморандум від 17 січня 2017 р. URL: <https://nazk.gov.ua/news/memorandum-pro-spiivpracyu-ta-obmin-informaciyeyu-z-nabu-shvaleno-v-nazk> (дата звернення: 02.12.2017).
9. Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики / за заг. ред. А. В. Волошиної. Київ. 2015. 268 с.
10. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27 листопада 2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15> (дата звернення: 15.12.2017).
11. Звільнення Ситника: як розгортаються події в Раді. URL: <https://www.5.ua/polityka/zviltennia-sytynka-ia-rozghortaiutsia-podii-u-radi-160782.html> (дата звернення: 15.12.2017).
12. Захід виступив на захист НАБУ. URL: <http://www.dw.com/uk/%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%96%D0%B4-%D0%B2%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%B8%D0%B2-%D0%BD%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%B8%D1%81%D1%82-%D0%BD%D0%B0%D0%B1%D1%83/a-41688469> (дата звернення: 15.12.2017).
13. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. № 383/5. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. С. 443. ст. 715.
14. Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 липня 2016 р. № 1. *Офіційний вісник України*. 2016. № 71. С. 283. ст. 2419.
15. Про національне антикорупційне бюро України: закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. С. 3040. ст. 2051.

**Дем'янюк Віталій Анатольевич,**  
кандидат юридических наук, доцент  
(Международный экономико-гуманитарный университет имени академика Степана Демьянчука)

### **ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УРОВНЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ СУБЪЕКТАМИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ**

*В статье исследована нормативно-правовая основа взаимодействия между субъектами предотвращения и противодействия коррупции в Украине, систематизированы недостатки такого взаимодействия, негативно сказывающиеся на эффективности антикоррупционной политики государства. Обобщены основные проблемы взаимодействия субъектов предупреждения и противодействия коррупции. Предложены перспективные формы и методы совершенствования уровня*

взаємодія між вказаними суб'єктами. Аргументована цільовість впровадження системи критеріїв оцінки ефективності рівня взаємодія між суб'єктами запобігання та протидія корупції в Україні.

**Ключові слова:** корупція, антикорупційна політика, взаємодія, суб'єкти запобігання та протидія корупції, критерії ефективності, форми та методи корупції.

**Demianchuk Vitaliy Anatolevich,**  
Candidate of Law Sciences, Associate Professor  
(International Economics and Humanities University named  
after Academician Stepan Demianchuk)

#### WAYS TO IMPROVE THE LEVEL OF INTERACTION BETWEEN THE SUBJECTS OF PREVENTING AND COUNTERACTING CORRUPTION IN UKRAINE

*The author of the article has proved that the establishment of effective interaction in the implementation of anti-corruption policy assists to accelerate the process of information exchange between authorized subjects in regard to detected and documented corruption offenses, and also improves the feedback between anti-corruption institutions. However, the existing imperfection of the methods and forms of interaction between the above mentioned subjects negatively affects the effectiveness of the state's anti-corruption policy and the level of credibility to the subjects of counteracting corruption. It has been emphasized that numerous conflicts that arise between specialized subjects of counteracting corruption and other law enforcement agencies while investigating corruption offenses, undermine all anti-corruption actions of the state. This testifies to imperfect distribution of powers, inconsistency of coordination mechanisms of joint activities, undeveloped reorientation in the anti-corruption system. The indicated shortcomings require comprehensive scientific elaboration.*

*The author of the article has researched the regulatory basis of interaction between the subjects of preventing and counteracting corruption in Ukraine, has systematized the shortcomings of such an interaction, which negatively affect the effectiveness of anti-corruption policy of the state. The main problems of interaction of subjects of preventing and counteracting corruption have been generalized. The author has substantiated the expediency of such promising forms and methods of increasing the effectiveness of interaction between the subjects of combating corruption: the definition of the authority that is personally responsible for the implementation of anti-corruption policy, in particular, the issue of interaction between the subjects; development of the system of criteria for evaluating the effectiveness of interaction between these subjects; creation of a joint coordination council including the representatives of specialized anti-corruption institutions; activation of methodical work on the issues of interaction between the subjects of counteracting corruption; extension of the range of subjects of anti-corruption expertise of the drafts of regulatory acts; minimization of political pressure on anti-corruption institutions. The author has offered that system of criteria for assessing the effectiveness of the interaction between the subjects for combating corruption should include: the level of access to information used by various subjects of counteracting corruption; the quantity and effectiveness of jointly conducted special operations; the scale of involvement of joint logistical and other resources in the process of the implementation of legally defined functions; the state of control of the interaction process; the level of public trust in the entire system of anti-corruption subjects.*

**Key words:** corruption, anti-corruption policy, cooperation, subjects of preventing and counteracting corruption, criteria of efficiency, forms and methods of corruption.

Надійшла до редколегії 4.03.2018

УДК 351.35.078.3



**Спринцев Пилип Сергійович,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

## **СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕРМІНІВ «ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ» ТА «НАГЛЯД», «НЕДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ» (РОЗМЕЖУВАННЯ ТА СХОЖІСТЬ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ)**

*У статті розкрито правову природу, зміст та співвідношення термінів «контроль» та «нагляд», а також визначено співвідношення та взаємовплив термінів «державний контроль» та «недержавний контроль» під час здійснення контрольно-наглядової діяльності держави на сучасному етапі формування громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** контроль, нагляд, державний контроль, недержавний контроль, механізм контрольно-наглядової діяльності, орган виконавчої влади, публічна адміністрація, функції держави.

Суспільні відносини у будь-якій державі у більшості випадків потребують адекватного правового регулювання, яке походить від впливу публічної влади на поведінку людей, діяльність їхніх об'єднань, соціальні зв'язки, діяльність інших суб'єктів тощо. Таке регулювання, безумовно, повинно підкріплюватися відповідним інструментом, що передбачає реалізацію публічно-правових функцій із здійснення державного контролю та нагляду.

Більшість аспектів зазначеної проблематики залишаються остаточно невирішеними та дискусійними, що і зумовлює **актуальність** даного дослідження.

**Метою** наукової статті є визначення співвідношення термінів «державний контроль» та «нагляд», «недержавний контроль», розмежування та схожість правової природи їхніх зв'язків відповідно до змісту контрольно-наглядової діяльності держави на сучасному етапі розвитку, з'ясування співвідношення понять «контроль» та «нагляд», їх місця і ролі в державно-правовому механізмі. Досягнення цієї мети обумовило розв'язання наступних дослідницьких завдань: визначення поняття та етимологічного значення термінів «контроль» і «нагляд», «недержавний контроль», визначення змісту понять, міжгалузевий аналіз визначень понять, обґрунтування положення про те, що терміни «контроль» та «нагляд» за своєю правовою природою та змістом є спорідненими і переслідують подібну за змістом мету, хоча мають різні прийоми та способи реалізації.

Закладає фундамент для подальших плідних наукових розробок низка праць як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, серед яких слід зазначити: Л. Аكوпова, О. Андрійко, Р. Арутюняна, В. Беляєва, С. Брателя, В. Гаращука, В. Горшеньова, А. Гуріна, С. Денисюка, А. Джагаряна, О. Забралову, А. Завалунова, Є. Захарова, С. Зубарева, О. Коломитцеву, С. Кушніра, К. Маркова, О. Машкова, С. Мосова, Т. Наливайко, Н. Нижник, С. Новікова, М. Обода, О. Полещука, П. Покатаєва, Л. Рогатіну, М. Студенікіну, О. Сушинського, А. Тарасова, В. Шестака, С. Шестака та інших.

Після закріплення на законодавчому рівні певної самостійності публічних адміністрацій як рівня публічної влади і подальших кроків розвитку державності, виникає питання про збереження єдності публічного управління та контролю як невід'ємної інструментальної функції.

Контроль та нагляд виступають важливими функціональними елементами будь-якої системи влади та управління, у тому числі публічного адміністрування. За їх допомогою

перевіряється не тільки законність діяльності в цілому, а й прийняті рішення, стан справ у різних сферах діяльності, у тому числі органів та посадових осіб публічних адміністрацій. Завдяки контролю та нагляду забезпечується принцип зворотного зв'язку в управлінні, підтримується дисципліна та відповідальність за доручену справу. За допомогою контролю та нагляду перевіряється стан розуміння посадовими особами та органом в цілому завдань, їхня орієнтація у стратегічних та поточних справах [1].

Наведенні вище наукові позиції не вичерпують усього спектру питань, які пов'язані з дослідженням контролю та нагляду. Різноманітність і невизначеність у тлумаченні термінів «контроль» та «нагляд» підкреслюють багатогранність та суперечливий характер цих явищ. Ще більше проблем виникає під час вивчення більш вузьких аспектів контролю та нагляду в окремих сферах суспільного життя, у тому числі й у сфері публічного адміністрування.

Питання про співвідношення державного контролю та нагляду є не менш дискусійним і гострим, ніж питання про визначення поняття кожного з цих явищ. Жодне дослідження проблематики державного контролю не обходить стороною дане теоретично та практично важливе питання. На жаль, доводиться констатувати, що ані вчені та фахівці в галузі адміністративного права, ані дослідники-конституціоналісти, ані теоретики та практики поки не знайшли компромісу у вирішенні питання про співвідношення категорій «контроль» та «нагляд». І це в період реалізації адміністративної реформи, одним із ключових питань якої є саме вдосконалення контрольних-наглядових функцій органів виконавчої влади.

Досить розповсюдженою є думка про співвідношення державного контролю та нагляду як цілого та його виокремленої частини. «Поняття державного контролю, — зазначає А. Калмиков, — є більш широким, аніж поняття нагляду, і має свої, специфічні ознаки. Органи, що здійснюють державний контроль, наділені більш широкими повноваженнями, що передбачають перевірку стану справ підконтрольного об'єкта не тільки з погляду законності, але й доцільності прийнятих рішень. Більше того, контрольні органи мають право втручатися в господарську, виробничу діяльність організації, застосовуючи заходи адміністративного впливу» [2, с. 26].

Контроль не обмежується спостереженням за правильною реалізацією обов'язкових нормативних настанов. Органи контролю отримують інформацію (спостерігають) не тільки за правомірністю діяльності підконтрольного суб'єкта, але й за тим, наскільки він правильно, ефективно та доцільно використав при цьому надані йому повноваження та ресурси. Існує також думка, що наглядові органи, на відміну від органів контролю, не мають права втручатися в оперативну діяльність піднаглядних суб'єктів [3].

Можна констатувати наступне: автори єдині в тому, що контроль і нагляд спрямовані на регулювання діяльності об'єкта, мають на меті стримування його діяльності від здійснення протиправних діянь. Змістовні їх відмінності також незначні, тому що, по суті, зводяться до спостереження та перевірки діяльності об'єкта, відрізняючись лише в деяких методах їхнього здійснення.

Прихильники відокремлення контрольної діяльності від наглядової обґрунтовують існування ряду змістовних відмінностей в ознаках цих правових явищ.

Сукупність існуючих поглядів щодо розмежування контролю та нагляду можна умовно звести до двох основних точок зору [4]: перша полягає, головним чином, у тому, що контроль і нагляд — абсолютно різні у своїй правовій природі та ознаках правові дефініції, відповідно повинні бути визнані самостійними функціями державного управління; відповідно до другої точки зору, менш категоричної щодо самостійності контролю та нагляду, вони визначаються як загальна частка, функції та підфункції державного управління, що дозволяють знайти розбіжність у прийомах і способах його здійснення і виявити схожість правові природи.

Ці категоричні погляди походять від висловлювань учених про повну самостійність контрольної та наглядової діяльності. Науковці в основному відштовхуються від позиції

існування контрольної правової форми діяльності держави як самостійного напрямку державної діяльності [5].

Підсумовуючи зазначене вище, зауважимо, що на сьогодні відсутня система чіткого співвідношення таких важливих понять, як «контроль» та «нагляд». Вчені різних галузей права наголошують на важливому значенні цих понять і кожного з них окремо. Але очевидним є те, що єдності в цьому питанні не існує. Зазначені вище терміни розглядаються як інститути, місце та роль кожного з яких значна в державно-правовому механізмі в цілому та в публічному адмініструванні на всіх рівнях. Це підтверджує низка важливих висновків: контрольно-наглядова діяльність держави є однією з функцій держави; природа, необхідність здійснення контролю та нагляду в державній діяльності обумовлена самою сутністю держави як гаранта прав і свобод усіх громадян, як регулятора суспільних відносин; категорії «контроль» та «нагляд» за своєю правовою природою та змістом є спорідненими, тому з їхньою допомогою можна досягнути схожої за змістом мети, однак прийоми та способи її реалізації будуть різними.

У науковій літературі поряд із «державним контролем» доволі часто використовується термін «недержавний контроль». Тому важливе теоретичне і практичне значення має правильне розуміння співвідношення термінів «державний контроль» та «недержавний контроль». У теоретичному плані вирішення цього питання поглиблює та конкретизує знання про державний контроль, його сутність та соціальне призначення.

Термін «недержавний контроль» вже передбачає певне протиставлення «державному контролю». Так, на відміну від державного контролю, недержавний контроль здійснюють суб'єкти, що не є елементами апарату держави. Щодо співвідношення державного та недержавного контролю, необхідно зазначити, що державний контроль має деякі специфічні риси, які відокремлюють його як самостійне явище.

Державний контроль має правовий характер. У законодавстві держави закріплюються соціальне призначення, цілі й гарантії здійснення державного контролю, визначаються його суб'єкти та об'єкти, встановлюються процесуальні форми його здійснення. Звідси різниця між державним і недержавним контролем полягає в характері дії. Державний контроль є обов'язковим, у той час як недержавний контроль залежить від державного контролю. Якщо державний контроль є дієвим інструментом налагодження відповідності тим правомірним оціночним критеріям, які стоять перед органами державної влади, то недержавний контроль при цьому втрачає сенс. Він може слугувати певним попереджувальним індикатором. Коли державний контроль не спрацьовує, тоді недержавний — вступає в дію. У даному випадку недержавний контроль спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток демократичної держави. Здійснення недержавного контролю може бути визнане моральним, а не правовим, обов'язком громадян.

Рішення, прийняті суб'єктами недержавного контролю, результати проведених ними перевірок зазвичай не є обов'язковими для безпосереднього виконання, вони можуть розглядатися як сигнал, інформація, необхідна для відповідної реакції з боку компетентних державних органів [6, с. 47]. Результати державного контролю знаходять своє оформлення в офіційних матеріалах, що містять дані про характер контрольних дій, стан справ за тими чи іншими фактами і юридичні наслідки. За результатами контрольних дій, орган, що їх здійснює, приймає відповідне рішення [7, с. 24]. Результат суб'єкта державного контролю є обов'язковим для виконання.

Суб'єкти недержавного контролю є обмеженими у своїй діяльності, оскільки першочерговим завданням вони мають попередити злочинні діяння та скоординувати державні контрольні органи на усунення цих порушень. Різниця полягає в обсягах обмеження контролю діяльності підконтрольних органів. Суб'єкти державного контролю передусім не мають такого обмеження, оскільки повинні реагувати на будь-які протиправні дії органів влади, тому з метою уникнення цих порушень їх доцільно допускати до повноцінного контролю.

Державний контроль спирається на силу переконання і примусу, але при цьому він завжди має примусовий характер. Його рішення завжди забезпечуються примусовою силою держави. Державний контроль також включає можливість застосування відповідних юридичних засобів впливу (наприклад, дисциплінарної відповідальності) [8, с. 27]. Найважливішим компонентом недержавного контролю є громадська свідомість, громадська думка, що складаються внаслідок оцінки діяльності держави в особі її органів та посадових осіб [9, с. 46–47].

Органи державного контролю створюються за волею держави та в її інтересах. У свою чергу, недержавний контроль може розвиватися взагалі без її участі і навіть всупереч бажанню правлячої еліти — як протиположності державі у вигляді незалежних громадських організацій, масових рухів, неурядових засобів масової інформації [6, с. 49].

Проведений аналіз співвідношення державного та недержавного контролю дозволяє всебічно дослідити внутрішню будову державного контролю та визначити ті ознаки, які притаманні тільки йому. Так, державний контроль має такі специфічні ознаки: імперативний та обов'язковий характер; правовий характер; право суб'єктів втручатися в діяльність підконтрольних органів; найважливішим компонентом є владний примус тощо. Наведені вище ознаки державного контролю відрізняють його від усіх інших видів контролю.

Однак у сучасних умовах важливим є дієве поєднання усіх видів контролю в державі. Державний та недержавний контроль слугують на користь суспільству, досягненню єдиної мети — налагодженню нормального функціонування системи державного управління, забезпеченню правопорядку та законності в державі. Дієве поєднання державного та недержавного контролю здатне здійснити пошук нових шляхів розвитку системи державних органів, що відповідає сучасним потребам демократичної держави та громадянського суспільства. Органічна взаємодія державного та недержавного контролю є необхідною умовою подальшого становлення та розвитку відкритої держави та відкритого суспільства в Україні.

#### Список використаних джерел

1. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
2. Калмыков А. В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы. *Журнал российского права*. 2004. № 8.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
4. Снітчук М. О. Контроль в управлінській діяльності. *Економічне зростання України: стан та чинники забезпечення*. К., 2003. С. 590–616.
5. Суйц В. П. Внутрипроизводственный контроль. М. : Финансы и статистика, 1987. 125 с.
6. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Х., 2009. 199 с.
7. Кочетков Ю. В. Державний контроль у сфері захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та надзвичайних ситуацій: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Ірпінь, 2007. 231 с.
8. Присяжнюк А. Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : монографія. Х. : Золота миля, 2011. 398 с.
9. Коробов В. Б. Гражданский контроль деятельности органов внутренних дел: вопросы теории, методологии, практики. *Актуальные проблемы совершенствования, деятельности органов внутренних дел в условиях конституционного развития Российской Федерации* : сб. науч. статей. М. : Академия управления МВД России, 2007. С. 40–54.

**Епринцев Филипп Сергеевич,**  
кандидат юридических наук  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

#### **СООТНОШЕНИЕ ТЕРМИНОВ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ» И «НАДЗОР», «НЕГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ» (РАЗГРАНИЧЕНИЕ И СХОДСТВО ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ)**

*В статье раскрываются правовая природа, содержание и соотношение определенных «контроль» и*

«надзор», а также определены соотношение и взаимодействие терминов «государственный контроль» и «негосударственный контроль» во время осуществления контрольно-надзорной деятельности государства на современном этапе формирования гражданского общества.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, государственный контроль, негосударственный контроль, механизм контрольно-надзорной деятельности, надзор, орган исполнительной власти, публичная администрация, функции государства.

**Yepryntsev Philip Sergeevich,**  
Candidate of Law Sciences  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

**RELATIONSHIP BETWEEN "STATE CONTROL" AND "SUPERVISION", "NON-GOVERNMENTAL CONTROL" (DISTRIBUTION AND CAPACITY OF LEGAL NATURE)**

*The article covers the legal nature and content of the compliance and enforcement of the state at the present stage of development. Disclosed relationship between the concepts of "control" and "supervision". Also investigated the correlation and interplay of concepts such as "state control" and "non-state control". The author analyzes the role and social purpose of state control.*

**Key words:** government control, rule of law, control of the mechanism of control and oversight, supervision, enforcement authority, public administration, the functions of the state, "state control" and "control in the country".

Надійшла до редколегії 06.03.2018

УДК 351/354



**Журавльов Дмитро Володимирович,**  
перший заступник директора  
Інституту права та післядипломної освіти  
Міністерства юстиції України,  
доктор юридичних наук, доцент  
(Міністерство юстиції України)

## ОНОВЛЕНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

*У статті визначено адміністративно-правові аспекти оновленої характеристики органів виконавчої влади України. Вона полягає в тому, що до її системи поряд із класичними суб'єктами публічної адміністрації, Кабінету міністрів України, центральними органами виконавчої влади та місцевими органами виконавчої влади віднесено деякі не підпорядковані вищому органу виконавчої влади суб'єкти владних повноважень, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність у певній специфічній сфері суспільного життя: Службу безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення.*

**Ключові слова:** виконавчо-розпорядча діяльність, запобігання корупції, органи виконавчої влади, публічна адміністрація, суб'єкти владних повноважень, суспільне життя, характеристика.

**Вступ.** На сьогоднішній день наша країна стала на шлях реформування всієї сукупності інституційних механізмів держави. Головна мета цих перетворень — модернізація державно-управлінських відносин, створення дієвої системи державного забезпечення та захисту прав і свобод людини, гідних умов життя, наближення діяльності апарату управління до потреб населення. Провідним владним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади та їхні посадові особи. Саме на них покладається основне навантаження щодо гарантування практичного забезпечення прав та свобод людини і громадянина [1, с. 12]. Проте запити сьогодення вимагають радикальних перетворень щодо структурно-організаційної діяльності, спрямованості, функцій та повноважень органів виконавчої влади. І якщо принципи та форми організаційно-правового забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України здебільшого є предметом досліджень політико-правових вчень, то з юридичної точки зору феномен виконавчої влади потребує додаткового аналізу, у тому числі й критичного. Таким чином, урахувавши зазначені вище аспекти, цілком логічно, що новітня адміністративна реформа розпочалася саме із удосконалення діяльності та реорганізації всієї системи органів виконавчої влади.

*До проблеми* характеристики органів виконавчої влади України звертали свої наукові погляди вчені-юристи В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Головкін, В. Греченко, О. Западінчук, А. Коваленко, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Луговий, С. Стеценко, Н. Тиндик, О. Хоменко, В. Шаповал, В. Шкарупа та інші. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, опублікованих останніми роками, ця проблематика залишається актуальною.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на онові аналізу теорії адмі-



ністративного права і теорії державного управління, джерел адміністративного права та практики діяльності органів виконавчої влади розкрити, сформулювати оновлену їх характеристику.

**Результати дослідження.** Слід зазначити, що оптимізація діяльності та функціонування системи органів виконавчої влади передбачає приведення всіх її складових у відповідність до цілей та пріоритетів суспільного розвитку (становлення демократичної, соціальної, правової держави, громадянського суспільства, створення умов для соціального прогресу, розвитку вільної, відповідальної особистості). При цьому важливим чинником актуалізації всебічного осмислення та розв'язання проблем виконавчої влади є її зв'язок із громадянським суспільством та іншими органами державної влади. Крім того, звернення до проблеми громадянського суспільства, яка, на перший погляд, відсторонена від тематики функціонування виконавчої влади, передбачає комплексний аналіз поняття виконавчорозпорядчої діяльності держави та державного управління [2, с. 2]. Це виявляється логічним і в тому випадку, коли визначається сутність та значення органів виконавчої влади у структурі адміністративно-владних відносин, оскільки управлінські рішення органів виконавчої влади безпосередньо впливають на визначення пріоритетних напрямків діяльності державних інститутів, а також на порядок та умови фінансування їхніх програмних заходів.

В Україні тривалий час провідним чинником діяльності всіх органів виконавчої влади було виконання завдань адміністративної реформи щодо створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії [3]. Головним інструментом проведення аналізованої адміністративної реформи було функціональне дослідження органів виконавчої влади та розроблення рекомендацій і пропозицій стосовно приведення їх системи та структури у відповідність до функцій, які на них покладено. Передбачалося створення чіткої структури виконавчої влади, згідно з якою кожна структурна частина була б відповідальною за певну ділянку суспільних відносин, функції органів державної влади не дублювалися та не перевищували надані їм повноваження, були б спрямовані на розвиток і подальше вдосконалення системи влади в Україні [4, с. 48]. Слушною є думка В. Лугового та В. М. Князева, що вирішенню цих проблем мала передувати політична реформа, яка є принциповим кроком у забезпеченні конституційного статусу Кабінету Міністрів України, визначеності його ролі та місця в системі державного управління. За таких умов реформа системи органів виконавчої влади має відбуватися, виходячи з ідеї сильного і політично самостійного уряду, який повновладно керує виконавчою владою [5, с. 6].

Однак саме політичній волі у цьому напрямку завжди не вистачало. Як наслідок, органи виконавчої влади перед революцією Гідності були реформовані тільки формально, так і ставши виразниками волі українського народу. Після революції були здійсненні деякі позитивні зміни у діяльності органів виконавчої влади. Це перш за все запровадження системи надання адміністративних послуг, системи публічних закупівель «Прозоро», створення специфічних органів виконавчої влади НАБУ і НАЗК, створена з нуля патрульна поліція, прийшли переатестацію усі інші посадові особи органів внутрішніх справ, Державна прикордонна служба стала складовою Міністерства внутрішніх справ, а Державна фіскальна служба і Державна митна служба органічно отримали лінійне підпорядкування Міністерства фінансів України. Окремим рядком треба відзначити створення і діяльність військових державних адміністрацій у зоні проведення АТО. Як бачимо, змін багато. Проте в цілому український народ залишається не задоволеним рівнем свого добробуту, а бізнес, не звертаючи увагу на довготривалий мораторій на перевірки, так і не почав динамічно розвиватися. Щоб зрозуміти причини такого стану, треба звернутися до підвалин основ державного управління.

У науковій літературі існує значна кількість визначень понять «виконавча влада»,

«органи виконавчої влади», що, у свою чергу, є важливим та актуальним для з'ясування сутності та правової природи органів виконавчої влади. Так, у ч. 1 ст. 6 Конституції України закріплено положення, відповідно до якого державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [6]. Дане формулювання і є відправною точкою розкриття сутності та особливостей органів виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового регулювання. За умов поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки, особливість виконавчої влади полягає в тому, що саме вона забезпечує практичне виконання законів та інших нормативно-правових актів державних органів. Існуюча структура державної влади характеризується специфічними рисами. У даному випадку не є винятком і виконавча влада, оскільки, як зазначає В. Авер'янов, у процесі її функціонування та реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів держави, практичне застосування всіх адміністративно-правових важелів державного регулювання та управління важливими процесами суспільного розвитку [7, с. 5].

Що ж являє собою виконавча влада? Слід зазначити, що термін «виконавча влада», який широко застосовується нині, протягом значного часу був фактично вилучений із науково-правового та теоретичного обігу, оскільки домінувала теорія поєднання в радах законодавчої і виконавчої влади. Незважаючи на існуючі праці вчених з названої проблематики, ще й до сьогодні не існує обґрунтованого загальнотеоретичного підходу до дослідження феномену виконавчої влади [8, с. 3]. У науковій літературі «виконавчу владу» визначено як сукупність державних органів і установ, котрі здійснюють владно-політичні і владно-адміністративні функції [9, с. 3]. У цьому аспекті виконавча влада має певну схожість із державним управлінням.

У свою чергу, відмінність між даними інститутами полягає в тому, що державне управління визначає характер і спрямованість діяльності держави, а виконавча влада є структурним елементом державної влади.

Розвиваючи цю думку, О. Бандурка та В. Греченко зазначають, що виконавча влада має відверто «силовий» характер, оскільки функціонування державної влади знаходить своє втілення в адміністрації, яка нерідко вирішує і долі людей, і життєво важливі для них питання в безпосередньо силових формуваннях (армії, органах безпеки, міліції). Усе це складає об'єктивну основу для концентрації державної влади саме виконавчими органами [10, с. 152]. Тобто, основне призначення виконавчої влади полягає у виконанні нормативно-правових актів, прийнятих законодавчим органом держави.

Водночас, на думку С. Стеценка, виконавча влада є найбільшою за людським (чисельним), матеріальним та фінансово-економічним потенціалом гілкою влади, яка займається деталізацією законів шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності та прийняття підзаконних документів. Слід вказати, що виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність та багато іншого. Суто ж виконання законів не є домінуючим серед інших складників призначення виконавчої влади. Це, скоріше, засіб, аніж мета, призначення у його традиційному розумінні. Водночас усе це тією чи іншою мірою пов'язане з ключовою ідеєю, реальним суспільним призначенням виконавчої влади та метою її діяльності — забезпеченням реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Саме для цього існує держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки, саме у цій площині знаходиться пріоритет у діяльності виконавчої влади [11, с. 69]. Дана позиція виявляється достатньо обґрунтованою, оскільки відображає спрямованість державної влади, зокрема виконавчої, на розвиток демократизму в країні з високо розвинутим громадянським суспільством.

Беручи до уваги зазначені вище погляди науковців, Н. П. Тиндик виокремлює чотири головні підходи щодо визначення поняття виконавчої влади: як вольових відносин; як ор-

гану держави; як функції; як сукупності повноважень. На жаль, не кожен науковий термін, поняття можуть бути формалізовані, тобто закріплені в нормах закону. Наприклад, відомо, що суспільні відносини виконавчої влади відрізняються декількома головними особливостями, що є підставою для їхнього відокремлення від інших гілок влади. Головною особливістю об'єкта цих відносин є те, що для суб'єкта адміністративно-правових відносин особливістю буде наявність обов'язкового суб'єкта — органа (посадової особи) виконавчої влади. Головною особливістю змісту адміністративних правовідносин є наявність владних повноважень. Глумачення виконавчої влади як владних відносин навряд чи зможе бути вираженим мовою права. Продуктивне в загальнотеоретичному аспекті прагнення закріпити виконавчу владу як функцію має цілий ряд невирішених проблем техніко-юридичного плану, але це не означає повної неспроможності зафіксувати юридичними нормами соціальні та правові складові виконавчої влади [12, с. 108].

Професори В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко формулюють поняття «органу виконавчої влади» як носія державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно-зафіксований) статус органу державної виконавчої влади [13, с. 91].

Отже, органи виконавчої влади є державними органами, їм притаманні всі ознаки останніх. Специфіка здійснюваної ними діяльності передбачає наявність у них певних особливих рис, які допомагають відрізнити їх від інших видів державних органів. Ми вважаємо, що для забезпечення повноти аналізу поняття органу влади, його необхідно охарактеризувати з виділенням специфічних ознак.

На нашу думку, до основних ознак органів виконавчої влади слід віднести такі: а) є складовою апарату державного управління, який належить до числа складних самоврядних інституційних систем; б) відповідальні перед Президентом України та підконтрольні й підзвітні Верховній Раді України; в) є носіями владних повноважень, компетенція яких поширюється на всю територію держави; г) діють від імені та за дорученням держави на основі норм чинного законодавства; д) мають власну організаційно-штатну структуру; е) реалізують виконавчо-розпорядчу діяльність у юридично-владній формі.

Як уже зазначалося, найважливішим елементом механізму державного управління є система органів виконавчої влади. Функціональним станом цієї системи, переважною мірою, визначається спроможність Кабінету Міністрів України консолідувати зусилля решти органів виконавчої влади на формування і виконання стратегічних цілей державного управління, забезпечивши більшу узгодженість, ефективність і прозорість процесів прийняття та виконання рішень на всіх рівнях виконавчої влади.

На основі зазначеного вище побудуємо класифікацію органів виконавчої влади за такими критеріями:

1. За функціональною спрямованістю керівників: а) органи з превалюванням політичних функцій (Кабінет Міністрів України, міністерства); б) органи з превалюванням виконавчих функцій (державні комітети, органи виконавчої влади зі спеціальним статусом);

2. За характером компетенції: а) органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України); б) органи спеціальної компетенції (міністерства, державні комітети, органи виконавчої влади зі спеціальним статусом) тощо; в) органи із надзвичайними повноваженнями, наприклад НАБУ.

Однак притаманна будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення породила надмірну багатфункціональність органів виконавчої влади. Недостатній розподіл функцій у цій системі та відсутність чіткого зв'язку між ними досить часто провокують внутрішній конфлікт інтересів у діяльності багатьох органів виконавчої влади, що відображається у перевищенні обсягу державного контролю у сфері своєї діяльності над його доцільністю та ускладненні адміністративних послуг. Діяльність цих адміністративних структур у сфері суспільних відносин зводиться до видачі дозволів і накладення штрафів за невиконання правил, що встановлювалися.

На сьогоднішній день існуюча в Україні модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками, слабкими сторонами. Апарат державного управління виявився нездатним забезпечувати суспільні реформи. Адміністративні структури та процедури не відповідають потребам суспільства, не сприяють здійсненню соціально-економічних реформ. Суспільство не задоволене малою ефективністю уряду та органів виконавчої влади, низькою якістю управлінських послуг, повільністю та нерівномірністю перетворень. Результатом таких украї негативних тенденцій є втрата довіри до органів державної влади, політична і соціальна напруженість в суспільстві [14, с. 417].

Ми переконані, що процес подальшого реформування виконавчої гілки влади має бути виваженим, комплексним та фінансово забезпеченим. Для подальшої модернізації у вказаному напрямку необхідно взяти до уваги та вирішити згадані вище проблеми. Тільки тоді можна розраховувати на досягнення довгоочікуваних позитивних результатів, які сприятимуть якісному оновленню не лише державного апарату, а й інших сфер суспільного життя.

**Висновки.** У цілому треба зазначити, що оновлена характеристика органів виконавчої влади України полягає в тому, що до її системи, поряд із класичними суб'єктами публічної адміністрації, Кабінету міністрів України як вищого органу виконавчої влади, центральними органами виконавчої влади (міністерствами, державними агентствами і державними інспекціями), місцевими органами виконавчої влади (обласними і районними адміністраціями) відносяться умовно незалежні державні структури, що здійснюють публічне виконання законів на території всієї держави, шляхом розпорядчо-виконавчої діяльності та надання адміністративних послуг, але не підпорядковані в той чи інший спосіб Кабінету Міністрів України. До таких суб'єктів владних повноважень, зокрема, відносяться СБУ, НАБУ, НАЗК, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

### Список використаних джерел

1. Бандурка О. Реформа системи органів виконавчої влади України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 1. С. 12–17.
2. Коваленко А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02. Київ, 2003. 36 с.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні: затв. Указом Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/980. *Офіц. вісн. України*. 1999. № 21. Ст. 32.
4. Головкін О. Адміністративно-правове реформування у сфері охорони навколишнього середовища в Україні. *Науковий вісник Нац. академії внутр. справ*. 2012. № 1. С. 47–55.
5. Луговий В. Актуальні питання реформи центральних органів виконавчої влади в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2005. № 1. С. 5–13.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *ВВР*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина. Київ, 2004. 584 с.
8. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2005. 25 с.
9. Шаповал В. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект): навч. посібник. Київ, 1996. 60 с.
10. Бандурка О., Греченко В. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: монографія. Харків, 2000. 304 с.
11. Стеценко С. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 67–72.
12. Тиндик Н. Правова природа виконавчої влади в Україні. *Митна справа*. 2011. № 1. Ч. 2. С. 106–111.
13. Колпаков В., Кузьменко О. Адміністративне право України: підручник. Київ, 2003. 544 с.

14. Западинчук О. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. *Державне управління: теорія та практика*. 2011. № 1. С. 415–424.

15. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. ст. 222

16. Про Національне антикорупційне бюро України. Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 47. ст. 2051.

**Журавлев Дмитрий Владимирович,**  
первый заместитель директора  
Института права и последипломного образования  
Министерства юстиции Украины,  
доктор юридических наук, доцент  
(Министерство юстиции Украины)

### **ОБНОВЛЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ**

*В статье сформированы административно-правовые аспекты обновленной характеристики органов исполнительной власти Украины. Она заключается в том, что её систему, наряду с классическими субъектами публичной администрации Кабинетом министров Украины, центральными органами исполнительной власти и местными органами исполнительной власти отнесено некоторые не подчиненные высшему органу исполнительной власти субъекты властных полномочий, которые осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность в определенной специфической сфере общественной жизни: Службу безопасности Украины, Национальное антикоррупционное бюро Украины, Национальное агентство по предупреждению коррупции, Национальную комиссию, которая осуществляет государственное регулирование в сферах энергетики и коммунальных услуг, Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания.*

**Ключевые слова:** исполнительно-распорядительная деятельность, общественная жизнь, органы исполнительной власти, предотвращения коррупции, публичная администрация, субъекты властных полномочий, характеристика.

**Zhuravlev Dmitry Vladimirovich,**  
First Deputy Director  
Institute of Law and Postgraduate Education  
Ministry of Justice of Ukraine,  
Doctor of Law, Associate Professor  
(Ministry of Justice of Ukraine)

### **CHARACTERISTICS OF AUTHORITIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY OF UKRAINE UPDATED**

*The article contains administrative and legal aspects of the updated characterization of executive bodies of Ukraine. It consists in the fact that in its system, along with the classical subjects of public administration, the Cabinet of Ministers of Ukraine, central bodies of executive power and local bodies of executive power make up some others executive bodies of power not-subordinated to the highest executive body, but they carry out executive and administrative in a specific area of public life: the Security Service of Ukraine, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Agency for the Prevention of Corruption, the National Commission, which carries out public walking in energy and utilities, National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting.*

**Key words:** authorities of power, characteristic, executive and regulatory activity, executive bodies, preventing corruption, public administration, social life.

Надійшла до редколегії 10.03.2018

УДК 343.9



**Завальний Михайло Володимирович,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ)

## **ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ТА НЕДЕРЖАВНИХ СУБ'ЄКТІВ ПРАВООХОРОНИ В УКРАЇНІ**

*У статті розглянуто загальні та спеціальні принципи взаємодії державних та недержавних суб'єктів правоохорони. Зауважено, що зазначені принципи обумовлюють цілі, завдання, характер та види заходів, коло суб'єктів та об'єктів діяльності в даній сфері.*

**Ключові слова:** правоохоронна діяльність, суб'єкти правоохорони, взаємодія, принципи.

**Постановка проблеми.** Соціально-економічні зміни в країні у XXI столітті, суттєве погіршення криміногенного стану в суспільстві, буремні події останніх чотирьох років вимагають від держави і суспільства активізації й розширення діяльності щодо правоохорони, забезпечення публічного порядку і безпеки, попередженню кримінальних та адміністративних правопорушень. При цьому особливого значення набуває спільна, узгоджена діяльність як державних, так і недержавних суб'єктів правоохорони. Адже в ситуації, що склалася в нашій країні, лише спільними зусиллями державного апарату і суспільства можна зменшити вплив зазначених негативних факторів. Лише правильно налагоджена взаємодія всіх цих суб'єктів правоохорони забезпечить позитивний розвиток усього нашого суспільства.

**Розробленість тематики.** Питання взаємодії правоохоронних органів щодо протидії та попередження злочинності й адміністративних правопорушень неодноразово ставали предметом дослідження вітчизняних науковців. Серед них слід відзначити роботи В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. Т. Білоуса, І. П. Голосніченка, В. Л. Грохольського, Р. А. Калюжного, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. О. Шамрая, Ю. С. Шемчушенка та ін. Однак зазначені вище автори увагу приділяли переважно державним правоохоронним органам, а діяльність недержавних суб'єктів правоохорони та питання їхньої взаємодії досі не достатньо вивчені.

**Метою статті є** визначення принципів взаємодії державних і недержавних суб'єктів правоохорони. Правильне розуміння принципів взаємодії зазначених суб'єктів дозволить з'ясувати цілі, завдання, характер та види заходів, коло суб'єктів та об'єктів діяльності в даній сфері.

**Виклад основного змісту.** Взаємодія означає «взаємно діяти», «спільно працювати», «співробітничати»; взаємодія заснована на законі та підзаконних актах. Взаємодія — це діяльність оперативних підрозділів, спільна або погоджена за місцем і часом у певних межах між собою та з іншими підрозділами і службами, що здійснюється відповідно до їхньої компетенції та спрямована на виявлення та припинення злочинів, нейтралізацію причин і умов, які сприяють їх вчиненню [1, с. 82].

Огляд історичного досвіду та сучасного стану взаємодії суб'єктів правоохоронної діяльності дозволяє визначити загальні принципи взаємодії недержавних та державних суб'єктів правоохорони. Раціональне вирішення проблем, що виникають у сфері правоохо-

рони, можливе лише за умови дотримання чітких принципів взаємодії зазначених суб'єктів. Саме дотримання цих принципів та їх однакове розуміння сторонами взаємодії дозволить значно підвищити її якісний рівень.

Принципи взаємодії недержавних та державних суб'єктів правоохорони умовно можна поділити на дві основні групи: загально-правові та спеціальні принципи. По-перше, мова йде про низку конституційних принципів, що закріплюють правові засади такої взаємодії. До загально-правових принципів доцільно віднести наступні: законність, гуманізм, гласність, дотримання прав і свобод людини тощо. Група спеціальних принципів взаємодії пов'язана з певними особливостями діяльності суб'єктів такої діяльності. До таких принципів можна віднести принципи планування, безперервності, добровільності, індивідуальності та колективності, науковості, конфіденційності, доцільності, самоврядування, територіальності, оперативності тощо.

Принципи взаємодії не існують самі по собі, їхня дія має свій прояв у взаємному впливі. Ці принципи доповнюють один одного, визначаючи як напрям, так і характер взаємодії суб'єктів правоохорони. Ці принципи мають бути відображені й закріплені, насамперед, у нормативних актах, які регулюють діяльність зазначених суб'єктів.

Принцип законності є конституційним принципом. Статтею 8 Конституції України проголошується принцип верховенства права і визначається, що Конституція України має найвищу юридичну силу, і всі нормативно-правові акти повинні відповідати їй і прийматися на її основі. Принцип верховенства права реалізується, насамперед, через верховенство Конституції і правового закону [2, с. 67]. У ст. 6 Конституції закріплено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Стаття 19 Конституції визначає, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У статті 68 Конституції України закріплений обов'язок кожного неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей [3, с. 67]. Таким чином, взаємодія суб'єктів правоохорони має здійснюватися на підставі правового дозволу. Якщо ж питання такої взаємодії не врегульовано правом належним чином, у такому випадку суб'єкти взаємодії мають дотримуватися критеріїв доцільності такої взаємодії. Мова йде про проблему співвідношення законності та доцільності, так званого «адміністративного розсуду», під яким, зазвичай, розуміється оцінка фактичних обставин, підстави (критерії) якої не закріплені у правових нормах досить повно чи конкретно, і яку здійснює орган (посадова особа) під час вибору у межах, що допускаються нормативними актами, оптимального варіанта рішення конкретного управлінського питання [4, с. 97].

Принцип гуманізму полягає у визнанні та дотриманні прав і свобод людини. Даний принцип дозволяє суб'єктам взаємодії визначити можливості один одного й слушно підійти до вирішення проблем взаємодії, що можуть виникати під час такої діяльності. Принцип гуманізму сприяє виробленню найбільш раціональних моделей поведінки державних та недержавних суб'єктів правоохорони відповідно до наявних умов їхньої діяльності, реального стану та можливих заходів взаємодії.

Нерозривно із принципами законності та гуманізму пов'язаний принцип дотримання прав і свобод людини, який означає необхідність дотримання суб'єктами взаємодії прав і свобод як один одного, так і інших суб'єктів, що мають безпосереднє чи опосередковане відношення до такої взаємодії. Громадяни України мають право створювати за своїм вибором громадські об'єднання (у тому числі й правоохоронної спрямованості) без отримання спеціального попереднього дозволу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також вступати до таких об'єднань на умовах дотримання вимог їхніх статутів. Кожна особа забезпечена захистом від свавілля під час реалізації права на об'єднання:

жодна особа не може бути примушена до вступу в будь-яке об'єднання або знаходження в ньому.

Принцип гласності означає відкритість взаємодії, але лише в певних межах, що встановлені законодавством. Конфіденційність взаємодії суб'єктів правоохорони є припустима, якщо це необхідно для реалізації та забезпечення прав і свобод людини, дотримання інтересів держави в обсязі та випадках, передбачених законом.

Дотримання принципу гласності, зокрема, зобов'язує Національну поліцію інформувати населення про діяльність громадських формувань по охороні правопорядку. Таке інформування повинно бути повним, всебічним, охоплювати різні питання профілактичної діяльності Національної поліції громадськості. Це допомагає вчасно вживати заходів щодо недопущення порушень законності, пропагує участь громадськості в забезпеченні громадського порядку й профілактиці правопорушень, дозволяє збільшити кількість осіб, які вирішують брати участь у правоохоронній діяльності. Громадські формування й громадяни мають право у встановленому порядку одержувати достовірну інформацію про діяльність поліції, а також відомості, що безпосередньо зачіпають їхні права (за винятком інформації, доступ до якої обмежений законодавством).

Принципи взаємодії, що відносяться до другої групи, мають певний спеціалізований зміст, що дозволяє суб'єктам взаємодії досягати раціональності у співпраці один з одним за окремими складовими процесу взаємодії.

Зокрема, принцип планування дозволяє недержавним і державним суб'єктам правоохорони вирішувати питання взаємодії завчасно на плановій основі. Завдяки плануванню суб'єкти взаємодії у змозі оптимально розподіляти наявні сили та засоби з метою цілеспрямованого, різнопланового впливу на правовідносини, що складаються під час взаємодії. Будь-яка соціальна діяльність без відповідного планування нерідко набуває хаотичного характеру, що, у свою чергу, не дозволятиме своєчасно реагувати на умови взаємодії, що змінюються.

Принципи планування та безперервності реалізуються шляхом розробки комплексних планів, спрямованих на зміцнення правопорядку, які повинні втілюватися не час від часу, не у формі окремих заходів або ізольованих короткострокових рішень, а постійно й безупинно. При цьому повинна враховуватися роль населення (громадських об'єднань і громадян) і недержавних суб'єктів правоохоронної діяльності.

Із принципом планування щільно пов'язаний принцип прогнозування, який дозволяє передбачити можливі ускладнення обставин взаємодії з метою їхнього попередження різноманітними прийомами та засобами.

Принцип оперативності й гнучкості взаємодії пов'язаний з необхідністю реагування на мінливу обстановку взаємодії. Він дозволяє в сукупності із принципами планування й прогнозування передбачити можливу зміну, ускладнення процесу взаємодії для своєчасного й оперативного на нього реагування з метою досягнення запланованого результату.

Принцип науковості полягає у створенні системи регулярного моніторингу діяльності громадських формувань щодо протидії правопорушенням. Моніторинг повинен здійснюватися на нормативно-правовій основі, здійснюватися найбільш компетентними фахівцями правоохоронних органів з метою окреслення кола проблем, що стосуються взаємодії правоохоронних органів і громадськості щодо протидії правопорушенням, виявлення недоліків і можливостей підвищення ефективності спільних дій, впровадження нових форм взаємодії, вдосконалення існуючих й розробки нових нормативно-правових актів в даній галузі. Зокрема, ч. 2. ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності.

Принцип науковості «озброює» сторони взаємодії необхідністю наукового підходу до організації взаємодії, аналізу його результатів з метою вироблення науково обґрунтова-



них рекомендацій з удосконалювання взаємодії, а також підвищення професійної підготовки представників взаємодіючих сторін. Принцип науковості означає обґрунтовану з позиції науки взаємодію у всіх її аспектах, особливо в організаційному.

Принцип системності й комплексності у взаємодії державних і недержавних суб'єктів правоохорони забезпечується: 1) єдністю цілей і напрямків діяльності; 2) комбінацією історичного досвіду й традицій із сучасною практикою взаємодії; 3) всебічним вивченням суб'єктів, з якими має відбутися взаємодія; 4) координацією й погодженістю дій щодо взаємодії; 5) контролем за процесом взаємодії.

Принцип добровільності взаємодії відносно до взаємодії суб'єктів правоохорони означає взаємне прагнення до взаємодії на основі розуміння переваг такої взаємодії. Добровільність взаємодії може мати на меті одержання як матеріальних, так і моральних стимулів (результатів).

Серед принципів другої групи слід виділити принцип взаємозумовленості, за якого процедура взаємодії супроводжується взаємним інтересом сторін до дій одна одної. Наявність в однієї сторони дій, що не підпадають під інтереси іншої (не обумовлені інтересами іншої сторони), різко знижує ефективність взаємодії й призводить до її припинення. Таким чином, принцип взаємозумовленості дозволяє зробити висновок про наявність між суб'єктами взаємодії узгоджених (взаємообумовлених) обопільних дій щодо досягнення ефективної взаємодії.

Крім зазначених вище принципів, у юридичній літературі виділяється принцип співробітництва, під яким розуміється взаємодопомога й доброзичливість у взаєминах.

Із принципом співробітництва тісно пов'язаний принцип взаємодопомоги. На думку авторів одного з навчальних посібників, даний принцип знаходить свій прояв у систематичному взаємному інформуванні про стан справ, про хід виконання спільних заходів тощо. Вважаємо, що зазначений принцип, як і принцип співробітництва, виходить із внутрішньої сторони процесу взаємодії. Він не має зовні узагальненого вираження за аналогією з іншими принципами, тому його розгляд у числі таких вважається недоцільним.

У своїх указах МВС звертає увагу органів поліції на один із пріоритетних напрямків діяльності щодо залучення сил громадськості до підтримки правопорядку на вулицях та інших громадських місцях, припинення злочинних та інших антигромадських проявів, насамперед, пов'язаних із викраденнями й крадіжками автомашин, різними формами розкрадання власності громадян, а також охороні громадського порядку під час проведення масових заходів. Тим самим усвідомлюється необхідність глибокої й плідної взаємодії державних і недержавних правоохоронних структур, визнання її корисною у всіх відносинах.

Разом з тим найчастіше на місцях з боку державних правоохоронних органів, як і раніше, відсутнє прагнення бачити в недержавних суб'єктах правоохорони рівноцінного суб'єкта правоохоронної діяльності. В окремих випадках знаходить свій прояв і прагнення підкорити недержавні суб'єкти правоохорони з боку державних правоохоронних органів, перетворивши їх у «привісок» для здійснення монопольного права на здійснення правоохоронної діяльності. Дані відносини суперечать природі взаємодії, а також закордонному досвіду. Наприклад, якщо брати до уваги лише приватні служби безпеки США, то вони виконують такий обсяг роботи, з яким сама поліція впоралася б лише за умови асигнування астрономічних коштів на її діяльність [5, с. 14].

Дотримання принципу спадковості припускає вивчення досвіду, накопиченого в галузі взаємодії. Реалізовані заходи щодо взаємодії повинні відповідати не лише соціальним економічним, політичним відносинам, але й враховувати національні традиції, вітчизняний історичний досвід. Наприклад, залучення населення до роботи в якості народних дружинників дуже активно здійснювалося саме в роки радянської влади, причому у всіх республіках СРСР. Відмова від радянської (комуністичної) ідеології в суспільстві різко змінила відношення до форм і напрямкам роботи, у тому числі й у правоохоронних органах, хоча ефективність діяльності народних дружин була дуже високою. Неприймання радянської

ідеології не має бути перепорою для запозичення багатого досвіду роботи, за умови адаптування його до сучасних умов.

У силу низки об'єктивних і суб'єктивних факторів не всі зазначені вище принципи співробітництва державних і недержавних суб'єктів правоохорони в Україні реалізуються успішно й у повному обсязі. Серйозними проблемами щодо залучення недержавних суб'єктів до правоохорони залишаються:

- недостатнє моральне й матеріальне стимулювання найбільш активних учасників громадських формувань, що виявили себе в профілактичній діяльності;
- слабка технічна оснащеність громадських формувань правоохоронної спрямованості;
- неврегульованість питань страхових виплат їхнім членам у випадку заподіяння збитку здоров'ю під час виконання ними обов'язків щодо охорони громадського порядку.

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» прописує деякі організаційні основи діяльності громадян і громадських формувань правоохоронної спрямованості щодо протидії правопорушенням, але не забезпечує їхнього ефективного співробітництва з поліцейськими, не вирішує зазначених проблем.

Моніторинг громадської думки свідчить про перманентне зростання соціальної потреби участі громадян у забезпеченні охорони громадського порядку, у підтримці правопорядку, але здебільшого населення займає пасивну поведінку: рідко бере участь в обговоренні нормативних актів, не бажає відвідувати збори, які проводять для них співробітники поліції, втрачає інтерес щодо вступу до громадських формувань з охорони громадського порядку. У той же час змушені констатувати той факт, що і серед поліцейських нерідко зустрічається формальне ставлення до своїх обов'язків (наприклад, усю роботу із громадськістю дільничні офіцери поліції часто зводять до спільного приймання громадян із різних питань). Криміногенна ситуація, що склалася в Україні, визначає необхідність пошуку нових рішень щодо вироблення ефективної державної політики в боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями.

**Висновок.** Розглянуті вище проблеми свідчать не лише про необхідність дослідження принципів взаємодії державних та недержавних суб'єктів правоохорони в Україні, а й про потребу врахування результатів цих досліджень у безпосередній діяльності відповідних суб'єктів. Зокрема, впровадження розробок науковців щодо принципів взаємодії може бути здійснено шляхом їх визначення як базових під час розроблення загальнодержавних програм у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки, законодавчих та відомчих нормативно-правових актів, планування спільних заходів щодо забезпечення правопорядку, здійснення відповідного контролю та нагляду за правоохоронною діяльністю в означеній сфері тощо.

#### Список використаних джерел

1. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. Т. 6 : Оперативно-розшукова діяльність поліції (міліції). Київ, 2010. 1128 с.
2. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: учебное пособие. Харьков, 1999. 320 с.
3. Ткаченко Ю. В. Принцип конституційної законності. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 66–71.
4. Резанов С. А. Адміністративний розсуд: нормативна основа та її удосконалення. *Право і безпека*. 2005/4'5. С. 96–99
5. Черетаева М. В., Ключин В. Г. Частные сыскные и охранные бюро: Подбор информационных материалов. Москва, 1992. Вып. 1. 28 с.

**Завальний Михайл Владимирович,**  
кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник  
(Харьковский национальный университет внутренних дел)

**ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ  
СУБЪЕКТОВ ПРАВООХРАНЫ В УКРАИНЕ**

*В статье рассмотрены общие и специальные принципы взаимодействия государственных и негосударственных субъектов правоохраны; указанные принципы определяют цели, задачи, характер и виды мер, круг субъектов и объектов деятельности в данной сфере.*

**Ключевые слова:** правоохранительная деятельность, субъекты правоохраны, взаимодействие, принципы.

**Zavalny Mikhail Vladimirovich,**  
Candidate of Law Sciences,  
Senior Researcher  
(Kharkiv National University of Internal Affairs)

**PRINCIPLES OF COOPERATION BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE SUBJECTS OF LAW  
ENFORCEMENT IN UKRAINE**

*The article review general and specific principles of cooperation between public and private subjects of law enforcement; these principles specifies objectives, tasks, character and types of measure, subjects and objects in sphere analyzed.*

**Key words:** law enforcement activity, subjects of law enforcement, cooperation principles.

Надійшла до редколегії 12.03.2018

УДК 346.93



**Іванюта Наталя Валеріївна,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Маріупольський державний університет)

## **ПРАВОВЕ ВИХОВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТАРІЙ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУДОВОЇ СИСТЕМИ**

*Статтю присвячено дослідженню питань правового виховання як інструментарію трансформації судової системи. Проведено аналіз визначень таких понять, як «правовий нігілізм», «правова культура», «правове виховання». Обґрунтовано, що в господарському судочинстві процесуальна поведінка його учасників потребує наявності особливого професійно-етичного компонента, який формується, зокрема, у результаті професійно-правового виховання. Зауважено, що професійно-правове виховання формує у громадянина комплекс таких правових і професійних знань та умінь, які забезпечують його становлення як особистості та фахівця відповідного рівня.*

**Ключові слова:** *правове виховання, правова культура, судова система, процесуальна реформа, етичні компоненти, господарське судочинство.*

**Постановка проблеми.** Україна знаходиться на черговому етапі здійснення судової реформи. Головною відмінністю проведення сучасного етапу реформ судової системи від попередніх є наявність радикального запиту українських громадян та уваги європейських партнерів. Дійсно, питання побудови справжньої правової української держави, з пануючими принципами верховенства права та справедливого судового розгляду в українському суспільстві, набули піку своєї нагальності та незворотності.

Загальною рисою різних етапів реформування судової системи виступає хаотичність визначення мети та інструментарію реалізації, відсутність стратегії, плану з чітко окресленим змістом та структурою, координації влади та суспільства, аналізу причин провалу попередніх реформ. Протягом декількох років Україна знаходиться в очікуванні результатів анонсованої судової реформи, яка спроможна наблизити українське правосуддя до європейських стандартів.

Безумовно, для визначення та впровадження механізмів підвищення рівня правового виховання в сучасну судову стратегію необхідно здійснити комплексне дослідження всіх теоретично-практичних аспектів цього питання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми правового виховання постійно привертають увагу вчених і практичних працівників. У багатьох своїх аспектах вони висвітлені у науковій літературі як минулих, так і останніх років. Питання правового виховання досліджували у своїх роботах В. І. Андрейцев, О. А. Беляневич, С. О. Гладкий, Ю. Р. Догадайло, А. І. Долгова, С. М. Легуша, В. В. Оксамитний, Н. В. Пильгун, С. В. Подкопаєв, П. М. Рабинович, О. Ф. Скакун, А. В. Скуратівський, Т. В. Степанова, Л. А. Тихонович, В. Б. Череватюк та інші вчені.

**Мета статті** полягає у підвищенні ефективності не тільки судової діяльності, а також правової діяльності загалом шляхом глибокого наукового дослідження, розробки та обґрунтування можливих напрямів удосконалення правового виховання.

**Виклад основного матеріалу.** Загальновідомо, що соціальні цінності, пріоритетність прав і свобод людини, їх гарантії є основою європейських стандартів правосуддя. Як слушно зауважує А. В. Скуратівський, правова культура є неодмінною умовою динамізації

трансформаційних процесів, становлення в Україні правової держави та громадянського суспільства [1, с. 4]. Крім того, у глобалізаційних умовах розвитку держави С. Г. Стеценко звертає увагу на правову акультурацію, яка стосується всіх аспектів правового життя суспільства, особливо — поширення й утвердження у різних правових системах ідеї прав людини, системи їх гарантій та захисту [2, с. 105–106].

На сьогодні в Україні відсутня одноманітність та визначеність у стратегічних питаннях трансформації судової системи серед науковців, законодавців, практиків та суспільства взагалі. Єдине, що об'єднує їхні позиції, є загальна критика системи судоустрою, порядку судочинства та статусу суддівського корпусу в аспекті всеосяжної суддівської корумпованості, безкарності та некомпетентності. Необхідно визнати наявність певних передумов для відповідних тверджень. Але така позиція замовчує інший, не менш важливий, спектр проблем у сфері українського правосуддя — історично сформований та домінуючий правовий (у тому числі й процесуальний) нігілізм з боку «споживачів» послуги судового захисту. У юридичному словнику-довіднику правовий нігілізм визначено як «крайній прояв правового безкультур'я, відкидання або ігнорування права, юридичних норм та загальноприйнятих правових цінностей, зневажливе ставлення до правових принципів і традицій» [2, с. 508].

Т. В. Степанова наголошує на недоречності використання поняття «правовий нігілізм» у господарському судочинстві. Учена зазначає, що він не властивий учасникам господарського процесу, оскільки, з одного боку, у розгляді справи беруть участь професійні учасники (суд, адвокат, прокурор), соціальним призначенням яких є використання права як інституту врегулювання конфліктів між суб'єктами. З іншого боку, позивач, відповідач, треті особи звертаються до суду для врегулювання відносин між ними. І навіть у випадку звернення до суду з метою зловживання своїми правами, безперечно, вони визнають важливу роль права як регулятора суспільних відносин. Суд, судовий експерт, перекладач, посадові особи з'являються в процесі з метою сприяння здійсненню правосуддя, тобто для вирішення правового конфлікту, що виник між учасниками процесу. І тому навіть у випадку, якщо вказані особи є зацікавленими у певному результаті справи, вони також своєю появою в процесі визнають важливу роль права та суду для вирішення конкретного спору, що визначає їх як осіб, яким не властивий правовий нігілізм [3, с. 51]. Дійсно, більшість учасників розгляду господарської справи є представниками певної професійної групи та обізнані у правових питаннях. Але учасниками господарського процесу можуть також бути фізичні особи, які реалізують своє право на звернення до господарського суду або беруть участь як свідки. Та й загалом, факт наявності в особи правової освіти, професійної компетентності у сфері права сам по собі не виключає потенційну небезпеку прояву процесуального нігілізму (у тій чи іншій формі).

Аналіз наукової літератури свідчить, що основними причинами виникнення даного явища визнають невеликий (за мірками історії) історичний проміжок існування незалежності України, що унеможливило охоплення національним законодавством сучасних правил життя в країні. На практиці це знаходить своє відображення в тому, що кожний чинний нормативно-правовий акт не може повністю регулювати сферу, для якої він функціонує. Це викликає масу запитань і, як наслідок, призводить до створення величезної кількості додаткових нормативних актів, до наявності у законодавстві України нестабільності та швидкоплинності нормативно-правових актів. Надто часто органи державної влади вносять зміни та доповнення до чинних законів. Це суттєво впливає на рівень застосування цих норм на практиці, призводить до відсутності високого рівня правової культури, правової свідомості та правового виховання, до зростання рівня корупції. Як результат — абсолютна недовіра громадян до влади [4, с. 237].

Антиподом правового нігілізму виступає правова культура. Причому правова культура включає в себе переплетіння та взаємодію соціальних інтересів, норм, інститутів, а

також правосвідомість окремих особистостей і формалізованих груп із властивими їй змінами надій і розчарувань [5, с. 12].

Інструментарій трансформації судової системи не може обмежуватися виключно змінами в процесуальне законодавство та Основний закон держави. Не останню роль у цьому відіграє сприйняття суспільством нових норм та певних законодавчих змін. Побудова демократичної, правової держави, проголошеної Конституцією України, обумовлює суттєве підвищення правосвідомості громадян, їхньої правової культури, неухильне дотримання ними вимог законодавства, послідовну реалізацію основних прав і свобод людини й громадянина. Успішне вирішення цих завдань залежить від багатьох факторів і здебільшого від рівня організації правової освіти і виховання населення країни [6, с. 77].

Учені визначають правове виховання як цілеспрямовану діяльність держави, громадських організацій, окремих громадян щодо передачі юридичного досвіду; систематичний вплив на свідомість і поведінку людини з метою формування відповідних позитивних уявлень, поглядів, ціннісних орієнтацій, установок, що забезпечують додержання, виконання і використання юридичних норм [6, с. 78]. М. І. Козюбра підкреслював, що правове виховання передбачає утворення спеціального інструментарію, перетворення його в особисті переконання і внутрішній орієнтир поведінки [7, с. 154]. Результатом правового виховання громадян є рівень правової вихованості, яка визначається як внутрішній духовно-правовий стан, у якому знаходиться особистість на момент прийняття рішення про те, як вчинити за тих чи інших обставин; це стан правосвідомості особистості, рівень її правової культури, готовність до правомірної або протиправної поведінки [8, с. 38].

Указом Президента від 18 жовтня 2001 року № 992/2001 затверджено Національну Програму правової освіти населення України, де закріплюються ідеї та способи реалізації на практиці підвищення рівня правової освіти населення, створення належних умов для набуття громадянами правових знань, а також забезпечення їхнього конституційного права знати свої права і обов'язки [9, с. 36]. Проте за результатами оприлюднених даних загальнонаціонального опитування (<http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/konstituciini-zminis15.htm>), проведеного на замовлення Центру політико-правових реформ щодо ставлення суспільства до Конституції, виявлено, що в Україні доволі низька обізнаність громадян зі змістом Конституції [10]. З цього можна припустити ще гірший стан обізнаності населення щодо спеціального законодавства, зокрема і процесуального характеру.

Л. Й. Петражицький, звертаючись до проблеми правового виховання молоді, писав, що батьки й вихователі повинні приділяти серйозну увагу розвитку у дітей сильної та живої правової психології: їм слід дбати про навіювання дітям не тільки моральності, а й права; притому важливий розвиток, так би мовити, по обидва боки права, навіювання прав інших та їх святості, сильної поваги до них, але так само і власних прав і поваги до них [11, с. 132]. При цьому зрощення стійких, внутрішніх якостей особистості передбачає оволодіння необхідними правовими знаннями; формування самостійної правової оцінки дійсності; твердження у свідомості кожного індивіда поглядів і переконань, що забезпечують високу повагу до законів, нетерпимість до правопорушників, а також високу правову активність [12, с. 21]. Л. Д. Кокорев зазначав, що моральним проблемам правосуддя слід більше приділяти уваги у пресі, наукових дослідженнях, практичній діяльності судових органів. І, звичайно, перш за все в навчанні і вихованні майбутніх юристів [13, с. 159].

Вважаємо, що існує нагальна необхідність здійснення просвітницької роботи безпосередньо представниками судів задля залучення та ознайомлення школярів та студентів (не тільки юридичних спеціальностей) із судовою діяльністю. Доречно було б використати різні форми просвітницької роботи: наприклад, за допомогою оглядових екскурсій або шляхом надсилання відеоматеріалів, роздрукованого матеріалу щодо діяльності господарських судів у мережі шкільних закладів та ВНЗ. Така формація, як «школа — ВНЗ» дійсно

може сприяти формуванню поваги до суду, процесуального закону; правомірних переконань молоді щодо важливості активної позиції в питаннях захисту прав та інтересів у межах, встановлених законом, та й загалом, виступати елементом розповсюдження ідеологічної державної концепції національного правосуддя.

Загальне правове виховання має за мету (у формально-юридичному сенсі) формування у суспільства поваги до закону. Дійсно, саме повага до закону обумовлює належний рівень правової свідомості і правової культури, формує своєрідний правовий ідеал [14, с. 21]. Але результативність правового виховання передбачає врахування факту залежності рівня правової культури від наступних факторів: 1) якості та змісту нормативного регулювання; результатів правозастосування. Важливим елементом правового виховання є наявність позитивної суспільної (громадської) думки щодо правових процесів та їх результатів у державі. Зокрема, до предмета громадської думки у будь-якій галузі судочинства відносять: процесуальне законодавство та його ефективність; практичну діяльність органів, що займаються процесуальною діяльністю, з позицій ефективності їх діяльності, дотримання в ній принципів об'єктивності, законності; питання вини та міри покарання [15, с. 67]; 2) питання правової мови та мовної правосвідомості. Саме правова мова відображає правову культуру суспільства, її головні цінності, норми, технологію, спосіб правового життя, виховання (формування) правової свідомості, правових знань та правової компетенції особи (індивіда) — суспільства — держави [16, с. 56].

Правосуддя у сфері господарювання здійснюється для вирішення конфліктів у правовідносинах за участю юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців, фізичних осіб, які не є підприємцями, державних органів, органів місцевого самоврядування. Господарські суди є спеціалізованими органами у вирішенні господарських спорів за властивою для їх розгляду процедурою.

Поведінка кожного учасника господарського судочинства повинна відповідати існуючим у суспільстві та закріпленим у законодавстві нормам моралі, ціннісним засадам, специфіка яких певним чином кореспондується через зміст процесуального статусу відповідної особи. Виконання правових процесуальних норм у кримінальному судочинстві обумовлюється високою культурою його учасників, які вважають для себе моральним обов'язком точно слідувати приписам кримінально-процесуального закону [17, с. 145]. Така формула є ідеальною для всіх видів українського судочинства.

Варто відзначити, що професійно-етична сторона загалом є важливою для господарської сфери. Більшість осіб, які мають, відповідно до ст. 4 ГПК України, право на звернення до господарського суду, є суб'єктами здійснення господарської діяльності. Будь-яка господарська діяльність здійснюється професійно, на певних засадах, що враховують, з одного боку, ринкову орієнтацію вітчизняної економіки і, відповідно, передбачають значну свободу для суб'єктів такої діяльності (насамперед підприємців), а з іншого, — соціальне спрямування господарської сфери, що зумовлює встановлення певних обмежень для суб'єктів господарювання з метою врахування публічних інтересів (суспільства, держави, територіальної громади/громад, типових приватних інтересів громадян та організацій) у дотриманні встановленого державою суспільного господарського порядку, що передбачає додержання суб'єктами господарювання різноманітних вимог [18]. Сфера господарювання апелює, крім законодавства, такими категоріями як професійна етика (ст. 38 ГК України), звичаї ділового обігу (ч. 1 ст. 199 ГК України), банківські звичаї (ч. 3 ст. 344 ГК України) тощо. Тому, безумовно, такі особливості не можуть не впливати під час формування процесуальної свідомості зазначеними суб'єктами, яка, у свою чергу, обумовлює правомірну процесуальну поведінку. Також, говорячи про суб'єктів господарювання, варто враховувати наявність юридичного супроводження діяльності даних осіб.

У самому господарському судочинстві, у окремих його учасників в силу свого правового статусу процесуальна поведінка потребує наявності особливого професійно-етичного компоненту, який формується, зокрема, у процесі професійно-правового виховання. Професійно-правове виховання формує у громадянина комплекс таких правових і професійних знань, умінь, навичок, звичок, уявлень та переконань, які забезпечують його становлення як особистості та фахівця відповідного рівня [19, с. 231]. Такими учасниками є судді, адвокати, прокурори, судові експерти, експерти з питань права.

У результаті високого ступеня морально-ціннісного навантаження суб'єктів судочинства одночасно постають потреби щодо наявності професійного та етичного компонентів. Таким чином, формуються вимоги професійної етики судді, адвоката, експерта, у тому числі експерта з питань права, які можуть і повинні в розумних межах бути врегульовані процесуальним законодавством.

Протягом усього процесу учасники господарського судочинства та особи, присутні в залі судових засідань, повинні виконувати свої завдання, реалізовувати права та обов'язки в певних зовнішніх формах, встановлених законодавством. В юридичній енциклопедії, сукупність правил поведінки суб'єктів судового процесу, що регулюють зовнішні прояви взаємовідносин між судом та особами, які беруть участь у справі, форми їх спілкування, засновані на визнанні авторитету органів правосуддя і необхідності додержання правил пристойності в державній установі називають судовим етикетом. Основи судового етикету закладені в законах, а також вироблені судовою практикою [20]. Додержання норм судового етикету забезпечено державою у вигляді можливості притягнути винних осіб до відповідальності, встановленої законом (ч. 5 ст. 200 ГПК України).

Виходячи із зазначеного вище, можна констатувати певні проблеми у процесуальному вихованні як теоретичного, так і прикладного характеру, що обумовлює необхідність процесів доповнення інструментарію трансформації судової системи в частині процесуального статусу учасників господарського судочинства, регламентації комунікації та відносин з присутніми на судових засіданнях особами з метою забезпечення високого рівня процесуальної культури у судовому процесі.

### Список використаних джерел

1. Скуратівський А. В. Формування та розвиток правової культури в українському суспільстві (філософсько-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 «Філософія права». К., 2004. 24 с.
2. Стеценко С. Г. Васечко Л. О. Глобалізація та право: національний вимір : монографія. К. : Атіка, 2012. 132 с.
3. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Феміна, 1996. 696 с.
3. Степанова Т. В. Правова культура учасників господарського процесу. *Правова держава*. № 17. 2014. С. 50–54.
4. Шитий С. Причини правового нігілізму та шляхи його подолання в Україні. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 2. С. 235–239.
5. Патерило І. В. Право як ціннісна категорія : автореф. дис. ... канд. юрид. наук ; спеціальність 12.00.01 — «Теорія та історія держави і права; Історія політичних і правових учень» ; Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2006. 22 с.
6. Пильгун Н. В., Череватюк В. Б. Загально-соціальні основи виховної функції права. *Теоретично-правові аспекти функцій права в системі державотворення України*: збірник наукових праць / за заг. ред. І. Л. Бородіна. Тернопіль : Вектор, 2016. С. 77–120.
7. Козюбра М. І. Принцип верховенства права і права людини. *Права людини і правова держава (До 50-ї річниці Загальної декларації прав людини)*: тези доповідей та наукових повідомлень. 10–11 грудня 1998 р. Х., 1998. С. 9–11.
8. Тихонович Л. А. Правове виховання громадян як форма взаємодії норм моралі. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету*. 2011. С. 35–40.
9. Національна Програма правової освіти населення України: Указ Президента від 18 жовтня 2001 року № 992/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 43. С. 36.



10. В Україні доволі низька обізнаність громадян зі змістом Конституції. *Фонд Демократичні ініціативи ім. Лька Кучеріва. Соціологічне дослідження «Ставлення до діяльності громадянського суспільства, реформ та корупції», виконаного на замовлення Раст UNITER.* / URL: <http://dif.org.ua/article/v-ukraini-dovoli-nizka-obiznanist-gromadyan-zi-zmistom-konstitutsii>
11. Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб. : Издательство «Лань», 2000. 608 с. Сер. «Мир культуры, истории и философии».
12. Организация и эффективность правового воспитания / под ред. Д. А. Керимова, А. В. Мицкевича, А. Я. Сухарева и др. М. : Мысль, 1983. 285 с.
13. Кокорев Л. Д. Участники правосудия по уголовным делам. Воронеж : Издательство Воронежский университет, 1973. 160 с.
14. Правовое воспитание молодежи / АН УССР, Ин-т гос-ва и права, Н. И. Козюбра, В. В. Оксамытный, П. М. Рабинович и др. ; АН УССР, Ин-т гос-ва и права. К. : Наукова думка, 1985. 319 с.
15. Алексеева А. О. Роль суспільної думки та суспільної моралі у прийнятті судового рішення. *Вісник Академії адвокатури України.* 2013. № 2 (27). С. 84–90.
16. Хаустова М. Проблеми і перспективи розвитку правової системи України в умовах глобалізації. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2014. № 1 (76). С. 54–64.
17. Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности. *Российский юридический журнал.* 2005. № 4. С. 144–153.
18. Вінник О. М. Господарське право: Курс лекцій. К. : Атіка, 2004. 624 с. URL: <http://www.westudents.com.ua/glavy/58751-2-ponyattya-oznaki-ta-printsipi-zdysnennya-gospodarsko-dyalnost.html>.
19. Долгова А. И. Правовое воспитание молодежи. М., 1979. 47 с.
20. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998 URL: [http://leksika.com.ua/12190426/legal/sudoviy\\_etiket](http://leksika.com.ua/12190426/legal/sudoviy_etiket).

**Иванюта Наталья Валерьевна,**  
кандидат юридических наук, доцент  
(*Мариупольский государственный университет*)

## **ПРАВОВОЕ ВОСПИТАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТАРИЙ ТРАНСФОРМАЦИИ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ**

*Статья посвящена исследованию вопросов правового воспитания как инструментария трансформации судебной системы. Проведен анализ определения таких понятий, как «правовой нигилизм», «правовая культура», «правовое воспитание». Обосновано, что в хозяйственном судопроизводстве процессуальное поведение участников требует наличия особого профессионально-этического компонента, который формируется, в частности, в результате профессионально-правового воспитания.*

**Ключевые слова:** правовое воспитание, правовая культура, судебная система, процессуальная реформа, этические компоненты, хозяйственное судопроизводство.

**Ivanuta Natalia Valerievna,**  
Candidate of Law Science, Associate Professor  
(*Mariupol State University*)

## **LEGAL EDUCATION AS TRANSPORTATION INSTRUMENTS OF THE JUDICIAL SYSTEM**

*The article is devoted to the study of issues of legal education as a tool for transforming the judicial system. The analysis of definitions of such concepts as «legal nihilism», «legal culture», «legal education» is carried out. It is substantiated that in economic legal proceedings, procedural behavior of its participants requires the presence of a special professional-ethical component, which is formed, in particular, as a result of professional legal education. It is noted that professional education form the citizen a complex of such legal and professional knowledge and skills that ensure its formation as a person and specialist of the corresponding level.*

**Key words:** legal education, legal culture, judicial system, procedural reform, ethical components, economic legal process.

Надійшла до редколегії 14.03.2018

УДК 342.95 (477)



**Комісаров Сергій Анатолійович**,  
начальник Головного управління Національної поліції  
в Запорізькій області, генерал поліції 3 рангу,  
кандидат юридичних наук, доцент  
(ГУ НП в Запорізькій області)

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОЇ (МУНІЦИПАЛЬНОЇ) ПОЛІЦІЇ

*У статті досліджено концептуальні підходи функціонування місцевої (муніципальної) поліції в сучасних реаліях в українському суспільстві, проаналізовано основні наукові розвідки та практика застосування законодавства у сфері охорони прав, свобод та законних інтересів громадян, запропоновано науково-доречні пропозиції в обраній сфері.*

**Ключові слова:** місцева (муніципальна) поліція, публічний порядок, функціонування місцевої (муніципальної) поліції.

**Постановка проблеми.** Продовженням демократичного курсу слугує загальнодержавна програма «Стратегія реформ — 2020», яка включає реформування правоохоронних органів та наближення українського суспільства до європейських стандартів [1]. До того ж значний масив нормативно-правових актів у регулюванні зазначеного інституту становлять підзаконні та локальні нормативні документи правоохоронних органів та органів публічного адміністрування. Однак процес формування місцевої (муніципальної) поліції не можна вважати завершеним, а дане питання потребує нагального вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти загальної проблематики створення місцевої (муніципальної) поліції як напрям удосконалення діяльності щодо забезпечення публічного порядку досліджували у своїх працях вітчизняні і зарубіжні вчені та практики, серед них В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, В. М. Бесчастний, В. В. Галунько, П. В. Діхтієвський, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник, В. І. Курило, В. П. Петков, С. В. Петков, Ю. С. Шемшученко та ін. У той же час певні аспекти означеної проблематики залишаються не достатньо дослідженими.

Таким чином, **мета** статті — з'ясування сучасного стану розвитку адміністративного законодавства України щодо створення місцевої (муніципальної) поліції як напрям вдосконалення діяльності, а також визначення науково-доречних пропозицій в обраній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Правове обґрунтування природи правового функціонування місцевої (муніципальної) поліції відображується у кон'юнктурі конкретних історичних реалій, що знаходить прояв у стані забезпечення юрисдикційними повноваженнями підрозділів місцевої (муніципальної) поліції щодо членів територіальної громади, іноземців, юридичних осіб, які перебувають на території громади для забезпечення публічного порядку.

Слід підтримати позицію А. М. Довгополова, що правова основа функціонування місцевої (муніципальної) поліції, у тому числі і громадських формувань з охорони публічного порядку, повинна забезпечувати реалізацію їх головних функцій — правоохоронної та правозахисної — шляхом надання їм права на здійснення всього спектру повноважень у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина [2, с. 177].

Логічним кроком у державотворчому процесі стало закріплення у ст. 3 Конституції України положення про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відпові-

дає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [3]. У ст. 35 Конституції зазначено, що ніхто не може бути увільненим від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У разі якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою [3].

Ст. 57 Основного Закону також гарантує кожному право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відання населення в порядку, встановленому законом, є не чинними [3].

Водночас правова основа функціонування місцевої (муніципальної) поліції закріплюється як на законодавчому рівні, так і на муніципальному (на рівні підзаконних нормативно-правових актів); по-друге, повноваження місцевої (муніципальної) поліції або збігаються з повноваженнями аналогічних державних інституцій або мають, як правило, допоміжний характер; по-третє, мають різнопланові завдання та функції (від охорони громадського порядку до естетичного вигляду об'єктів території); по-четверте, продовжують розвиватися та викристалізовуватися.

У спеціальній літературі зазначається, що визначальним фактором діяльності місцевої (муніципальної) поліції як правоохоронного органу є їх завдання, функції та компетенція. Однозначності у застосуванні вказаних вище категорій немає. Метою діяльності місцевої (муніципальної) поліції є виконання законодавчо закріплених за ними завдань. Нерозривно з метою та завданнями слід розглядати і функції як відносно самостійні та якісні однорідні складові діяльності, які характеризуються цільовою спрямованістю. Функції місцевої (муніципальної) поліції є провідним напрямом його діяльності і реалізуються шляхом здійснення повноважень останнього. Саме для здійснення своїх завдань та функцій місцевої (муніципальної) поліції як правоохоронного органу наділені повноваженнями широкого застосування заходів правового примусу.

Поширеним є підхід, за яким повноваження місцевої (муніципальної) поліції становлять його компетенцію. Водночас «компетенцію» нерідко визначають як сукупність не тільки повноважень, а й предметів відання, що є сферами суспільних відносин, у яких відповідний орган є компетентним. Вирішення законодавчих функцій місцевою (муніципальною) поліцією дає змогу віднести дану інституцією до правоохоронних.

Свого часу видатний філософ Гегель та його однодумці наголошували, що «форма» і «функція» є взаємозумовленими [4, с. 138] категоріями, але в означеному питанні ключовою є «функція», що має декілька визначень: це службова роль одного з елементів соціальної системи відносно іншого чи системи загалом; це залежність у межах цієї системи, коли змінення одного її компонента зумовлене зміненнями іншого; це засоби досягнення мети, які базуються на доцільних якостях системи.

Слово «функція» походить від латинського (function — виконання, здійснення) — це засіб діяння речі або елемента системи, що спрямовано на досягнення певного ефекту (результату). Поняття «функція» багатозначне, що тлумачиться, по-перше, як явище, що залежить від іншого та змінюється зі зміненням іншого явища; по-друге, — це робота, виконувана органом, як прояв його життєздатності; по-третє, — обов'язки, коло діяльності; по-четверте, — значення, призначення, роль [5, с. 587].

У науковій літературі зустрічається і визначення поняття «функція» як діяльність, здійснення, виконання [6, с. 169]. У той же час це одна з найвагоміших характеристик відповідного об'єкта, що набула значного поширення як один із основних типів наукового пізнання.

Досліджуючи локальні нормативно-правові акти з питань діяльності місцевої (муніципальної) поліції, можемо зазначити, що серед різноманітних напрямків «функціонуван-

ням» є взаємодія з органами внутрішніх справ та іншими правоохоронними і контролюючими структурами з питань попередження та профілактики порушень правопорядку на території територіальної громади, а також контроль за дотриманням різноманітних аспектів охорони публічного порядку.

Аналіз численних локальних нормативно-правових актів дає підстави підтримати дані визначення. Так, до повноважень Тернопільського міського публічного формування «Охорона порядку» належить опора пунктів охорони порядку та інших публічних формувань, а саме: одержувати у встановленому законом порядку від органів місцевого самоврядування, підприємств і установ інформацію, необхідну для здійснення своїх функцій; відповідно до розпоряджень міського голови в межах своєї компетенції вивчати стан роботи структурних підрозділів міської ради та комунальних підприємств, розташованих на території міста, з питань дотримання екологічних, природоохоронних норм та інших напрямів діяльності тощо.

Відповідно до покладених на управління завдань виявляти та фіксувати порушення законодавства юридичними і фізичними особами, в тому числі допущені у сфері благоустрою, а саме: порушення встановлених законодавством екологічних та санітарних норм під час експлуатації об'єктів благоустрою; порушення режиму використання та охорони територій та об'єктів рекреаційного призначення; самовільне зайняття чи захоплення території (частини території) об'єкта благоустрою на території міста; пошкодження (руйнування чи псування) вулично-дорожньої мережі та інших об'єктів благоустрою на території міста; порушення інших норм, передбачених Правилами благоустрою м. Тернополя [7] та іншими нормативно-правовими актами, ухваленими компетентними органами місцевого самоврядування міста.

Для досягнення мети своєї діяльності працівники управління мають право: отримувати пояснення від громадян та представників юридичних осіб щодо допущених ними правопорушень, виявляти і фіксувати їх; складати акти та протоколи про адміністративне правопорушення і направляти їх на розгляд адміністративної комісії міської ради або іншим уповноваженим органом для накладання штрафів та відшкодування завданої шкоди; готувати матеріали щодо відшкодуванню збитків, завданих об'єктам благоустрою, стосовно осіб, які допустили порушення законодавства у цій сфері; відповідно до закону здійснювати фото-, звуко-, відеофіксацію фактів для встановлення наявності або відсутності адміністративного правопорушення щодо вимог законодавства з питань благоустрою; забезпечувати контроль за встановленим порядком розміщення зовнішньої реклами; проводити профілактичну роботу серед осіб, схильних до вчинення правопорушень у сфері благоустрою; здійснювати інші повноваження, які делеговані управлінню компетентними органами місцевого самоврядування [8].

Слід зазначити, що навіть за належної організації забезпечення публічного порядку органи місцевого самоврядування фактично позбавлені права контролювати провідний орган, що забезпечує публічний порядок на відведеній території, — поліцію. Відсутність такого безпосереднього контролю, на нашу думку, стає на заваді забезпеченню належного стану публічного порядку з участю місцевого населення, а отже, потребує вирішення ключового питання — децентралізації — шляхом створення місцевої (муніципальної) поліції, управління підрозділами поліції, які виконують практично суто місцеві завдання, головним чином, здійснюють профілактику та боротьбу з проступками у публічних місцях, іншими правопорушеннями стосовно додержання режиму тиші, правил утримання тварин тощо.

Сучасна теорія управління розглядає децентралізацію як один з основних управлінських механізмів підвищення гнучкості, ефективності органів влади, так само, як і засіб захисту інтересів громадян від сваволі держави. Цей принцип потребує саме управлінських, а не структурних змін, оскільки результатом його втілення має стати децентралізація прийняття рішень, відповідальності та розподілу ресурсів, які є необхідними для ефективного та оперативного реагування поліції на місцевому рівні [9].

Погоджуємося, що на сьогодні місцева (муніципальна) поліція є однією з оптимальних форм реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування, оскільки вона максимально наближена до населення, яке вона «обслуговує», а тому спроможна вчасно й адекватно реагувати на ті проблеми, що виникають. Важливим у цьому аспекті є існування публічного контролю з боку населення за діяльністю таких підрозділів, що дає територіальній громаді змогу суттєво впливати на якість послуг, які надаються у правоохоронній сфері, та забезпечує зворотній зв'язок між населенням і місцевою (муніципальною) поліцією. Місцева (муніципальна) поліція має перебувати у повному розпорядженні органів місцевого самоврядування, тобто не належати до системи органів внутрішніх справ. У своїй службовій діяльності підрозділи місцевої (муніципальної) поліції, перш за все, підпорядковуються органам та уповноваженим посадовим особам органів місцевого самоврядування [10].

Наступним моментом є визначення обставин і умов функціонування органів місцевого самоврядування (правові, організаційні, матеріально-фінансові та інші можливості) як чинник, що визначає необхідність та доцільність створення місцевої (муніципальної) поліції. Дійсно, створення місцевої поліції передбачає необхідність забезпечення відповідних організаційних та економічних умов для її функціонування, що мають не всі територіальні громади. Разом із тим, слід підкреслити, що забезпечення публічного порядку на відповідній території в сучасній соціально-економічній ситуації не повинно набувати імперативного характеру для органів місцевого самоврядування, а надавати їм право утворення відповідних підрозділів місцевої поліції, у тому числі і з огляду на фінансові можливості конкретного органу місцевого самоврядування. Безперечно, утримання місцевої (муніципальної) поліції за рахунок місцевого бюджету потребує суттєвої зміни бюджетної політики держави в цілому і відповідного збільшення прибуткової частини місцевих бюджетів. Це має бути здійснено за рахунок збільшення відсотків відрахувань до місцевих бюджетів із загальнодержавних податків, що розподіляються між державним і місцевими бюджетами. При цьому слід дотримуватися пропорційності при розподілі бюджетних асигнувань між тими місцевостями, де прийнято рішення про створення місцевої (муніципальної) поліції, і там, де такі рішення не прийняті [11, с. 91].

На сьогодні схема діяльності органів внутрішніх справ України на місцях, хоча і зазнала певного реформування, однак, як і раніше, залишається в межах традиційного «силового» підходу, орієнтованого на боротьбу зі злочинністю як на основний вид правоохоронної діяльності. Такий підхід характерний для більшості постсоціалістичних країн і досить повно втілює уявлення нашого суспільства щодо функцій та завдання органів внутрішніх справ як центрального «борця зі злочинністю».

У сучасних умовах підрозділи місцевої (муніципальної) поліції, насамперед, дільничних інспекторів та патрульної служби поліції, які є ключовими у забезпеченні публічного порядку на місцях, будучи органами виконавчої влади, покликані реалізовувати не тільки положення Конституції, законів України, підзаконних актів, а й актів органів місцевого самоврядування з питань охорони правопорядку та забезпечення публічної безпеки. Це визначається державними, місцевими або об'єднаними інтересами. Тому не тільки державі, а й органам місцевого самоврядування потрібні канали впливу на стан правопорядку і безпосередню діяльність поліції. Ця ідея покликана до життя процесами зміцнення механізму народовладдя і не без підстав розглядається як спосіб наближення до населення [12].

Одним із найбільш важливих завдань реформування органів внутрішніх справ України, на думку науковців, є встановлення і підтримка відносин поліції з населенням на принципах довіри і порозуміння, оскільки на сучасному етапі становлення структури діяльності органів внутрішніх справ України спостерігається недостатня взаємодія поліції з населенням, через що виникла низка проблем, зокрема: існує протиставлення інтересів широких верств законослухняного населення інтересам поліції, орієнтованої, як і раніше, більше на захист правлячої еліти, власних відомчих інтересів, ніж простих громадян; існує несприятливий стереотип сприйняття представників поліції як воєнізованого карального органу се-

ред населення, яке вважає за краще уникати контактів із поліцією; представники поліції не завжди мають необхідну підготовку й особисту готовність до взаємодії з населенням на принципах співпраці і довіри [13, с. 126].

О. А. Мартиненко справедливо відзначає, що співпраця з населенням потребує, таким чином, зміни діяльності органів внутрішніх справ, коли пріоритету набуває не реагування на кримінальні прояви, а участь у вирішенні усього комплексу проблем, які існують у населення конкретної місцевості у сфері дотримання закону. Від поліції очікується прояв інтересу не лише до інформації, яка стосується правопорушень, а й до потреб громадян, їх проблем та ускладнень стосунків, що становлять підґрунтя для загострення криміногенної ситуації. Серед критеріїв оцінки ефективності роботи поліцейських підрозділів також мають відбутися певні зміни. Як найбільш суттєві критерії мають розглядатися якість реагування на повідомлення населення, якість відносин громадян з працівниками поліції, активність поліцейського персоналу у вирішенні поточних проблем мешканців району, різноманітність заходів з метою зміцнення правопорядку, інтенсивність робочих зв'язків із органами самоврядування, державної влади, засобами масової інформації [14].

Факт потребує переосмислення діяльності органів місцевої (муніципальної) поліції, зміцнення і розширення кола партнерських відносин населення і поліції у сфері забезпечення й охорони публічного порядку, охорони власності, навколишнього середовища, законних інтересів держави і суспільства від правопорушень. За таких обставин, місцевою (муніципальною) поліцією буде орган з охорони публічного порядку та захисту прав громадян, який виконує обов'язки з припинення та профілактики правопорушень. Тобто, місцеву (муніципальну) поліцію варто розглядати як один зі структурних елементів місцевих органів виконавчої влади — правоохоронний орган, що діє відповідно до норм КУпАП, основним завданням якого є припинення та профілактика проступків [15, с. 17]. Беззаперечно, створення місцевої поліції враз не змінить думку суспільства, однак це стане ще одним кроком до взаємопорозуміння та забезпечення погодженості дій на досягнення суспільного блага.

Проведений аналіз довів необхідність законодавчого закріплення можливості утворення місцевої (муніципальної) поліції у складі органів місцевого самоврядування. Місцева (муніципальна) поліція буде виступати як професійно-спеціалізована суспільно орієнтована служба, що надає допомогу та послуги громадянам у сфері забезпечення публічного порядку. Ця обставина, однак, не означає виключно перерозподіл видатків на утримання підрозділів місцевої (муніципальної) поліції публічної безпеки на користь бюджетів місцевого самоврядування.

**Висновки.** Створення місцевої (муніципальної) поліції потребує чіткого розмежування компетенції між державною та місцевою (муніципальною) поліцією. Головним напрямом діяльності місцевої поліції повинна бути профілактична діяльність щодо проступків проти публічного порядку, а також надання різноманітних соціальних послуг населенню. Поступово, поетапно повинна бути запроваджена нова ідеологія існування та ролі поліції на відведеній території як органу, до функцій якого належить, передусім, підтримання публічного порядку та надання допомоги населенню.

Беззаперечно, утворення місцевої (муніципальної) поліції як структурних підрозділів органів місцевого самоврядування пов'язане з необхідністю вирішення багатьох складних завдань, починаючи з нормативно-правового забезпечення цього процесу, організаційно-технічних, фінансових питань тощо. Разом із тим слід акцентувати увагу на тому, що забезпечення належного стану публічного порядку перебуває у прямому зв'язку з можливістю контролювати криміногенну ситуацію на відповідній території, а отже, відповідає здатності держави в цілому забезпечувати правопорядок в громаді.

#### Список використаних джерел

1. Програма розвитку України «Стратегія–2020» URL: <http://www.unian.ua/politics/989833-poroshenko-oprilyudniv-tezi-strategiji-2020.html>.

2. Долгополов А. М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2007. 219 с.
3. Конституція України : від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Гегель Г. В. Ф. Работы разных лет. М. : Мысль, 1971. 668 с.
5. Словарь русского языка : в 4-х т. / под. ред. А. П. Евгеньевой; АН СССР; Ин-т рус. яз. 3-е изд., стереотип. М. : Русский язык, 1988. 800 с.
6. Москаленко А. З. Теорія журналістики : навчальний посібник. К. : Вид-во «ЕксОб», 2003. 336 с.
7. Про затвердження Правил благоустрою м. Тернополя URL: <http://www.rada.te.ua/normativnie-dokument/ugodi-dogovori-memor/10209.html>.
8. Положення про Управління муніципальної поліції URL: <http://www.rada.te.ua/strukturni-pidrozdil/10339.html>.
9. Мартиненко О. А. Верховенство права як провідний принцип реформування органів внутрішніх справ URL: [umdpl.info/files/docs/1309246163.doc](http://umdpl.info/files/docs/1309246163.doc).
10. Гудзь Т. І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук., Харків, 2012. 20 с. URL: <http://mydisser.com/ru/catalog/view/6/344/9164.html>.
11. Петренко М. Я. Деякі питання організації та діяльності місцевої міліції в Україні. *Право і безпека*. 2005. Т. 4. № 1. С. 89–93.
12. Нікітенко О. Теоретичні та прикладні проблеми удосконалення адміністративної діяльності і взаємодії міліції з громадськістю по попередженню злочинів URL: [http://www.dcaf.ch/.../ev\\_kharkov\\_051013Nikite](http://www.dcaf.ch/.../ev_kharkov_051013Nikite).
13. Manzhula A.A. The role of local police in public order [Роль местной милиции в обеспечении общественного порядка]. *European Applied Sciences*. [выдан Nationales ISSN-Zentrum für Deutschland, Stuttgart, Germany]. 2013. № 2. p. 124–127.
14. Мартиненко О. Основні принципи реформування органів внутрішніх справ URL: <http://umdpl.info/files/docs/1309246620.doc>.
15. Петков С.В. Охорона громадського порядку. К. : Скіф, 2012. 120 с.

**Комиссаров Сергей Анатольевич,**  
начальник Главного управления Национальной полиции  
в Запорожской области, генерал полиции 3 ранга,  
кандидат юридических наук, доцент  
(ГУ НП в Запорожской области)

#### **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) ПОЛИЦИИ**

*В статье исследованы концептуальные подходы функционирования местной (муниципальной) полиции в современных реалиях в украинском обществе, проанализированы основные научные исследования и практика применения законодательства в сфере охраны прав, свобод и законных интересов граждан, внесены научно-уместных предложения в выбранной сфере.*

**Ключевые слова:** местная (муниципальная) полиция, публичный порядок, функционирование местной (муниципальной) полиции.

**Komissarov Sergey Anatolievich,**  
Head of the Main Office of the National Police in Zaporozhye Region,  
Police General, 3rd rank, Ph.D., Associate Professor  
(The Main Office of the National Police in the Zaporozhye region)

#### **ACTUAL ISSUES OF THE OPERATION OF THE LOCAL (MUNICIPAL) POLICE**

*The article examines the conceptual approaches to the functioning of the local (municipal) police in contemporary realities in Ukrainian society, analyzes the main scientific research and practice of applying legislation in the field of protecting the rights, freedoms and legitimate interests of citizens, proposed scientifically relevant proposals in the chosen field.*

*The analysis showed the need for legislative consolidation of the possibility of forming a local (municipal) police in the local government. Local (municipal) police will act as a professionally-specialized public service, provides assistance and services to citizens in the field of public order.*

*The creation of a local (municipal) police requires a clear delineation of the competence between the state and local (municipal) police. The main focus of the local police should be preventive activities for misconduct against public order, as well as the provision of various social services to the public. Gradually, a new ideology of the existence and role of the police in the allotted territory should be introduced step by step as a body whose functions include, above all, maintaining public order and rendering assistance to the population.*

*The formation of local (municipal) police as structural subdivisions of local self-government bodies is associated with the need to solve many complex tasks, starting with the regulatory and legal support of this process, organizational, technical, financial issues, etc.*

**Key words:** local (municipal) police, public policy, the functioning of the local (municipal) police.

Надійшла до редколегії 15.03.2018



УДК 351.74



**Мердова Ольга Миколаївна,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)



**Цуркан Олексій Петрович,**  
аспірант  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

## ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

*Статтю присвячено дослідженню поняття «професійне навчання поліцейських» у сучасній юридичній науці, оскільки на сьогодні відсутнє нормативне закріплення цієї дефініції. У статті на основі семантичного аналізу лексичних одиниць, аналізу поняття «професійне навчання», закріплених у законодавстві, а також на основі порівняльно-правового дослідження методологічних розробок вчених запропоновано авторське визначення поняття «професійне навчання поліцейських».*

**Ключові слова:** навчання, професійне навчання, професійна підготовка, професійне навчання поліцейських.

**Постановка проблеми.** Реформування системи Міністерства внутрішніх справ України обумовило зміни в кадровій політиці Національної поліції України, спрямованої на створення дієвої системи професійного навчання поліцейських, закріпленої в чітких та зрозумілих процедурах, з використанням нових форм і методів, досягнень сучасної науки і техніки. У новій кадровій політиці закладено засади підвищення професіоналізму поліцейських протягом всієї поліцейської кар'єри шляхом забезпечення безумовно нового якісного підходу до їхнього професійного навчання. Через це в новому Законі України «Про Національну поліцію» на законодавчому рівні вперше визначено організаційно-правові засади професійного навчання поліцейських, які деталізовано у низці нормативно-правових актів відомчого характеру. Незважаючи на те, що поняття «професійне навчання поліцейських» у цьому випадку виступає ключовою юридичною категорією, законодавчого визначення зазначений термін на сьогоднішній день не отримав.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням професійної підготовки працівників поліції (а раніше міліції) з різних аспектів на теоретичному рівні приділено велику увагу з боку провідних науковців, що займалися проблемами підготовки кадрів для правоохоронних органів, серед яких О. М. Бандурка, А. О. Деркач, В. М. Бесчастний, С. В. Лошицький, З. Р. Кісіль, І. М. Шопіна, В. В. Черней та ін., однак переважна більшість їхніх робіт ґрунтувалася на дослідженні нормативно-правових актів, які наразі втратили чинність у зв'язку з прийняттям нового законодавства, та не відображають реалій сьогодення.

Тому дослідження поняття та сутності професійного навчання поліцейських на сучасному етапі державотворення та розвитку Національної поліції є край важливим і актуальним.

Саме тому **метою** цієї статті є комплексне дослідження поняття «професійне навчання поліцейських» та подання його авторського визначення.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, основним напрямом професійного розвитку є професійне навчання — процес формування у працівників специфічних, професійних знань, навиків за допомогою спеціальних методів навчання. Формально поняття «професійний розвиток» є ширшим, ніж поняття «професійне навчання», але в реальному житті різниця між ними є умовною, оскільки і професійний розвиток, і професійне навчання виконують одне завдання: підготовка персоналу до виконання ним своїх обов'язків. Різниця в тому, що професійне навчання орієнтується на сучасні потреби підприємства, а професійний розвиток — на майбутнє і є більш фундаментальним [1].

Перш ніж дослідити поняття «професійне навчання поліцейських», треба спочатку з'ясувати значення складових цього словосполучення, зокрема слів «навчання», «професійне» та «професійне навчання».

У тлумачному словнику С. І. Ожегова зазначено, що слово «навчання» походить від слова «вчити», яке означає передавати кому-небудь знання, навички [2]. Саме тому автор визначає «професійне навчання» як передачу особі, яка навчається, знань, навичок і практичного досвіду, а також поглиблення і вдосконалення їх, використання набутих знань, умінь і навичок у подальшому для досягнення встановлених державою освітніх ступенів.

У великій радянській енциклопедії навчання визначається як процес передачі і засвоєння знань, умінь, навичок діяльності, основний засіб підготовки людини до життя і праці. У процесі навчання реалізуються цілі освіти і виховання [3].

У свою чергу, Т. Ф. Єфремова у тлумачному словнику дає визначення поняттю «навчання» як процесу від дієслова «навчати» — повідомляти комусь систему знань, умінь, навичок; вчити когось [4].

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» «навчання» визначається як дія за значенням «навчати» — передавати кому-небудь знання, уміння, досвід [5, с. 706].

У педагогіці «навчання» розглядається як організована, двостороння діяльність, спрямована на максимальне засвоєння та усвідомлення навчального матеріалу і подальшого застосування отриманих знань, умінь та навичок на практиці. Цілеспрямований процес передачі і засвоєння знань, умінь, навичок і способів пізнавальної діяльності людини [6].

Тобто, аналізуючи надані визначення поняття «навчання», можна стверджувати, що це процес передачі певних знань, умінь та навичок.

Поняття «професійне навчання» є похідним від загального поняття «навчання» та більш вузьким, оскільки стосується підготовки за певним професійним напрямом, а не взагалі.

Відповідно до ст. 43 Конституції України кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Відповідно до ст. 43 Конституції України держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. А ст. 53 Основного Закону надає кожному право на освіту. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання [7]. Отже, закріплюючи в нормативно-правових актах різного рівня організаційно-правові засади професійного навчання, держава забезпечує реалізацію названих вище прав громадян у нашій країні.

Наголосимо, що право на професійне навчання є одним з основних трудових прав працівника. У ст. 2 Кодексу законів про працю України передбачено, що держава створює умови для ефективної зайнятості населення, сприяє працевлаштуванню, підготовці й підвищенню трудової кваліфікації, а при необхідності забезпечує перепідготовку осіб, вивільнюваних у результаті переходу на ринкову економіку [8]. Отже, як справедливо зазначає

Ю. С. Іванова, право на професійне навчання належить до складової елемента права на захист від безробіття та поєднує в собі дві групи норм, які: 1) спрямовані на працевлаштування і захист від безробіття; 2) забезпечують просування по роботі, враховуючи кваліфікацію [9, с. 149].

Слід відзначити, що попри те, що Закон України «Про Національну поліцію» оперує терміном «професійне навчання поліцейських», він не подає його визначення. Зазначимо, що аналізований нами термін розкривається у ряді міжнародних та національних нормативно-правових актів.

Так, у Рекомендації Міжнародної організації праці «Щодо професійного навчання» від 27 червня 1939 року № 57 закріплено, що професійне навчання передбачає всі види навчання, які дозволяють набутти і розвинути технічні й професійні уміння незалежно від того, чи проводиться це навчання в школі, чи на робочому місці [10]. Згідно з Рекомендацією Міжнародної організації праці «Щодо професійного навчання дорослих, включаючи інвалідів» від 30 червня 1950 року № 88, професійним навчанням є будь-який вид навчання, що дає можливість набутти або розвинути знання та майстерність технічного чи професійного характеру, або ж такі, що необхідні для виконання функцій молодшого керівного персоналу, незалежно від того, чи викладаються вони на підприємстві чи поза ним, і включає професійне перенавчання [11].

Що стосується національного законодавства, то поняття професійного навчання працівників у загальному розумінні закріплено в Законі України «Про професійний розвиток працівників» і розглядається як процес цілеспрямованого формування у працівників спеціальних знань, розвиток необхідних навичок та вмінь, що дають змогу підвищувати продуктивність праці, максимально якісно виконувати функціональні обов'язки, освоювати нові види професійної діяльності, що включає первинну професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації працівників відповідно до потреб виробництва [12]. У Законі України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 року №5067-VI визначено, що професійне навчання — це набуття й удосконалення професійних знань, вмінь та навичок особою відповідно до її покликання і здібностей, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації для професійної діяльності та конкурентоспроможності на ринку праці [13].

Слід відзначити, що до 2016 року в системі МВС України діяло Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, яке визначало поняття «професійна підготовка осіб рядового та начальницького складу ОВС» як організований безперервний і цілеспрямований процес з оволодіння знаннями, спеціальними уміннями і навичками, необхідними для успішного виконання оперативно-службових завдань [14]. І якщо проаналізувати складові системи професійної підготовки працівників ОВС, то вони є ідентичними складовим професійного навчання поліцейських. Саме тому цілком справедливим є твердження, що поняття «професійне навчання поліцейських» є синонімом поняття «професійна підготовка поліцейських». Отже, у теоретико-методологічних розробках учених з цього питання до 2016 року ми будемо зустрічати оперування саме поняттям «професійна підготовка». Закріпивши в Основному Законі України, що визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України, термін «професійне навчання поліцейських» законодавець тим самим намагався дотриматися принципу уніфікації юридичних термінів у нормативно-правових актах, адже, як нами вже зазначалося, у міжнародних та національних правових актах застосовується саме поняття «професійне навчання».

Що стосується теоретико-методологічних розробок учених щодо визначення понять «професійне навчання» та «професійне навчання поліцейських», то серед їхніх позицій немає одностайності.

Так, у педагогіці професійну підготовку розглядають як сукупність спеціальних знань, умінь та навичок, якостей, трудового досвіду та норм поведінки, які забезпечують можливість успішної роботи в певній галузі, а також процес доведення тим, хто навчається, відповідних знань та вмінь [15, с. 209–211].

У правоохоронній сфері, розглядаючи професійну підготовку, що, як ми вже зазначили, до 2016 року розглядалася як тотожне професійному навчанню поняття, пропонували під такою розуміти нормативно врегульований, організований, безперервний і цілеспрямований процес оволодіння спеціальними знаннями, вміннями і навичками, необхідними для успішного виконання покладених на осіб рядового та начальницького складу оперативнo-службових завдань, функцій та обов'язків, а також реалізації наданих їм прав.

На підтвердження цьому І. М. Шопіна зазначає, що «мета професійної підготовки формується зовні системи освіти, обумовлена потребами суспільства та особистості і є «замовленням» на підготовку спеціалістів. До того ж професійна підготовка повинна віддзеркалювати не лише сучасний стан науки, техніки, виробництва, суспільних відносин, але й перспективи їх розвитку. Формування мети професійної підготовки має починатися з визначення вимог практичної діяльності та трансформації їх у педагогічні цілі» [16, с. 148].

Отже, як бачимо, поняття «професійне навчання поліцейських» має подвійну юридичну природу, оскільки поєднує в собі педагогічний підхід та професійні потреби поліцейських.

У статті 72 Закону України «Про Національну поліцію», а саме у ч. 1, визначено, що професійне навчання поліцейських складається з:

- 1) первинної професійної підготовки;
- 2) підготовки у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання;
- 3) післядипломної освіти;
- 4) службової підготовки — системи заходів, спрямованих на закріплення та оновлення необхідних знань, умінь та навичок працівника поліції з урахуванням оперативної обстановки, специфіки та профілю його оперативнo-службової діяльності.

У частині 2 цієї ж статті зазначено, що порядок, організацію та терміни проведення професійного навчання визначає Міністерство внутрішніх справ України [18].

Слід відзначити, що поліцейські, яких уперше прийнято на службу, проходять первинну професійну підготовку з метою набуття ними спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, у тому числі відповідну спеціальну підготовку щодо зберігання, носіння, застосування і використання вогнепальної зброї. Підготовка у вищому навчальному закладі зі специфічними умовами навчання — отримання сукупності систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей та інших компетентностей, здобутих у відповідному вищому навчальному закладі у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти. Метою післядипломної освіти є задоволення індивідуальних потреб працівників поліції в особистому професійному зростанні, забезпечення потреб держави у кваліфікованих кадрах високого рівня професіоналізму та культури, здатних компетентно і відповідально виконувати свої функції. Службова підготовка — система заходів, спрямованих на закріплення та оновлення необхідних знань, умінь та навичок працівника поліції з урахуванням специфіки та профілю його службової діяльності [19, с. 270–271].

Як бачимо, професійне навчання поліцейських є безперервним процесом, який починається з проходження первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції або на навчання у вищі навчальні заклади зі специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, і відбувається в межах післядипломної освіти і службової підготовки протягом всієї кар'єри поліцейського.

Як зазначалося вище, порядок, організація та терміни проведення професійного навчання визначаються Міністерством внутрішніх справ України. Наразі питання професійного навчання поліцейських визначені такими відомчими нормативно-правовими актами:

– Положенням про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16 лютого 2016 року № 105;

– Положенням про вищі навчальні заклади Міністерства внутрішніх справ, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 14 лютого 2008 року № 62;

– Положенням про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах МВС України, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 14 лютого 2008 року № 69;

– Положенням про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 24 грудня 2015 року № 1625;

– Положенням про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26 січня 2016 року № 50.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Отже, проведений нами аналіз поняття «професійне навчання поліцейських» дає нам право виділити такі його особливості:

1) професійне навчання є процесом передачі знань, умінь та навичок особам, які навчаються; це можуть бути як особи, що проходять первинну професійну підготовку, здобувачі вищої освіти, так і діючі працівники Національної поліції залежно від виду професійного навчання;

2) професійне навчання передбачає вироблення певних здібностей; у нашому випадку — це необхідність оволодіння спеціальними знаннями та необхідність здобуття відповідних умінь та навичок, які необхідні поліцейському для реалізації завдань, покладених на нього відповідно до положень чинного законодавства, а саме: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг щодо допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;

3) процес професійного навчання є організованим, оскільки чітко визначений у підзаконних нормативно-правових актах, прийнятих Міністерством внутрішніх справ України;

4) процес професійного навчання є безперервним, оскільки він не переривається з моменту прийняття в поліцію до моменту звільнення поліцейського;

5) цілеспрямованим, оскільки кожен різновид професійного навчання має свою мету: підготовка висококваліфікованих фахівців для підрозділів Національної поліції України, підвищення їх професійного рівня, задоволення індивідуальних потреб працівників поліції в особистому професійному зростанні, забезпечення потреб держави у кваліфікованих кадрах тощо. Загалом можна стверджувати, що для осіб, які проходять первинну професійну підготовку і навчання у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання, метою є здобуття спеціальної підготовки поліцейських чи встановлених державою освітніх ступенів, а для поліцейських у межах післядипломної освіти та службової підготовки — це успішне виконання оперативно-службових завдань та подальше просування по службі.

Враховуючи зазначене вище, вважаємо за доцільне поняття «професійне навчання поліцейських» визначити як організований безперервний і цілеспрямований процес передачі особі, яка навчається, знань, умінь і навичок для здобуття спеціальної підготовки поліцейських чи встановлених державою освітніх ступенів, а також їх поглиблення і вдоско-

налення для успішного виконання оперативно-службових завдань та подальшого просування по службі.

### Список використаних джерел

1. Організація системи професійного навчання персоналу. *Управління персоналом*. 2003. URL: <http://library.if.ua/book/45/3085.html> (дата звернення 26.12.2017).
2. Ожегов С. І. Тлумачний словник. URL: <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Ozhegov-term-37087.html>. (дата звернення 05.01.2018).
3. Велика радянська енциклопедія URL: <http://vseslova.com.ua/word/%D0%9E%D0%B1%D1%83%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-73606>. (дат звернення 05.01.2018).
4. Єфремова Т. Ф. Тлумачний словник. URL: <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Efremova-term-59489.htm>. (дата звернення 06.01.2018).
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: В ТФ «Перун», 2005. 1728 с.
6. Гончаренко С. У. Український педагогічний словник. Київ, 1997. 376 с.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (із змінами і доповненнями станом на 30.09.2016).
8. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua.Laws/show/322-08> (дата звернення 08.01.2018).
9. Іванова Ю. С. Поняття професійного навчання працівників: теоретико-правовий аналіз. *Право та інновації*. 2014. № 4 (8). С. 148–155.
10. Щодо професійного навчання: Рекомендації Міжнародної організації праці від 27 червня 1939 року № 57. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_045](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_045) (дата звернення: 06.01.2018).
11. Щодо професійного навчання дорослих, включаючи інвалідів: Рекомендації Міжнародної організації праці від 30 червня 1950 року № 88. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_069](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_069) (дата звернення: 06.01.2018).
12. Про професійний розвиток працівників: Закон України від 12 січня 2012 року № 4312-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 39. Ст. 462.
13. Про зайнятість населення: Закон України від 05 липня 2012 року №5067-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 24. Ст.243.
14. Про затвердження Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 квітня 2012 року № 318 *Офіційний вісник України*. 2012. № 38. Ст. 1430.
15. Кудрявцев Т. В. Опыт в педагогике и психологии / Педагогическая энциклопедия: В 4 т. / Гл. ред.: И. А. Каиров, Ф. Н. Петров. М.: Сов. энцикл., 1966. Т. 3. 912 с.
16. Шопіна І. М. Правові та організаційні засади підвищення ефективності професійної діяльності слідчих органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 192 с.
17. Кісіль З. Р. Професійна підготовка як різновид удосконалення службової діяльності співробітників органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 142–151.
18. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. ст. 379.
19. Закон України «Про Національну поліцію» : науково-практичний коментар / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка. Харків : МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. 408 с.

**Мердова Ольга Николаевна,**  
кандидат юридических наук  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

**Цуркан Алексей Петрович,**  
аспирант  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

### **ПОНЯТИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ ПОЛИЦЕЙСКИХ**

*Статья посвящена исследованию понятия «профессиональное обучение полицейских» в современной юридической науке, учитывая отсутствие его нормативного закрепления. В ней на основе семантического анализа лексических единиц, анализа понятия «профессиональное обучение», закрепленного в законодательстве, а также на основе сравнительно-правового исследования методологических разработок ученых предложено авторское определение понятия «профессиональное обучение полицейских».*

**Ключевые слова:** обучение, профессиональное обучение, профессиональная подготовка, профессиональное обучение полицейских.

**Merdova Olga Nikolaevna,**  
Candidate of Law Sciences  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

**Tsurcan Alexey Petrovich,**  
postgraduate  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

### **CONCEPT AND ESSENCE OF PROFESSIONAL TRAINING OF THE POLICE**

*The article is devoted to research the concept of "police training" in modern legal science, the author took into account the lack of regulatory consolidation. It was found out that the basic concept of "professional training" is fixed both on the international and national levels. In turn, despite the fact that the Law of Ukraine "On the national police" uses the term "police training" but doesn't give its definition. The researchers paid attention that till 2016 in the Ministry of Internal Affairs Ukraine, the term "training" was used in the system which had the same components of professional training of the police and, so, these concepts are identical. Analysis of components of professional police training, which includes the primary training, training in higher education with specific conditions of education, postgraduate education and officer training, allowed the authors to identify the features of such vocational training, training as a process transferring knowledge and skills to persons, who are studying; it involves the development of certain abilities; the process of professional training is organizing, sustaining and purposing. In the article, the concept of "training" is based on the semantic analysis of lexical items, enshrined in law, comparative legal studies and methodological developments, scholars proposed the author's definition of "police training".*

**Key words:** training, professional education, professional training, professional education of the police.

Надійшла до редколегії 16.03.2018

## Розділ IV

### КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.52



**Лосич Сергій Васильович,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Рутвян Кристина Олегівна,**  
студентка  
(Національний юридичний університет імені Ярослава  
Мудрого, Інститут прокуратури та кримінальної  
юстиції)

#### СУДОВИЙ ПРЕЦЕДЕНТ ЯК ДЖЕРЕЛО КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ

*Наукову статтю присвячено дослідженню проблемних питань судового прецеденту як джерела кримінального права України, сформульовано поняття судового прецеденту, його ознаки та завдання. Розглянуто питання щодо використання практики Європейського суду з прав людини як джерела національного права, зокрема і кримінального. Доведено необхідність правового інституту судового прецеденту та його прямого, безпосереднього і обов'язкового застосування в правозастосовній практиці.*

**Ключові слова:** *судовий прецедент, адміністративний прецедент, судова практика, джерело кримінального права, суд, система судоустрою України, Європейський суд з прав людини.*



**Постановка проблеми.** Взаємопроникнення правових доктрин країн різних правових систем і сімей обумовлює необхідність дослідження правового прецеденту як джерела права. Це питання набуло особливої актуальності внаслідок проведення судової реформи, а також активного удосконалення кримінального законодавства.

Нині набули поширення ідеї надання суду правотворчих повноважень, тобто закріплення правового прецеденту як джерела права у країнах романо-германської правової сім'ї. Відомо, що загальне уявлення щодо прецеденту зводиться до того, що, розглядаючи справу, суд виносить вирок або рішення, що є обов'язковим для судів тієї ж або нижчої інстанції про вирішення аналогічних справ. Цей судовий документ є, з одного боку, імперативним актом для учасників конкретної судової справи, а з іншого боку, як окремий випадок застосування права, він створює загальну норму — стає прецедентом [19, с. 28].



**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питання прецеденту як джерела права в Україні, у тому числі і кримінального, займалися такі вчені, як В. В. Кузнецов, О. П. Кучинська, М. В. Мазур, Т. М. Марітчак, Н. П. Мелешко, В. О. Навроцький, К. В. Ображиєв, Н. М. Пархоменко, А. В. Савченко, О. Ф. Скаун, Л. Д. Тимченко, М. І. Хавронюк, Ю. Б. Хім'як та ін.

**Метою статті** є дослідження проблемних питань судового прецеденту як джерела кримінального права в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із джерел права виступає правовий прецедент. Водночас джерелом вітчизняного кримінального права слід визнавати не будь-який, а саме судовий прецедент, оскільки адміністративний прецедент фактично не має ніякого значення для кримінально-правової галузі.

Необхідність прецедентів, за наявності певних обмежень, викликана динамізмом суспільних відносин, недостатністю типового законодавчого регулювання, наявністю прогалин, колізій у праві тощо. Судова практика не повинна виходити за межі закону, суперечити йому, оскільки правозастосування зв'язане законодавчими нормами.

Важливість судової практики визначається тим, що вона набуває загального нормативного характеру для правозастосування, виступаючи «як орієнтир, як приклад для вирішення конкретних, аналогічних справ». Суди таким чином конкретизують і деталізують загальні норми, розкривають зміст правових понять і виокремлюють правоположення — прообраз повноцінної норми [21, с. 68]. Це тим більш важливо, що в умовах демократичної державності необхідно переймати зарубіжний досвід застосування принципу неможливості відмови в правосудді (наприклад, через відсутність або неповноту закону).

Як відомо, судовий прецедент не закріплений у законодавстві, він є основним джерелом права в англосаксонській правовій сім'ї. Але варто відзначити, що і в багатьох країнах Європи (наприклад, у Німеччині, Греції, Італії, Норвегії, Фінляндії, Швеції) судовий прецедент законодавчо не визнаний, та все ж неофіційно він існує. Можна також констатувати, що діяльність вищих судових органів у нашій країні набуває все більшого значення, впливаючи на роботу законодавчих органів. Протягом останніх років на основі судової практики було внесено зміни в деякі законодавчі акти і прийнято нові закони, що дає певні правові підстави для розгляду тих чи інших судових актів як джерела права.

Інші правові системи формувалися під впливом власних історичних факторів, зокрема, романо-германська (континентальна) правова система складалася в результаті рецепції римського права, і судовий прецедент не набув тут вагомої юридичної форми. Проте прецедентний характер судових рішень у деяких країнах романо-германського права демонструє певну універсальність цього джерела права, до якого звертаються суди, дотримуючись принципу — «право там, де воно має бути» [20]. Існують також американська і канадська моделі судового прецеденту. Так, американська модель має свої цікаві особливості:

1) послаблення вимог принципу *stare decisis* щодо вищих судових інстанцій США, передусім Верховного суду країни, який у формально-юридичному плані не був зв'язаний своїми рішеннями;

2) широке поширення вимог принципу *stare decisis* на всі нижчі суди щодо правоположень, котрі складаються не тільки в процесі розгляду справ, але і в результаті тлумачення законів і конституційних актів вищими судовими інстанціями на федеральному рівні і на рівні окремих штатів;

3) відсутність в США судового органу, який би займався узагальненням практики застосування нижчими судами нормативно-правових актів, приймав за результатами її обговорення керуючі чи інші прецедентні роз'яснення [22, с. 171–180].

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» слово «прецедент» має два значення: 1) вчинок, випадок, що стався в минулому і є прикладом або виправданням для наступних подібних вчинків, випадків; 2) у праві — рішення суду щодо певної

справи, яке в подальшому є взірцем для судів при розв'язанні аналогічних справ [2, с. 1108].

О. Ф. Скакун визначає судовий прецедент як рішення з конкретної справи, яке завдяки обґрунтуванню стає правилом, обов'язковим для всіх суддів тієї самої або нижчої інстанції при розгляді аналогічних справ [15, с. 217]. К. В. Ображиев судовий прецедент визначає як офіційно опубліковане рішення суду у конкретній справі, що містить обов'язкову для подальшого застосування кримінально-правову норму або її тлумачення [6, с. 167].

Водночас такі визначення, на наш погляд, містять спірні моменти, що обумовлює необхідність дослідження ознак судового прецеденту як джерела вітчизняного кримінального права.

Судовий прецедент як джерело кримінального права має свої особливості, що проявляються в його ознаках.

По-перше, він виступає актом волевиявлення такого правозастосовного органу як суд. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року, суди України утворюють єдину систему. Водночас, відповідно до ч. 3. ст. 17 цього закону, систему судоустрою складають: місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд України [10]. Однак не всі суди судової системи створюють судовий прецедент.

Так, місцевий суд є судом першої інстанції і лише розглядає справи, віднесені процесуальним законом до його підсудності. У той же час до повноважень апеляційного суду відноситься не лише розгляд справ, але й аналіз судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики, а також надання місцевим судам методичної допомоги в застосуванні законодавства [10]. Однак практично ці суди не займаються підготовкою рекомендацій рішень на підставі аналізу судової практики щодо застосування кримінального законодавства, тому таку діяльність не можна визнати прецедентною.

У системі судів діють вищі спеціалізовані суди, зокрема Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, до повноважень якого відносять не лише розгляд справ, але й аналіз судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики, надання методичної допомоги судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики. Крім того, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ дає спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції.

У складі Вищого спеціалізованого суду для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням єдності судової практики у справах відповідної судової юрисдикції, та інших питань, віднесених до його повноважень законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 р., діє Пленум вищого спеціалізованого суду. Цей орган за результатами узагальнення судової практики дає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції [11]. На підставі аналізу повноважень Пленуму вищого спеціалізованого суду можна стверджувати, що його рішення у випадках узагальнення судової практики та надання роз'яснень рекомендаційного характеру можна віднести до судового прецеденту.

Водночас до суб'єктів творення судового прецеденту слід віднести Конституційний Суд України, який, відповідно до ст. 147 Конституції України, є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, що вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України, здійснює офіційне тлумачення Конституції України та законів України [4]. Фактично він може приймати рішення щодо визнання кримінально-правової норми такою, що не відповідає Основному Закону, а також щодо її тлумачення.

З розвитком міжнародного кримінального права в ролі джерел кримінального права в Україні доцільно розглянути рішення Європейського Суду з прав людини (далі — ЄСПЛ). Вони є обов'язковими для виконання в Україні відповідно до статті 46 Конвенції про за-

хист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Стаття 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. передбачає, що джерелом національного права, як висновок і кримінального, є практика ЄСПЛ, яку суди України мають застосовувати під час розгляду справ [9].

Водночас це питання є дискусійним. В. Г. Буткевич та В. Т. Маляренко вважають, що суди зобов'язані застосовувати у своїй діяльності Конвенцію, орієнтуватися на рішення Суду і враховувати ці рішення з того чи іншого питання під час розгляду певної категорії справ [1, с. 8]. С. В. Шевчук говорить про обов'язковість європейського прецедентного права з питань прав людини для України [17], називаючи його додатковим джерелом права при застосуванні та тлумаченні конституційних норм про права людини, які збігаються з основними правами, що закріплені у нормах Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р. [3].

По-друге, *судовий прецедент у вітчизняному кримінальному праві здебільшого має ненормативний характер*. Так, на думку А. В. Савченка, тлумачення кримінального закону нагадує нормотворчість у прецедентному праві [14, с. 16]. К. В. Ображиев зазначає, що функціональне призначення судового прецеденту в кримінальному праві зводиться, у першу чергу, до тлумачення кримінального законодавства [6, с. 165]. Разом з тим історичний досвід свідчить, що зміст прецедентів міжнародних судів у кримінальних справах не вичерпується лише тлумаченням відповідних міжнародно-правових норм. Відомі випадки, коли рішенням міжнародного суду по суті справи створювався новий склад злочину, наприклад склад злочину геноциду [7, с. 57].

По-третє, *судовий прецедент спрямований на усунення прогалин у законодавстві про кримінальну відповідальність та вирішення дискусійних питань, тлумачення оціночних понять*. А. В. Савченко з цього приводу зазначає, що, використовуючи досвід вирішення багатьох справ і судову практику, постанови ПВС України усувають прогалини та недоробки кримінального законодавства, розкривають дійсний зміст відповідної кримінально-правової норми, націлюють судову практику на правильне її застосування [13, с. 89]. Крім того, вітчизняний судовий прецедент містить визначення оціночних понять, що використовуються правозастосовними органами під час тлумачення кримінально-правових норм. Так, на думку А. В. Наумова, лише судовий прецедент може конкретизувати зміст оціночного поняття, що використовується законодавцем при побудові кримінально-правової норми [5, с. 9].

По-четверте, *судовий прецедент має обов'язковий чи рекомендаційний характер*. Так, рішення Конституційного Суду України є обов'язковими для виконання і оскарженню не підлягають, а рішення ПВС України, Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ мають рекомендаційний характер. Рішення ж ЄСПЛ є обов'язковими для виконання на території України, але його практика носить рекомендаційний характер, хоча це питання досі залишається дискусійним.

По-п'яте, *вітчизняний судовий прецедент має юридичну силу, похідну від суб'єкта його творення*. Рішення Конституційного Суду України, згідно зі статтею 150 Конституції України, є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені [4]. Постанови ПВС України та Вищого спеціалізованого суду мають рекомендаційний характер і поширюються на суди нижчої ланки та інших суб'єктів офіційної кваліфікації.

Можна стверджувати, що обсяг джерел кримінального права ніколи не залишався незмінним. Деякі джерела, втративши практичну значимість, зберегли лише історичну цінність. Інші, що історично склалися, продовжують існувати. При цьому для багатьох сучасних правових систем характерна різноманітність джерел прав [18, с. 537]. Взагалі, поступове зростання значення судового прецеденту як джерела права обумовлюється збільшенням швидкості розвитку соціальних процесів, унаслідок чого законодавець не встигає вре-

гулювати нові суспільні відносини. У цьому плані кримінальне право не є винятком, тому можна прогнозувати остаточне визнання судового прецеденту джерелом кримінального права та розширення можливостей його застосування в цій сфері, хоча, зрозуміло, він поступатиметься КК України як єдиному законодавчому акту.

**Висновки.** Отже, зважаючи на європейські традиції формування континентальної правової системи, під судовим прецедентом у кримінальному праві слід розуміти офіційне рішення суду, що утворюється в результаті розгляду конкретної справи чи вивчення та узагальнення судових рішень. Як було встановлено, у національній традиції судовий прецедент має здебільшого ненормативний обов'язковий чи рекомендаційний характер. Його головне завдання — усунення прогалин у законодавстві про кримінальну відповідальність, вирішення дискусійних питань та тлумачення оціночних понять.

### Список використаних джерел

1. Буткевич В. Г., Маляренко В. Т. Європейський суд з прав людини та українське судочинство: питання взаємодії. *Вісник Верховного Суду України*. 2004. № 4 (44). С. 2–8.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови : (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ : Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.
3. Конвенція про захист прав людини та основних свобод. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13.
4. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР : за станом на 8 груд. 2011 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%2D%E2%F0>.
5. Наумов А. В. Практика применения Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий судебной практики и доктринальное толкование / под ред. Резника. М. : Волтерс Клувер. 2005. 1024 с.
6. Ображиев К. В. Судебный прецедент как источник российского уголовного права: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Ставрополь, 2002. 180 с.
7. Ображиев К. Судебный прецедент в уголовном праве России. *Уголовное право*. 2004. № 3. С. 56–58.
8. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. 442 с.
9. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. URL: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1156767331>.
10. Про судоустрій і статус суддів : закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-19/paran924#n924>.
11. Про судоустрій України та статус суддів: закон України від 06.12.2016 р. № 1774-VIII URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) від 27 жовтня 1999 р. № 9-рп/99 URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KS99009.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS99009.html).
13. Савченко А. В. Порівняльний аналіз кримінального законодавства України та федерального кримінального законодавства Сполучених Штатів Америки: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.08. К., 2007. 616 с.
14. Савченко А. В. Щодо питання про прецедент як джерело кримінального права. *Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених* : науково-практичний збірник / Міністерство внутрішніх справ України. Київ, 2009. № 81. С. 14–18.
15. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
16. Хавронюк М. І. Актуальні проблеми вдосконалення та уніфікації термінології КК України. *Актуальні проблеми вдосконалення та уніфікації термінології Кримінального Кодексу України*. Харків: Права людини, 2011. С. 12–14.
17. Шевчук С. В. Конституційні аспекти висвітлення ЗМІ діяльності судової влади URL: <http://www.judges.org.ua/>.
18. Марченко С. Н. Сравнительно правоведение. Общая часть: Учеб. для юрид. вузов. Москва: Зерцало, 2001.

19. Волков К. А. Судебный прецедент в уголовном праве: за и против. *Российский судья*. 2003. № 7.

20. Ямбушев Ф. Ш. Юридическая природа судебного прецедента. Теоретическое понимание и практическое выражение судебного прецедента в правовой системе России / Саран. кооп. ин-т РУК. Саранск, 2010. 156 с.

21. Судебная практика в советской правовой системы / под ред. С. Н. Братуся. Москва : Юрид. лит., 1975.

22. Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судейское право. Москва, 2008. 312 с.

**Лосич Сергей Васильевич,**  
кандидат юридических наук  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

**Рутвян Кристина Олеговна,**  
студентка  
(Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого,  
Институт прокуратуры и уголовной юстиции)

### **СУДЕБНЫЙ ПРЕЦЕДЕНТ КАК ИСТОЧНИК УГОЛОВНОГО ПРАВА: НАЦИОНАЛЬНЫЙ И ЕВРОПЕЙСКИЙ ИЗМЕРЕНИЯ**

*Научная статья посвящена изучению проблемных вопросов судебного прецедента как источника уголовного права Украины, сформулировано понятие судебного прецедента, его признаки и задачи. Рассмотрен вопрос относительно использования практики Европейского суда по правам человека как источника национального права, в частности и уголовного. Доказывается необходимость правового института судебного прецедента, а также его прямого, непосредственного и обязательного использования в правоприминительной практике.*

**Losych Serhiy Vasilievich,**  
Candidate of Law Sciences  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

**Rutvyan Krystyna Olegivna,**  
student  
(Yaroslav Mudryi National Law University,  
Prosecutor's Office and Criminal Justice Institute)

### **THE JUDICIAL PRECEDENT AS A SOURCE OF CRIMINAL LAW: NATIONAL AND EUROPEAN MEASURES**

*The scientific article is devoted to the analysis of the problematic issues of the judicial precedent as a source of criminal law of Ukraine, the concept of judicial precedent, its features and tasks are formulated. The issue of using the practice of the European Court of Human Rights as a source of national law, including criminal law, is considered. The necessity of a legal institute for a judicial precedent and its direct, candid and mandatory application in the practice of law enforcement is proved.*

**Key words:** *judicial precedent, administrative precedent, judicial practice, source of criminal law, trial, system of judicial organization in Ukraine, European Court of Human Rights.*

Надійшла до редколегії 18.03.2018

УДК 343.135 (477)



**Назимко Єгор Сергійович,**  
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Андріяшевська Марина Сергіївна,**  
аспірант  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

## **СИСТЕМА ТА ЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЙ ЮВЕНАЛЬНОЇ ВІКТИМОЛОГІЇ**

*У статті визначено системи функцій ювенальної віктимології та встановлено їх суспільне і теоретичне значення. Функції ювенальної віктимології поділено на дві групи. Перша група – це загальні функції, що розкривають значення цієї теорії для суспільства та її роль у науковому бутті. Друга група функцій – спеціальні, які характеризують значення ювенальної віктимології в системі наук про протидію злочинності.*

**Ключові слова:** неповнолітній, злочинність, віктимологія, запобігання, дитина.



Дитинство є безперечною цінністю кожного суспільства. Збалансований механізм захисту дітей від злочинних посягань має бути результатом діяльності кожної держави. На сьогоднішній день діти все частіше стають жертвами злочинів. У зв'язку із цим виникає потреба теоретичного осягнення механізму запобігання злочинності щодо неповнолітніх. І одне з першочергових завдань — формування вихідних засад теорії про запобігання злочинності щодо дітей, елементом чого є дослідження системи та значення функцій ювенальної віктимології.

Окремі аспекти теорії запобігання злочинності щодо неповнолітніх досліджували такі вчені, як Н. Л. Березовська, В. М. Бурдін, Є. М. Вечерова, Т. О. Гончар, О. В. Дащенко, Ю. В. Єгорова, А. О. Клевцов, О. О. Книженко, Н. Я. Ковтун, В. П. Козирева, А. Ю. Коновалова, Н. М. Крестовська, В. О. Меркулова, Н. А. Орловська, Л. М. Палюх, О. О. Северин, А. О. Яровий тощо. Однак функціональна складова ювенальної віктимології доки не піддавалась аналізу.

У зв'язку з цим метою запропонованої статті є визначення системи функцій ювенальної віктимології та встановлення їх суспільного та теоретичного значення.

Під функцією ювенальної віктимології необхідно розуміти ту роль, яку виконує теорія про запобігання злочинності щодо неповнолітніх у суспільстві.

Ювенальна віктимологія є невід'ємною частиною кримінології, а її призначення є складовою завдань гуманітарної науки взагалі. В. С. Зеленецький зазначає, що теорія боротьби зі злочинністю виконує такі функції: фактографічну (описову), пізнавальну, епістемологічну, інформаційну, евристичну, прогностичну, пояснювальну, інтегративну (синтезуючу), аксіологічну (оціночну), систематизації, уніфікації, раціоналізаторську, праксеологічну (практично-прикладну), генетичну, методичну, управлінську (орієнтуючу), методологічну, ідеологічну, нормативну, освітньо-виховну, світоглядну та гуманістичну [2, с. 125].

В. О. Навроцький зазначає, що наука в житті суспільства відіграє пізнавальну, критичну та практичну функції [5, с. 17–29].

З нашої точки зору, доцільним буде виокремлення двох груп функцій ювенальної віктимології. Перша група — це загальні функції, що розкривають значення цієї теорії для суспільства та її роль у науковому бутті [6]. Друга група функцій — спеціальні, які характеризують значення ювенальної віктимології в системі наук про протидію злочинності [7].

До **загальних функцій** ювенальної віктимології, на нашу думку, належать такі: евристична, світоглядна, гносеологічна, синтетична, пояснювальна, логічна, праксеологічна, методологічна, прагматична, прогностична, правового моделювання, політична, ідеологічна, виховна та навчальна.

Перейдемо до безпосереднього аналізу загальних функцій ювенальної віктимології.

*Евристична функція* — одна з головних, фундаментальних функцій. Її значення полягає у відкритті нових, раніше невідомих знань про запобігання злочинності щодо неповнолітніх. Ця функція є базовою, визначальною для всіх інших функцій, адже завдання, яке вона виконує, є фактично головним завданням, і, в кінцевому підсумку, — метою самої теорії неповнолітніх — жертв злочинів.

Протягом існування наукового знання завжди однією з його найважливіших ознак, проявом його сутності було відкриття нових, ще невідомих закономірностей існування навколишнього світу. Будь-яка галузь наукового знання здійснює пошук нових процесів та явищ, які раніше були невідомі в межах свого предмета. Крім того, евристична функція знаходить свій прояв у висвітленні прихованих властивостей та характеристик вже вивчених об'єктів, явищ, процесів, що, у свою чергу, може стати базою для доповнення вже існуючих теоретичних положень, розкритті нових рис та зв'язків у закономірностях, що вже сформульовані.

Відкриття, зроблені в межах окремої науки або теорії, окрім внутрішнього значення, можуть позитивно впливати на виробництво нових знань в інших галузях. Окрім суто теоретично-пізнавальної спрямованості евристичної функції науки, неважко помітити її прикладне, загально-соціальне значення. Евристична функція науки завжди була і залишається головним фактором прогресу людства. Своїми досягненнями існуюча цивілізація багато чим зобов'язана покликанню науки шукати проблемні питання та розв'язувати їх, результатом чого є відкриття, народження нового знання [9, с. 29].

Евристична функція ювенальної віктимології, на відміну від теоретико-пізнавальної функції, означає не засвоєння та систематизацію отриманих знань, а здобуття нових, раніше невідомих знань про кримінологічний захист дітей. Запобігання злочинності щодо неповнолітніх. Евристика (від гр. «heurisko» — відшукую, відкриваю) — мистецтво винаходу; керівництво стосовно того, як методичним шляхом знаходити нове [11, с. 530].

*Світоглядна функція* ювенальної віктимології полягає у формуванні уявлень щодо ставлення суспільства до кримінологічного захисту неповнолітніх, кримінологічних заходів та засобів забезпечення ювенальної безпеки. Вона проявляється у вигляді створення ювенальних правових ідеалів та ювенальних правових цінностей, а також формуванні юридичних понять, категорій та конструкцій.

Значення *гносеологічної, або пізнавальної, функції* ювенальної віктимології полягає в тому, що, починаючи з формування ідеї кримінологічного захисту неповнолітніх в історії розвитку юридичної думки, до сьогодення часів, людство, окремі соціальні групи та дослідники вивчають ефективність кримінологічних засобів запобігання злочинності щодо неповнолітніх, пошуку оптимальної ювенальної кримінологічної моделі. Ця діяльність побудована на раціональній, свідомій діяльності людини. Одержання, накопичення й засвоєння знань про особливості неповнолітніх як особливої кримінологічної категорії стає запорукою формування концепції ювенальної віктимології як такої.

*Пізнавальна функція* ювенальної віктимології також полягає у вивченні таких правових явищ, як «злочинність щодо неповнолітніх», «ювенальна кримінологія», «кримінологічні засоби та технології у системі запобігання злочинності щодо неповнолітніх» тощо; у засвоєнні отриманих знань щодо закономірностей виникнення, розвитку і функціонування ювенальної віктимології; у формуванні загальних уявлень про кримінологічні та ювенальні явища, обумовлених предметом теорії; у констатації існуючого стану злочинності стосовно неповнолітніх.

У прямій залежності від пізнавальної функції знаходиться, перш за все, *синтетична функція* ювенальної віктимології, яка забезпечує об'єднання окремих достовірних знань про запобігання злочинності щодо неповнолітніх в єдину цілісну систему. Важливим елементом цієї функції є проведення свого роду інвентаризації комплексних ювенальних досліджень, що існують в теорії протидії злочинності на сьогодні.

*Пояснювальна функція* полягає у виявленні причинних залежностей, різноманіття зв'язків механізму запобігання злочинності щодо неповнолітніх з певним історичним етапом розвитку суспільства, істотних характеристик походження, функціонування та розвитку окремих елементів ювенальної віктимології.

За допомогою *логічної функції* можна визначити місце ювенальної віктимології у системі кримінологічного знання, механізмі запобігання злочинності. Панує думка про те, що правова наука є не тільки пізнавально-теоретичною, але й «виробничою» в розумінні безпосереднього активного впливу на законодавство і практику його застосування [1, с. 91]. Логічна функція ювенальної віктимології також забезпечує формування нормативних приписів стосовно кримінологічного захисту дитинства, а також розроблення найоптимальніших засобів практичної діяльності у сфері зниження рівня злочинності щодо неповнолітніх.

*Праксеологічна функція* ювенальної віктимології своєю особливістю має те, що розроблені в її межах висновки та пропозиції переводяться на рівень практичних дій учасників певних правовідносин. О. О. Івін, характеризуючи практичну значимість науки, зазначає, що наука існує не заради самої себе, а заради тої користі, яку вона здатна принести суспільству [4, с. 211]. Але при цьому він підкреслює, що прив'язувати науку до практики і вимагати від неї негайних позитивних результатів небезпечно. Не стільки теоретична та пізнавальна зацікавленість вченого, скільки потреби суспільства стимулюють постійний розвиток науки. Тому наука існує, у першу чергу, для того, щоб забезпечити ефективність соціальної практики людей [4, с. 211].

Як зазначає В. О. Навроцький, практична функція кримінально-правової науки реалізується у виробленні пропозицій з удосконалення кримінального законодавства та практики його застосування. Наука повинна не лише оцінити їх стан, тенденції розвитку, висловити критичні зауваження, але й бути конструктивною — допомогти усунути виявлені недоліки, сформулювати рекомендації та пропозиції щодо правильного вирішення відповідних питань у сфері протидії злочинам [5, с. 17–29].

Призначення ювенальної віктимології полягає в науковому забезпеченні реалізації на практиці вироблених нею практичних рекомендацій та пропозицій. Також ця функція дає змогу знаходити і викривати дефекти та недоліки чинного законодавства, фіксувати невідповідність правової норми кримінологічним потребам та викликам.

*Методологічна функція* ювенальної віктимології полягає в розробленні та вдосконаленні теоретичних та емпіричних методів, способів і прийомів дослідницької діяльності у сфері запобігання злочинності щодо неповнолітніх. Також завдяки цій функції відбувається отримання та примноження наукового знання; набуття знання у вигляді нових понять, категорій, законів, гіпотез, ідей, концепцій; організація використання нових знань у практичній діяльності [10, с. 12]. Методологічна база ювенальної віктимології є основою її іс-



нування та діяльності з продукування нових знань про запобігання злочинності щодо неповнолітніх.

*Прагматична функція* ювенальної віктимології полягає у передбаченні існування невідомих раніше фактів, явищ або їх властивостей у сфері кримінологічного захисту неповнолітніх, зв'язків між явищами, заснованому на теоретичних уявленнях про жертву злочину та неповнолітнього як жертви злочину.

*Прогностична функція* ювенальної віктимології (кримінологічного прогнозу злочинності щодо неповнолітніх у майбутньому) полягає в тому, що висновки та рекомендації, розроблені зазначеною теорією, надають юридичній практиці дуже важливі орієнтири для її розвитку, вказують напрями руху ювенальних правовідносин у межах механізму запобігання злочинності.

О. Конт прогностику вважав основною функцією науки. Він зазначав, що істинне позитивне мислення полягає переважно в здатності знати, щоб передбачати, вивчати те, що є, і звідси передбачати те, що має статися відповідно до загального положення про незмінність природних законів [3, с. 413]. В. М. Сирих зазначає, що прогностична функція юридичної науки яскраво проявляється при визначенні шляхів подальшого розвитку законодавства і практики його застосування. На його думку, можна достатньо точно передбачити успіх нормативно-правових рішень, що проєктуються, чи, навпаки, спрогнозувати негативні наслідки їхньої дії. Це залежить від того, наскільки прийняте нормативно-правове рішення враховує та відповідає теоретичним положенням юридичної науки і вимогам законодавчої техніки, а також чи відповідає воно існуючому рівню економічних та культурних відносин у суспільстві [8, с. 27].

Вказана функція спрямована на праксеологічний результат. Зазначений результат найбільш точно описав В. О. Навроцький: «... кримінально-правова наука свою ... прогностичну роль виконує насамперед в аспектах: а) передбачення необхідних змін у законодавстві про протидію злочинам; б) оцінки майбутньої ефективності законодавчих новел; в) припущення про те, як ті чи інші нові законодавчі положення будуть застосовуватися у практичній правозастосовній діяльності. Якщо наука не заглядає наперед, якщо вона не йде попереду подій і не пропонує правильний шлях, то всі інші її функції стають у кращому випадку декларативними» [5, с. 27].

На підставі виявлення певних закономірностей та тенденцій ювенальна віктимологія формулює перспективи на майбутнє шляхом висунення гіпотез та прогнозів.

Зазначена функція, з юридичної точки зору, тісно пов'язана з функцією *правового моделювання*, яка полягає в розробленні юридичних моделей запобігання злочинності щодо неповнолітніх, функціонування механізму кримінологічного захисту дитинства.

Правове моделювання пов'язане з такою категорією, як ціль у праві — це не тільки відбиття і закріплення існуючих суспільних відносин, але і своєрідна форма «майбутнього в теперішньому», прообраз (ідеальне передбачення) того суспільного стану (результату), до якого свідомо прагне законодавець [12, с. 76].

*Політична функція* ювенальної віктимології полягає у формуванні політичної думки, концепції кримінологічного захисту дитинства, відповідних програм діяльності державних органів та громадських організацій. Від неї залежить втілення ідей ювенальної віктимології у формування політичної позиції держави.

*Ідеологічна функція* ювенальної віктимології характеризується узагальненням та формуванням ідей, поглядів, уявлень про необхідність, форми та методи кримінологічного захисту дитинства. Також вона виявляється у цілеспрямованому впливі ювенальної віктимології передусім на правову, а також моральну, політичну свідомість людей, підвищення їх правової культури та зміцнення у суспільній свідомості ідеалів необхідності захисту неповнолітніх, соціальної допомоги зазначеній категорії осіб.

*Виховна та навчальна* функції ювенальної віктимології допомагають розв'язувати проблеми, що виникають у процесі правового виховання та підготовки майбутніх спеціалістів у сфері ювенальної превенції. Ювенальна віктимологія має концентрувати в собі високий рівень знань, результати надбання «колективного розуму», які розкривають сутність, зміст, закономірності функціонування та прогнозування розвитку вчення про віктимологізацію неповнолітніх, законодавства та практики його застосування у зазначеній сфері.

Ювенальна віктимологія має стати науковою базою для відповідної навчальної дисципліни та підґрунтям наукового та професійного розвитку спеціалістів, фахівців у сфері ювенальної превенції. Таке твердження засноване на висновку В. О. Навроцького про те, що саме кримінально-правова наука повинна серед безлічі наукових концепцій, теорій, ідей відібрати ті, які на сьогоденному етапі розвитку є панівними, достатньо аргументованими, такими, що перевірені часом та апробовані практикою, і запропонувати їх для вивчення в межах відповідної дисципліни [5, с. 17–29].

Враховуючи те, що ювенальна віктимологія є теорією юридичною та суспільною, на сучасному етапі цілком логічно було б усвідомити, що вона виконує ті ж функції, що й усі науки вказаного класу. Вивчення змісту та сфер реалізації функцій ювенальної віктимології говорить про те, що всі вони тісно зв'язані між собою, обумовлюють одна одну. Розглядати їх необхідно саме в системі з чітким розмежуванням, хоча реально дуже важко провести чітку межу між окремими функціями.

До **спеціальних функцій ювенальної віктимології** належать такі: інтеграційна, розподільна, стабілізуюча, оптимізує, узгоджувальна, системотворча, регулятивна, субординаційна, забезпечувальна, функція цілепокладання.

*Інтеграційна функція* ювенальної віктимології знаходить своє вираження в об'єднанні в єдине ціле системи правових норм, що регулюють правові відносини, пов'язані із кримінологічним захистом дитинства, мінімізації віктимологічного ризику неповнолітніх.

У сфері наукового знання щодо протидії злочинності інтеграційна функція найбільш повно характеризує сутність та призначення ювенальної віктимології, оскільки виокремлює серед засобів протидії злочинності ті, що спрямовані на забезпечення захисту дітей. Інтеграційну функцію необхідно розглядати як сукупний результат реалізації інших функцій ювенальної віктимології, які мають щодо неї службовий, так званий забезпечувальний, характер. Хоча це не позбавляє останніх сутнісного, системоутворюючого характеру.

Яке функціональне навантаження *розподільної функції* ювенальної віктимології? Справа в тому, що для належної реалізації розподільної функції ювенальної віктимології та «збалансування» розподілу заходів, що знаходяться в арсеналі запобігання злочинності щодо неповнолітніх, існує *стабілізуюча функція*. Її основне призначення — розроблення принципів, методів та методик зниження віктимологічних ризиків неповнолітніх.

*Оптимізує функція* забезпечує відповідність та збалансованість функціонування кримінологічного механізму запобігання злочинності щодо неповнолітніх, гармонічну взаємодію складових.

*Узгоджувальна функція* обумовлює систему побудови та функціонування кримінологічного механізму запобігання злочинності щодо неповнолітніх у цілому, визначає місце кожного компонента, встановлює порядок і послідовність їх реалізації, забезпечує координацію взаємодії елементів цього механізму.

*Системотворча функція* ювенальної віктимології полягає в тому, що у вченні про запобігання злочинності щодо дітей спочатку синтезуються знання про засоби та методи запобігання цьому виду соціальної практики, а потім — виокремлюються в окреме знання в межах певної галузі науки. Існування цієї функції підтверджується ще й тим, що пробле-

ми досліджуваної сфери розглянуто в межах таких наук, як кримінологія, кримінальне право, кримінально-виконавче право, кримінальний процес тощо.

*Регулятивна функція* визначає сталий розвиток структурних компонентів ювенальної віктимології, передбачає їх взаємодію та реалізацію відповідно до науково-обґрунтованих засад кримінологічного захисту дитинства.

*Субординаційна функція* відображає відносини підпорядкування в механізмі запобігання злочинності щодо неповнолітніх. Розуміння даної функції базується на розгляді механізму запобігання злочинності щодо неповнолітніх як складного системного утворення, у якому всі компоненти взаємопов'язані та залежать один від одного, знаходяться в єдиному субординаційному підпорядкуванні. У разі дисфункції субординації в цьому механізмі можливе виникнення не тільки внутрішніх проблем, що відбивається в неадекватному або необґрунтованому застосуванні кримінологічних заходів, а й ненормальне застосування інших заходів, що знаходяться в арсеналі ювенальної віктимології (кримінально-виконавчих, профілактичних тощо).

*Функція цілепокладання* визначає цілі та завдання функціонування та розвитку кримінологічного механізму запобігання злочинності щодо неповнолітніх та його окремих компонентів. Зазначимо, що перед кожним компонентом цього механізму стоїть конкретно визначене завдання, що підпорядковується єдиній меті — досягнення мінімальних ризиків віктимологізації неповнолітніх. Призначенням ювенальної віктимології є таке розподілення завдань кожного етапу, яке б забезпечувало максимально ефективне досягнення цілей та завдань.

Необхідність виконання завдань зі стратегічного розвитку кримінологічного механізму запобігання злочинності щодо неповнолітніх обумовлює запровадження нової функції — *функції сталого розвитку, або забезпечувальної функції*. Головним призначенням цієї функції є підтримання цілісності, стійкості, рівноваги системи заходів, що застосовують у справі запобігання злочинності щодо дітей.

Таким чином, можемо зробити певні висновки.

Функції ювенальної віктимології можна умовно поділити на дві групи. Перша група — це загальні функції, що розкривають значення цієї теорії для суспільства та її роль у науковому бутті. Друга група функцій — спеціальні, які характеризують значення ювенальної віктимології в системі наук про протидію злочинності.

До загальних функцій ювенальної віктимології належать такі: евристична, світоглядна, гносеологічна, синтетична, пояснювальна, логічна, праксеологічна, методологічна, прагматична, прогностична, правового моделювання, політична, ідеологічна, виховна та навчальна. До спеціальних функцій ювенальної віктимології належать такі: інтеграційна, розподільна, стабілізуюча, оптимізує, узгоджувальна, системотворча, регулятивна, субординаційна, забезпечувальна, функція цілепокладання.

Враховуючи те, що ювенальна віктимологія є теорією юридичною та суспільною, на сучасному етапі цілком логічно було б усвідомити, що вона виконує ті ж функції, що й усі науки вказаного класу. Вивчення змісту та сфер реалізації функцій ювенальної віктимології говорить про те, що всі вони тісно зв'язані між собою, обумовлюють одна одну. Розглядати їх необхідно саме в системі з чітким розмежуванням, хоча реально дуже важко провести чітку межу між окремими функціями.

### Список використаних джерел

1. Бабаев В. К. Теория советского права в конспектах лекций и схемах [пособие]. Горький, 1990. 189 с.
2. Зеленецкий В. С. Общая теория борьбы с преступностью. 1. Концептуальные основы [монография]. Х.: Основа, 1994. 321 с.
3. Зотов А. Ф. Буржуазная философия середины XIX — начала XX века: Учеб. пособие для филос. фак. ун-тов. М.: Высшая школа, 1988. 520 с.

4. Ивин А. А. Современная философия науки. М. : Высшая школа, 2005. 592 с.
5. Навроцький В. О. Предмет, завдання та функції науки кримінального права. *Правова доктрина України*: у 5 т. Х.: Право, 2013. Т. 5. Кримінально-правові науки в Україні: стан, проблеми та шляхи розвитку / В. Я. Тацій, В. І. Борисов, В. С. Батиргареєва та ін.; за заг. ред. В. Я. Тація та В. І. Борисова. С. 17–29.
6. Назимко Є. С. Види та загальна характеристика спеціальних функцій ювенальної пеналогії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2013. № 6–2. Т. 2. С. 91–93.
7. Назимко Є. С. Загальні функції ювенальної пеналогії: види та характеристика. *Митна справа*. 2013. № 1. Ч. 2. Кн. 1. С. 156–162.
8. Общая теория права : учеб. для юрид. вузов / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев [и др.] ; под общ. ред. А. С. Пиголкина. 2-е изд. М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1996. 384 с.
9. Павлов С. В. Функції та завдання криміналістики (теоретико-прикладний аспект): дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.09 — кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза. Запоріжжя: Запорізький юридичний інститут МВС України, 2003. 202 с.
10. Папковская П. Я. Методология научных исследований: курс лекций. 2-е изд. Минск : ООО «Информпресс», 2006. 176 с.
11. Философский словарь / [А. В. Адо, Н. Д. Александровская, И. И. Андреев, Э. М. Андреев, Л. Б. Баженов, Э. А. Батищев и др.] ; под ред. И. Т. Фролова. 6-е изд. М. : Политиздат, 1991. 560 с.
12. Черкас М. Є. Функції правосвідомості в механізмі правового регулювання: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Х. : Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого, 2010. 207 с.

**Назымко Егор Сергеевич,**

доктор юридических наук, старший научный сотрудник  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

**Андрияшевская Марина Сергеевна,**

аспирант  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

#### **СИСТЕМА И ЗНАЧЕНИЕ ФУНКЦИЙ ЮВЕНАЛЬНОЙ ВИКТИМОЛОГИИ**

*В статье определена система функций ювенальной виктимологии и установлено общественное и теоретическое значение этих функций. Функции ювенальной виктимологии разделены на две группы. Первая группа – это общие функции, раскрывающие значение этой теории для общества, ее роль в научном бытии. Вторая группа функций – специальные, характеризующие значение ювенальной виктимологии в системе наук о противодействии преступности.*

**Ключевые слова:** несовершеннолетний, преступность, виктимология, предотвращение, ребенок.

**Nazymko Yegor Sergeevich,**

Doctor of Law, Senior Researcher  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

**Andriiashevska Maryna Sergiivna,**

postgraduate  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

#### **THE SYSTEM AND IMPORTANCE OF FUNCTIONS OF JUVENILE VICTIMOLOGY**

*The article defines the system of functions of juvenile victimology and establishes their social and theoretical significance. The functions of juvenile victimology are divided into two groups. The first group are general functions that reveal the significance of this theory for society, and its role in scientific life. The second group of functions – special, characterizing the importance of juvenile victimology in the system of sciences on countering crime.*

**Key words:** juvenile, crime, victimology, prevention, child.

Надійшла до редколегії 29.03.2018

УДК 343.85



**Обод Андрій Валентинович,**  
ад'юнкт  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЮВЕНАЛЬНОЇ КРИМІНАЛЬНО- ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

*У статті розглядаються сучасні доктринальні та законодавчі підходи до визначення таких понять, як «кримінально-правова політика» та «ювенальна кримінально-правова політика». Базуючись на існуючих положеннях, автором сформовано власні відповідні дефініції. Досліджено особливості ювенальної кримінально-правової політики, підходи вчених до визначення її сутності та змісту з метою формулювання власної дефініції ювенальної кримінально-правової політики. З'ясовано, що на сьогоднішній день ювенальна політика знаходиться на стадії зародження, а отже потребує систематичних досліджень з боку соціологів, правників, психологів, педагогів, науковців інших галузей знань.*

**Ключові слова:** неповнолітній, ювенальна політика, кримінально-правова політика, кримінальне законодавство, правосуддя.

Українське кримінальне законодавство з моменту прийняття у 2001 році чинного Кримінального кодексу завжди було і залишається одним із найгуманніших в Європі. На нашу думку, це, насамперед, може бути пов'язано з орієнтацією законодавця не тільки на захист потерпілого та забезпечення гарантованої відплати винним за вчинене суспільно небезпечне діяння, а й безпосередньо на особистість самого злочинця, врахування його інтересів та захист його прав і свобод у межах здійснення правосуддя. Така позиція є дійсно виправданою та дієвою, оскільки правильним є вважати КК України не тільки переліком суспільно небезпечних діянь та загальних положень щодо підстав кримінальної відповідальності, а й одним із головних інструментів, застосовуваних для виправлення злочинця. У цьому контексті особливої уваги потребують неповнолітні, які вчинили злочини у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність (відповідно до ст. 22 КК України — 16, в окремих випадках — 14 років).

Так, визнання неповнолітніх специфічною та найбільш уразливою категорією суб'єктів дозволило законодавцеві створити власний привілейований підхід до встановлення особливостей їхньої кримінальної відповідальності та покарання, що набуло форми у розділі XV КК України — «Особливості кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх». Однак однією з прогалин сучасного кримінального законодавства є той факт, що з 2001 року норми, які знаходяться у зазначеному розділі майже не зазнали змін, що призвело до часткової втрати їхньої дієвості на практиці. Остання теза не голослівна: її підтвердженням є судова статистика, відповідно до якої у 2008 році було засуджено 10078 неповнолітніх осіб, які скоїли злочин (з них 5953 особи вчинили тяжкі злочини, 390 — особливо тяжкі), у 2009 році засуджено 8555 неповнолітніх (5410 — за вчинення тяжких злочинів, 373 — особливо тяжких), у 2010 — 10883 (6274 — за тяжкі злочини, 303 — за особливо тяжкі), у 2011 році засуджено 8686 неповнолітніх осіб, які скоїли злочин (з них 5302 особи вчинили тяжкі злочини, 155 — особливо тяжкі), у 2012 — 9010 осіб, (5058 — за вчинення тяжких злочинів, 159 — особливо тяжких), у 2013 засуджено 5911 неповнолітніх (3173 особи вчинили тяжкі злочини, 115 — особливо тяжкі), у 2014 році — 4875 не-

повнолітніх (2573 — за тяжкі злочини, 69 — особливо тяжкі), у 2015 році засуджено 4589 неповнолітніх (2465 за вчинення тяжких злочинів, 54 — особливо тяжких), у 2016 році засуджено 3474 неповнолітніх осіб, які скоїли злочин (1755 — тяжкі, 43 — особливо тяжкі) [1].

Отже, нестабільна (хоча і з тенденцією до зниження) динаміка злочинності неповнолітніх свідчить про нагальну потребу удосконалення ювенальної кримінально-правової політики, яка на сьогоднішній день знаходиться на стадії занедбання, що не є виправданим у світлі реорганізації системи правосуддя, зокрема роботи над удосконаленням інститутів пробації, медіації та відновлювального правосуддя. Враховуючи зазначене, вважаємо за доцільне більш детально розглянути особливості ювенальної кримінально-правової політики, підходи вчених до визначення її сутності та змісту з метою формулювання власної дефініції ювенальної кримінально-правової політики.

Так, свого часу австро-німецький юрист-кримінолог, письменник та журналіст Франц фон Лист у своїй праці «Завдання кримінальної політики» визначав кримінальну політику як систематичну сукупність підстав, які спираються на наукове дослідження причин злочину та дії, виробленої покаранням, — підстав, погодившись із якими держава за допомогою покарання та споріднених йому інститутів повинна боротися зі злочином [2, с. 7]. Зазначена теза вченого, на нашу думку, є чудовою ілюстрацією ставлення до кримінально-правової політики та її змістовних елементів Німеччини XVIII століття, котра й дотепер залишається актуальною в усіх європейських державах. У нашій країні єдиним втіленням кримінального законодавства є Кримінальний кодекс, який передбачає вичерпний перелік суспільно-небезпечних діянь, визначає межу покарання за вчинення останніх та вміщує в собі загальні норми, які здійснюють допоміжну функцію. Дослідження норм кримінального законодавства, встановлення прогалів та пошук шляхів їх усунення є одними з основних напрямків боротьби зі злочинністю, а отже є сукупністю дій, які можна вважати елементами кримінально-правової політики.

Схожу думку мають і В. І. Борисов та П. Л. Фріс, які зазначають, що «кримінально-правова політика є системоутворюючим елементом усієї політики держави у сфері боротьби зі злочинністю, яка розробляє стратегію і тактику, формулює основні завдання, принципи, напрями і цілі кримінально-правового впливу на злочинність, визначає засоби їх досягнення» [3, с. 5]. Дійсно, кримінальне законодавство повинно мати динамічний, гнучкий характер. Із розвитком суспільства, виникненням нових моделей як правослухняної, так і злочинної поведінки змінюється форма самого злочину, а отже повинен змінюватися й підхід до покарання за нього. Пошук нових кримінально-правових заходів боротьби зі злочинністю, модернізація існуючих інститутів — все це комплекс засобів впливу на злочинність, про який ведуть мову вчені. Отже, підхід, при якому кримінально-правова політика визначається як комплекс заходів правового впливу на злочинність, на нашу думку, є правильним, як і сприйняття її складовим елементом усієї політики держави у сфері боротьби зі злочинністю.

Цікаву позицію займає і К. М. Данченко, яка вважає, що «кримінально-правова політика у сфері покарань спрямована на вивчення правових тенденцій, що сприяє виробленню загальних положень кримінального законодавства щодо визначення кола злочинних діянь і системи покарань, встановлення санкцій у нормах, що визначають види злочинів та обрання справедливих видів покарань» [4, с. 160].

Підхід ученої до визначення кримінально-правової політики у сфері покарань є вельми цінним у межах нашого дослідження. Не є таємницею, що робота над удосконаленням кримінального законодавства, по-перше, полягає у збиранні та вивченні статистичних даних, які стосуються криміногенної ситуації в країні. По-друге, дослідженню підлягають також наукові праці та резолюції, які складаються вченими на їх підставі. Це все і є рушійною силою динамізму кримінального законодавства. Але навряд чи сама кримінально-правова політика може полягати у вивченні правових тенденцій. Вона, а точніше її якість,

є скоріше наслідком такого вивчення, інструментом, завдяки якому законодавець запроваджує наукові напрацювання у практику.

Іншу думку, дещо протилежну нашій, висловлюють Ю. В. Баулін, М. В. Буроменський, В. В. Голіна і т. ін. Учені зазначають, що «терміном «кримінально-правова політика» можуть однаково позначатися чотири хоч і споріднені, проте відмінні між собою явища: 1) діяльність держави з протидії злочинності засобами кримінального права; 2) державна концепція здійснення такої діяльності; 3) сукупність наукових знань (наука), що вивчає закономірності та перспективи здійснення цієї діяльності; 4) відповідна навчальна дисципліна (курс, спецкурс тощо) для студентів вищих юридичних навчальних закладів...» [5, с. 194–195]. Науковці вважають, що «цілком очевидним є те, що в онтологічному аспекті кримінально-правова політика — це, перш за все, особливий вид діяльності держави з протидії злочинності кримінально-правовими засобами, а вже потім — відповідна теоретична модель (якої може і не бути), галузь науки, що покликана вивчати цю діяльність та виробляти модель її здійснення, і навіть навчальна дисципліна, у межах якої це все може вивчатися студентами» [5, с. 194–195].

Коментуючи наведену тезу, зазначимо, що, якщо розглядати кримінально-правову політику як діяльність держави, спрямовану на боротьбу зі злочинністю, доцільно визначити безпосередні засоби такої боротьби, основними серед яких, на нашу думку, є: загальна та спеціальна превенція, виправлення злочинця, вивчення статистики та особливостей особи злочинця, перегляд складів злочинів та санкцій за них, оптимізація процесу виконання кримінальних покарань. Тобто основними засобами боротьби зі злочинністю є сукупність кримінологічних, кримінально-правових та кримінально-виконавчих явищ та процесів. Результати дослідження цих явищ та процесів є лише допоміжними засобами, застосовуваними для їх оптимізації, але при цьому вони виходять за межі правової політики, оскільки не обов'язкові до виконання, а є або коментарем до існуючих положень законодавства, або певного роду рекомендаціями.

Ті ж самі вчені, на нашу думку, правильно зазначають, що «наука кримінального права посідає своє місце в кримінально-правовій системі України. Предметом кримінально-правової науки України є закономірності, що існують у сфері визначення суспільно небезпечних діянь як злочинів та їх кримінально-правових наслідків. Наука кримінального права практично зосереджується на дослідженні чотирьох груп проблем, а саме: 1) яку поведінку людей слід визнавати злочинною; 2) які кримінально-правові наслідки мають наставати, фактично настають після вчинення злочину і яка їхня ефективність; 3) у яких правових формах знаходять своє закріплення матеріальні кримінально-правові норми; 4) які межі дії національних кримінально-правових актів» [5, с. 45].

Отже, наукова діяльність, як і кримінально-правова політика, є однією зі складових кримінально-правової системи України. Звичайно, у світі не існує жодного явища, яке б не було пов'язано з політикою, і наука не є виключенням. Але наукова діяльність може розглядатися як складова політики в її широкому розумінні. Коли ж ми говоримо про окремий її напрямок, у нашому випадку — кримінально-правовий, навряд чи визнання дослідження проблем кримінального законодавства структурною одиницею кримінально-правової політики є правильним.

Таким чином, з урахуванням усіх наведених думок учених, їх аналізу, можемо підсумувати, що **кримінально-правова політика держави** — це сукупність кримінально-правових, кримінально-процесуальних, кримінально-виконавчих та кримінологічних заходів та засобів боротьби зі злочинністю, які полягають у направленні сил та ресурсів органів державної, виконавчої та судової влади на поліпшення криміногенної ситуації в країні на всіх її рівнях. До основних змістовних елементів кримінально-правової політики входять: 1) розробка актуальних та своєчасних засобів боротьби зі злочинністю; 2) створення альтернативних покаранню заходів роботи зі злочинцями; 3) оптимізація виконання існуючих видів покарань; 4) збір інформації та обробка статистичних даних щодо стану злочинності

в країні, а також прогнозування на їх основі відповідних тенденцій; 5) регулярний аналіз, редакція та загальна гуманізація норм КК, КВК та КПК України.

Так, як ми вже зазначали, актуалізація та гуманізація вітчизняного кримінального законодавства є одними з елементів кримінально-правової політики держави. У контексті цього необхідно зазначити, що важливим напрямком такої актуалізації є виокремлення уразливих, привілейованих суб'єктів кримінальної відповідальності, якими, серед інших, є неповнолітні злочинці. Сьогодні кримінально-правова політика, яка здійснюється стосовно неповнолітніх, знаходиться лише на старті та потребує рушійної сили, яка полягає у пристошуванні законодавства до вимог міжнародних нормативно-правових актів, що стосуються особливостей відправлення правосуддя щодо неповнолітніх та у загальному розвитку ювенальної кримінально-правової політики.

На нашу думку, слушно зазначає Р. М. Опацький, що «в основу формування ювенальної політики покладено ряд принципів, основні з яких: 1) відповідність міжнародним стандартам у сфері захисту прав дітей; 2) демократичний характер, гуманність, правові засади, справедливість і гласність у діяльності суб'єктів ювенальної політики; 3) законодавче забезпечення прав дитини; 4) державна підтримка сім'ї з метою забезпечення повноцінного виховання дітей, захисту їхніх прав, підготовки їх до повноцінного життя в суспільстві; 5) встановлення та дотримання державних мінімальних соціальних стандартів основних показників якості життя дітей з урахуванням регіональних відмінностей даних показників; 6) відповідальність посадових осіб, громадян за порушення прав і законних інтересів дитини, заподіяння їй шкоди; 7) державна підтримка органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань та інших організацій, що здійснюють діяльність щодо захисту прав та законних інтересів дитини» [6, с. 38].

На нашу думку, ювенальна політика — поняття достатньо широке, яке включає в себе не тільки окремі випадки регулювання зв'язку між державою та неповнолітнім, який потрапив у конфлікт із законом, а й сукупність усіх правових та соціальних відносин, які стосуються виховання, освіти, охорони здоров'я, захисту прав та свобод, а також інших сфер життя молодого покоління.

Досліджуючи особливості ювенальної політики, О. М. Литвинов, Є. С. Назимко та Т. І. Пономарьова її зміст вбачають у «діяльності відповідних суб'єктів, яка спрямована на: вивчення становища неповнолітніх осіб, що вчинили злочини; здійснення контролю на мікро- та макрорівні за їхніми взаєминами з родиною, стосунками з оточуючим середовищем; аналіз існуючих міжнародних нормативно-правових актів, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх з метою імплементації міжнародного досвіду у національне законодавство; оцінку ефективності власної нормативно-правової бази, що стосується відправлення правосуддя щодо неповнолітніх; корекцію правового статусу неповнолітніх, звільнених від покарання, або таких, що його відбули; допомогу у ресоціалізації неповнолітніх, звільнених від покарання, або таких, що його відбули». Учені вважають, що «ювенальна пенальна політика — це цілеспрямована діяльність, пов'язана з прийняттям відповідальних рішень щодо сприяння виправленню неповнолітнього, який вчинив злочин, та його ресоціалізації, забезпечення загальної та спеціальної превенції, застосування заходів правового впливу з боку держави, які спрямовані на захист прав неповнолітнього, під час призначення, відбування та звільнення від відбування покарання, а також забезпечення чесності та прозорості під час взаємодії з судовою системою» [7, с. 27].

Ми не повною мірою погоджуємося із вченими, оскільки наведена дефініція ювенальної пенальної політики є спірною. Якщо науковці розглядають ювенальну політику в її вузькому сенсі — у межах покарання неповнолітнього, тоді залишається незрозумілим, яке місце в такому випадку посідає ресоціалізація неповнолітнього, яка у більшості випадків проводиться після відбування покарання. Якщо ж учені мають на увазі ювенальну політику в широкому сенсі, вважаємо, що в такому випадку необхідно розглядати всі сфери життя, з якими взаємодіє неповнолітній в процесі свого дорослішання.



Н. М. Крестовська під ювенальною політикою розуміє систему законодавчих та нормативних актів, організаційних заходів щодо встановлення та підтримання нормативного життєзабезпечення дітей, підлітків та молоді. Учена зазначає, що «захист дитинства та сприяння соціальному становленню молоді в сучасній Україні об'єктивно стають політичними пріоритетами, що приводить до формування нового напрямку державної політики — ювенальної політики, яка має два взаємопов'язані напрямки — дитячий та молодіжний. Дитячий вектор ювенальної політики — це, перш за все, особливий захист дітей з боку сім'ї, держави, суспільства та світової спільноти в цілому. Молодь же потребує не стільки захисту, скільки сприяння у своєму соціальному та громадянському становленні, залучення до вирішення загальнодержавних і глобальних проблем. Провідна ж мета ювенальної політики є єдиною і полягає у забезпеченні гідного життя та соціалізації дитини/молодої людини в межах громадянського суспільства» [8, с. 17].

Ми повністю підтримуємо думку Н. М. Крестовської, оскільки до деморалізації підлітка у віці його особистісного становлення може призвести низка факторів, які тісно пов'язані з неналежним функціонуванням інституту ювенальної юстиції. Отже, відсутність підтримки з боку держави, неналежне або взагалі відсутнє фінансування молодіжних проєктів, скорочена кількість місць для навчання за державним замовленням, низький рівень заробітної плати — все це призводить до вимушеного пошуку неповнолітніми фінансового забезпечення, що не завжди відбувається законним шляхом. Своєчасне спрямування підліткової енергії на зайняття спортом, на вивчення іноземних мов, залучення молоді до громадських організацій, до участі у конкурсах та змаганнях — чи не найголовніші шляхи боротьби зі злочинністю неповнолітніх. Не стане на заваді і створення молодіжних організацій для здійснення волонтерської діяльності, а також залучення до такої організації психологів та педагогів, які матимуть можливість допомагати неповнолітнім вирішувати проблеми, які виникають в процесі дорослішання, тощо. Отже, теза вченої про те, що захист дитинства та сприяння соціальному становленню молоді в сучасній Україні є політичними пріоритетами дуже правильна та своєчасна. Молодь — майбутнє держави, а тому ухилення від сприяння зростанню майбутнього покоління може призвести до зупинення нині стабільного розвитку України, збільшення рівня злочинності та може стати на заваді євроінтеграції країни. У контексті цієї нашої думки очевидним є зв'язок ювенальної політики з боротьбою зі злочинністю, а тому логічним є висновок, що ювенальна кримінально-правова політика є складовою ювенальної політики, яка здійснюється за допомоги ювенальної юстиції.

Таким чином, з урахуванням досліджених думок вчених, вважаємо, що **ювенальна кримінально-правова політика** — системна діяльність держави, покликана сприяти захисту прав неповнолітніх у межах кримінального судочинства, яка реалізується через норми Кримінального, Кримінально-виконавчого та Кримінального процесуального кодексів, та спрямована на роботу з неповнолітніми, які вчинили злочин, їхню реабілітацію, ресоціалізацію та перевиховання, а також вивчення проблем та передумов підліткової злочинності, її прогнозування, облік та здійснення загально-превентивних та спеціально-превентивних заходів.

Підводячи підсумок, зазначимо, що на сьогоднішній день ювенальна політика знаходиться на стадії зародження, а отже потребує систематичних досліджень з боку соціологів, правників, психологів, педагогів, науковців інших галузей знань. Центральне місце в становленні ювенальної політики посідає міжнародне законодавство з питань всебічного захисту прав дитини. У цьому контексті одним із найбільш важливих напрямків є ювенальна кримінально-правова політика, яка надає алгоритм дій у найскладнішій ситуації — у випадку вчинення незрілою особою злочину — найвищого проступку законотворчої людини.

#### Список використаних джерел

1. Судова влада України. Офіційний веб-портал URL: <http://court.gov.ua/>
2. Лист Ф. Задачи уголовной политики. Преступление как социально-патологическое явление / сост. и предисл. В. С. Овчинского. М. : ИНФРА-М., 2004. 110 с.

3. Борисов В. І. Ефективність кримінально-правової політики. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2014. № 1. С. 1–18.
4. Данченко К. М. Поняття та зміст кримінально-правової політики у сфері покарання. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 154–161.
5. Сучасна кримінально-правова система в Україні: реалії та перспективи / Ю. В. Баулін, М. В. Буроменський, В. В. Голіна, В. К. Гришук, О. В. Зайчук, В. О. Навроцький, О. В. Наден, Ю. В. Нікітін, Н. М. Оніщенко, Ю. А. Пономаренко, М. І. Хавронюк, О. В. Харитонова, В. І. Ша-кун. Київ: ВАІТЕ, 2015. 688 с.
6. Опацький Р. М. Ювенальна політика: поняття та зміст. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 37–40.
7. Литвинов О. О. Становлення та розвиток ювенальної пенальної політики Республіки Польща (кримінально-правове дослідження) / О. О. Литвинов, Є. С. Назимко, Т. І. Пономарьова. Київ : Дакор, 2015. 128 с.
8. Крестовська Н. М. Ювенальне право України: генезис та сучасний стан : автореферат дис. докт. юр. наук : 12.00.01. Одеса, 2008. 42 с.

**Обод Андрей Валентинович,**  
ад'юнкт  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

### **СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ТОЛКОВАНИЮ ПОНЯТИЯ ЮВЕНАЛЬНОЙ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ**

*В статье рассматриваются современные доктринальные и законодательные подходы к определению таких понятий, как «уголовно-правовая политика» и «ювенальная уголовно-правовая политика». Основываясь на существующих положениях, автором сформированы собственные соответствующие дефиниции. Исследованы особенности ювенальной уголовно-правовой политики, подходы ученых к определению ее сущности и содержания с целью формулирования собственной дефиниции ювенальной уголовно-правовой политики. Выяснено, что на сегодняшний день ювенальная политика находится на стадии зарождения, а следовательно требует систематических исследований со стороны социологов, юристов, психологов, педагогов, ученых других отраслей знаний.*

**Ключевые слова:** несовершеннолетний, ювенальная политика, уголовно-правовая политика, уголовное законодательство, правосудие.

**Obod Andrew Valentinovich,**  
adjunct  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

### **MODERN APPROACHES TO INTERPRETING THE CONCEPT OF THE JUVENILE CRIMINAL AND LEGAL POLICY OF UKRAINE**

*The article deals with modern doctrinal and legislative approaches to the definition of such concepts as "criminal law" and "juvenile criminal law". Based on the existing provisions, the author formed his own relevant definitions. The article deals with the features of juvenile criminal law policy, approaches of scholars to determine its essence and content in order to formulate its own definition of juvenile criminal law. It is revealed that today juvenile policy is at the inception stage and therefore requires systematic research from sociologists, lawyers, psychologists, educators, scientists of different branches of knowledge.*

**Key words:** juvenile, juvenile politics, criminal law, criminal law, justice.

Надійшла до редколегії 22.03.2018

УДК 343.85



**Топчій Віталій Васильович,**  
кандидат юридичних наук,  
прокурор відділу прокуратури Київської області  
(Прокуратура Київської області)

**Тичина Дмитро Михайлович,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(Національна академія внутрішніх справ)

## ЗАПОБІГАННЯ ВИКОРИСТАННЮ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ЗЛОЧИННИХ ЦІЛЯХ

У статті розглянуто проблемні питання комп'ютерної злочинності (кіберзлочинів); формування інформаційного простору, заснованого на використанні електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку; захисту комп'ютерної інформації від несанкціонованого (незаконного) втручання; діючого законодавства у цій сфері; запобіжних заходів щодо забезпечення захисту інформаційного простору у державі.

**Ключові слова:** комп'ютерні злочини; кіберзлочини; комп'ютерна злочинність; комп'ютерна інформація; інформаційний простір; електронно-обчислювальні машини (комп'ютери); комп'ютерні системи та мережі; мережі електрозв'язку; запобіжні заходи щодо забезпечення захисту інформаційного простору.



Зміни соціального середовища держави, пов'язані з новим сплеском технічної еволюції, на сучасному етапі розвитку суспільства характеризуються наступними кримінологічно-значимими обставинами:

а) комп'ютеризація суспільства призвела до появи нових технологій учинення злочинів. Сьогодні багато традиційних злочинів неможливо здійснювати або масштабно, або без ризику швидкого викриття, якщо не використовувати високі технології. Тому магазини все частіше спустошуються через Інтернет за допомогою системи електронних платежів, а банківські сейфи — за допомогою неправомірного доступу в автоматизовані системи міжбанківських розрахунків;

б) формування інформаційного простору, заснованого на використанні електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку, а також взаємопов'язаних із цим процесів зародження і розвитку суспільних відносин у сфері комп'ютерної інформації стали основою виникнення нових видів злочинної діяльності. Це стосується кримінального законодавства України у сфері комп'ютерної злочинності, де з'явилися такі злочини, як комп'ютерне піратство; виготовлення або збут підобрених кредитних або розрахункових карток; неправомірний доступ до охоронюваної законом комп'ютерної інформації; створення, поширення і використання шкідливих програм для ЕОМ; порушення правил експлуатації ЕОМ, систем ЕОМ або їхніх мереж та ін. [1];

в) повсюдне і всебічне впровадження нових технологій призводить до технічного оснащення окремих злочинців і організованих злочинних формувань. Високопрофесійні

фахівці, які працюють на таких злочинців, вже створили цілі комп'ютерні платформи систем ЕОМ та їхніх мереж.

*Комп'ютерні злочини є новим видом суспільно небезпечних діянь, і визначення їм необхідно давати з урахуванням ознаки, яка є основою чинної класифікації злочинів. Саме поняття «злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку» («комп'ютерні злочини») можна сформулювати як суспільно небезпечні, протиправні, кримінально карані, винні діяння, які завдають шкоди інформаційним відносинам, засобом забезпечення нормального функціонування яких є електронно-обчислювальні машини, автоматизовані системи, комп'ютерні мережі або мережі електрозв'язку. До таких злочинів слід відносити злочини, передбачені статтями 361 — 363-1 КК України [2].*

Актуальність дослідження комп'ютерних злочинів, на думку Н. С. Козака, обумовлена тим, що особливості формулювання норм КК України щодо даних злочинів певною мірою ускладнюють, а в деяких випадках практично унеможливають їхнє застосування, зумовлюють неоднозначне їх розуміння працівниками правоохоронних і судових органів, що призводить до виникнення помилок при кваліфікації цих злочинів [3].

Проблеми комп'ютерних злочинів в Україні досліджували: Д. Азаров, П. Андрушко, Ю. Баулін, П. Біленчук, А. Білоусов, В. Бутузov, В. Гавловський, В. Голина, Б. Головкін, В. Голубев, М. Гуцалюк, Ю. Заїка, М. Карчевський, М. Коваленко, Н. Козак, О. Користін, В. Кузнецов, Б. Кузьменко, С. Кузьмін, О. Литвинов, А. Музика, Д. Никифорчук, Ю. Орлов, С. Остапєць, М. Плугатир, Н. Розенфельд, Б. Романюк, М. Рудик, А. Савченко, Г. Усатий, В. Хахановський, В. Цимбалюк, В. Шеломенцев, Я. Якубовський та ін.

Поява перших комп'ютерних злочинів і подальше зростання комп'ютерної злочинності були обумовлені переходом на автоматизовані системи документообігу. Так, перші розкрадання за допомогою незаконних маніпуляцій з комп'ютерною інформацією відбувалися під час переходу відділень зв'язку на нову централізовану автоматичну систему обробки (отримання і відправки) грошових переказів клієнтів, яка функціонувала на базі комп'ютерного комплексу «Онега». Разом із цією системою застосовувався звичайний ручний спосіб прийому і відправки платежів. Паралельне використання автоматизованих і неавтоматизованих операцій із грошовими коштами дозволило особам, які працювали у відділеннях зв'язку, здійснювати розкрадання [4, с. 16–18].

Процеси автоматизації банківської діяльності визначили якісно новий етап зростання комп'ютерної злочинності. Період з 1991 по 1997 рік був найбільш вигідним для здійснення комп'ютерних злочинів. Цей час відрізнявся вкрай привабливими для скоєння комп'ютерних злочинів умовами. Аналіз даного періоду дозволяє виділити основні причини зростання комп'ютерної злочинності.

По-перше, на початку 90-х років ХХ ст. практично не було прийнято законодавства, що регулює інформаційні правопорушення. Більше того, КК України 1960 р. [5] не передбачав адекватної кримінальної відповідальності за комп'ютерні злочини. Відсутність відповідного кримінально-правового захисту змушувало правоохоронні органи або не помічати, або використовувати абсолютно неприйнятні методи боротьби з комп'ютерною злочинністю.

По-друге, більшість організацій не здійснювало достатніх заходів щодо забезпечення безпеки експлуатованих ЕОМ, систем ЕОМ, мереж ЕОМ. Фахівці з інформаційної безпеки відзначали явне небажання багатьох керівників проводити роботу і вживати заходів щодо захисту автоматизованих систем від неправомірного доступу. Як правило, відмова пояснювалася небажаними додатковими обмеженнями для користувачів і суттєвими матеріальними витратами.

По-третє, у правоохоронних органах не було спеціальних підрозділів, що здійснюють боротьбу з комп'ютерною злочинністю, не вистачало кваліфікованих працівників через

низьку оплату праці. І це помітно знижувало активність звернення потерпілих від комп'ютерних злочинів за допомогою до правоохоронних органів.

Сприятливі умови для здійснення комп'ютерних злочинів та соціальна ситуація того періоду характеризуються активними ринковими перетвореннями і масовим зубожінням більшої частини населення країни, що визначили причини й умови (детермінанти) вчинення цих суспільно небезпечних діянь, які втілюються в мотивації злочинців.

Більшість комп'ютерних злочинів учинялися з метою збагачення. Із усієї кількості зареєстрованих і проаналізованих злочинів 52 % було пов'язано з розкраданнями коштів, 16 % — із руйнуванням і знищенням програмного забезпечення комп'ютерної техніки, 12 % — із навмисним перекручуванням вихідних даних, 10 % — із розкраданням інформації та програм, 10 % — із розкраданням послуг [6].

Починаючи з 2000-х років збільшується кількість досліджень комп'ютерних злочинів (або кіберзлочинності) [7; 8; 9; 10; 11; 12, с. 293–303], публікацій про різні аспекти кримінально-правової характеристики, кримінальної відповідальності за злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електров'язку, що передбачені статтями 361–363<sup>1</sup> КК України, а також про так званий «кібертероризм» — явище, яке характеризується тим, що комп'ютерні злочини стають елементами системної терористичної діяльності [13; 14; 15]. Ученими дається кримінально-правова характеристика комп'ютерних злочинів та коментуються питання щодо кваліфікації даних злочинів [16; 17; 18]. Вносяться відповідні зміни до законодавства, зокрема до Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 5 липня 1994 р. № 80/94-вр (за станом на 19 квітня 2014 р.) [19] та Кодексу України про адміністративні правопорушення (за станом на 11 червня 2017 р.) [20].

Даний період характеризується процесами створення державою сприятливих умов для розвитку сфери комп'ютерної інформації. Зокрема, уведено кримінальну відповідальність за злочини в цій сфері, що передбачені у розділі XVI «Злочини» у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електров'язку» (ст. 361–363-<sup>1</sup>) КК України [1]:

- несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електров'язку (ст. 361 КК України);
- створення з метою використання, розповсюдження або збуту шкідливих програмних чи технічних засобів, а також їх розповсюдження або збут (ст. 361-<sup>1</sup> КК України);
- несанкціоновані збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, яка зберігається в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або на носіях такої інформації (ст. 361-<sup>2</sup> КК України);
- несанкціоновані дії з інформацією, яка оброблюється в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або зберігається на носіях такої інформації, вчинені особою, яка має право доступу до неї (ст. 362 КК України);
- порушення правил експлуатації електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електров'язку або порядку чи правил захисту інформації, яка в них оброблюється (ст. 363 КК України);
- перешкоджання роботі електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електров'язку шляхом масового розповсюдження повідомлень електров'язку (ст. 363-<sup>1</sup> КК України) [1].

Надалі комп'ютерні злочини віднесено до альтернативної підслідності СБУ і МВС. Для здійснення боротьби з комп'ютерною злочинністю у правоохоронних органах створені спеціальні підрозділи.

У цілому ж представлені вище проблеми боротьби з комп'ютерною злочинністю (відсутність інформаційного законодавства, нечисленність кваліфікованих кадрів у правоохоронних органах)

хоронних органах, проблеми кваліфікації комп'ютерних злочинів та ін.) залишилися не розглянутими та повинні бути враховані під час здійснення цілеспрямованої боротьби зі злочинністю.

Удосконалення боротьби з комп'ютерною злочинністю та іншими правопорушеннями у сфері комп'ютерної інформації має бути направлене на загальну організацію цієї діяльності, у тому числі на розвиток інформаційного законодавства, а також на запобігання комп'ютерної злочинності та активізацію караючої та правовідновної діяльності.

Початковим етапом боротьби з комп'ютерною злочинністю є інформаційно-аналітична робота. Доводиться констатувати, що боротьба з комп'ютерною злочинністю сьогодні ще далека від досконалості. Це пов'язане, у першу чергу, із відсутністю необхідної кримінологічно значимої інформації про її масштаби та поширення, яку отримують у результаті проведення цілеспрямованих і поглиблених досліджень.

Тому на початковому етапі дуже важливо створити дієву та ефективну систему обліку комп'ютерної злочинності, вивчення її «географії» та розробити порядок аналітичної діяльності органів, які здійснюють боротьбу з цими суспільно небезпечними діяннями. Отримані дані в сукупності з іншими відомостями можуть бути покладені в основу більш повного і всебічного аналізу проявів комп'ютерної злочинності, її специфіки та детермінації, а також оцінки попереднього досвіду боротьби з даним явищем. Важливим є прогноз розвитку комп'ютерної злочинності, планування і програмування боротьби з нею, з точним визначенням цілей і завдань цієї діяльності.

Законодавство у сфері комп'ютерної інформації має бути направлене на розвиток міждержавної і внутрішньодержавної законотворчості, що регулює обмін інформацією. Міждержавне інформаційне законодавство включає в себе двосторонні й багатосторонні угоди з державами ближнього і далекого зарубіжжя. Розробка і підписання таких угод забезпечать безпечну інтеграцію України у світовий інформаційний простір.

Велику роль у міжнародному законодавстві щодо захисту від комп'ютерної злочинності відіграла Конвенція Ради Європи про кіберзлочинність від 23 листопада 2001 р. [21], підписана у м. Будапешті, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність» від 07 вересня 2005 р. № 2824-IV (за станом на 14 жов. 2010 р.) [22].

Внутрішньодержавне законодавство полягає у створенні інформаційного законодавства, що відповідатиме всім вимогам сучасності та має бути адаптованим до норм міжнародного права.

Важливу роль у захисті від комп'ютерних злочинів відіграє законодавча робота, спрямована на створення нормативних актів, які регулюють формування, використання і захист інформації конфіденційного характеру. Йдеться про законодавче врегулювання діяльності суб'єктів інформаційного обігу, пов'язаного з персональними даними (відомостями про громадян), комерційною, службовою, банківською, професійною таємницею і т. п. Сьогодні безпека цієї сфери є об'єктом кримінально-правового захисту. Однак визначення понять «охоронювана законом комп'ютерна інформація», «неправомірний доступ до охоронюваної законом комп'ютерної інформації», «шкідлива програма для ЕОМ» та інші законодавчо або не визначені, або носять розмитий, неупереджений характер.

Не зовсім чітко розкрито поняття «сфери комп'ютерної інформації», визначено предмет відносин у даній сфері, суб'єкти цих відносин і їхній соціальний зв'язок. Так, закон може дати такі визначення: охоронювана законом комп'ютерна інформація — це інформація на машинному носії, ЕОМ, системі ЕОМ, мережі ЕОМ, яку ідентифікують ознаками (реквізитами), щодо якої добровільний правовласник інформації встановив відповідний режим захисту та експлуатації. Охоронювана законом інформація ЕОМ — це охоронювана законом комп'ютерна інформація, яка забезпечує функціонування ЕОМ, системи ЕОМ, мережі ЕОМ.

У свою чергу, кримінально караний неправомірний доступ до охоронюваної законом комп'ютерної інформації слід визначити як несанкціоновані або незаконні дії з охороню-

ваною законом комп'ютерною інформацією, які спричинили знищення, блокування, модифікацію, або копіювання інформації, а також порушення роботи ЕОМ, системи ЕОМ або мережі ЕОМ.

Незаконні несанкціоновані дії можуть бути спрямовані на: ознайомлення з охоронюваною законом комп'ютерною інформацією; знищення, блокування, модифікацію, копіювання, адаптацію, декомпілювання охоронюваної законом комп'ютерної інформації.

Слід особливо відзначити важливість координації діяльності суб'єктів боротьби з комп'ютерною злочинністю в її запобіжному, каральному і правовідновному аспектах. Причому взаємодія має ґрунтуватися на чіткому розподілі міжвідомчих і внутрішньовідомчих компетенцій підрозділів, що здійснюють боротьбу з комп'ютерною злочинністю. Наприклад, потрібно чітко визначити поле діяльності в цій сфері підрозділів СБУ та МВС. Так, виключно підрозділи СБУ повинні забезпечувати інформаційну безпеку об'єктів та організувати контррозвідувальне забезпечення у даній сфері. У свою чергу, до компетенції МВС можуть бути віднесені питання щодо розкрадання шляхом учинення злочинів у сфері комп'ютерної інформації.

Міжвідомча і внутрішньовідомча координація діяльності підрозділів, що здійснюють боротьбу з комп'ютерною злочинністю, та їхня компетенція має бути визначена як на рівні закону, так і відомчими та міжвідомчими нормативними актами.

Важливе значення має посилення співпраці підрозділів, що здійснюють боротьбу з комп'ютерною злочинністю, та суб'єктами інформаційного обігу. Об'єднана протидія комп'ютерним злочинам може здійснюватися тільки на основі ефективної та високопрофесійної роботи підрозділів по боротьбі з комп'ютерними злочинами. Діяльність цих підрозділів необхідно забезпечити відповідною правовою, матеріальною та кадровою підтримкою держави. Ефективна і високопрофесійна діяльність правоохоронних органів повинна поєднуватися з принципами конфіденційності, довірчої взаємодії і гарантіями збереження державної, банкової, комерційної таємниці та інших цінних відомостей.

На стадії запобігання комп'ютерним злочинам важливо, по-перше, змінювати умови зовнішнього середовища таким чином, щоб утруднити чи виключити кримінальне використання комп'ютерної інформації та техніки; по-друге, забезпечувати цілеспрямований позитивний вплив на людей і запобігати тим самим їх кримінальну поведінку в даній сфері.

На державному рівні значима розробка спеціальних систем захисту комп'ютерної інформації загальнодержавного, загальнонаціонального значення, а також створення правової основи їх функціонування. Важливу роль при цьому має відігравати спеціалізоване правове виховання суб'єктів інформаційного обігу, власників і користувачів комп'ютерної інформації та техніки.

Що стосується кримінологічно значущих аспектів правоохоронної діяльності, то необхідно враховувати, що орган дізнання, слідчий, прокурор, суд стикається з підозрюваними і обвинуваченими, які мають спеціальні знання. Тому важливим є підбір фахівців і експертів, технічна та інформаційна підготовка яких сприяла б не тільки вирішенню питань про докази, а й з'ясування причин та умов учинення цих злочинів, вироблення методичних рекомендацій щодо їх запобігання чи усунення.

### Список використаних джерел

1. Кримінальний кодекс України: Закон від 5 квіт. 2001 р. (за станом на 12 січ. 2018 р.). *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
2. Збірник методичних рекомендацій щодо протидії кіберзлочинам. Ч. 1. Розкриття та розслідування кіберзлочинів / О. Є. Користін, С. А. Лебідь, Ю. Ю. Орлов, А. В. Савченко, В. В. Топчій, Л. Д. Удалова та ін. / за заг. ред. О.М. Джузі. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2010. 219 с.
3. Козак Н. С. Кримінально-правова характеристика злочинів у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку. *Збірник наукових праць Ірпінської фінансово-юридичної академії (економіка, право)*. 2013. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpifyua\\_2013\\_2\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpifyua_2013_2_26).
4. Вехов В. Б. Компьютерные преступления: способы совершения и раскрытия. М, 1996. С. 16–18.
5. Кримінальний кодекс Української РСР від 28 грудня 1960 року (введений в дію з 1 квіт. 1961 року; втратив чинність з 1 вер. 2001 р.) URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2001-05>.

6. Шахов А. В. Электронные взломщики-преступники под маской романтиков. *Оборудование, системы, технологии*. 1997. Март — апрель. С. 89–93.
7. Карчевський М. В. Кримінально-правова охорона інформаційної безпеки України: монографія. Луганськ: Луган. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 327 с.
8. Виявлення та розслідування злочинів, що вчиняються у сфері інформаційних технологій: наук.-практ. посіб. / Б. В. Романюк, В. Д. Гавловський, М. В. Гуцалюк, В. М. Бутузов; за заг. ред. проф. Я. Ю. Кондратьєва. Київ, 2004. 144 с.
9. Протидія кіберзлочинності в Україні: правові та організаційні засади: навч. посіб. / О. Є. Користін, В. М. Бутузов, В. В. Василевич та ін.; за заг. ред. В. В. Коваленка. К.: Видавничий дім «Скіф», 2012. 728 с.
10. Кравцова М. О., Литвинов О. М. Запобігання кіберзлочинності в Україні: монографія / за заг. ред. О. М. Литвинова. Харків, 2016. 212 с.
11. Азаров Д. С. Злочини у сфері комп'ютерної інформації (кримінально-правове дослідження): монографія. Київ, 2007. 304 с.
12. Головкін Б. М. Злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку (кіберзлочинність). *Кримінологія: підручник* / В. В. Голіна, Б. М. Головкін, М. Ю. Валуйська та ін.; за ред. В. В. Голіни, Б. М. Головкіна. Харків: Право, 2014. Р. 23. С. 293–303.
13. Бутузов В. М. Сучасні загрози: комп'ютерний тероризм. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. Київ, 2007. № 17. С. 316–325.
14. Гавловський В. Д. Деякі сучасні проблеми протидії комп'ютерній злочинності та комп'ютерному тероризму. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. Київ, 2009. № 19. С. 247–252.
15. Кузьменко Б. В., Заїка Ю. О. Кібертероризм: світові й українські реалії. *Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ*. Київ, 2012. № 2 (81). С. 92–98.
16. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д. С. Азаров, В. К. Гришук, А. В. Савченко та ін.; за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернея. Київ, 2016. 1064 с.
17. Андрушко П. П. Коментар до розділу XVI «Злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), системи та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку» Особливої частини КК України. *Законодавство України*. 2005. № 3. С. 65–87.
18. Бутузов В. М., Остапець С. Л., Шеломненцев В. П. Злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку: наук.-практ. комент. Київ, 2005. 86 с.
19. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 5 лип. 1994 р. № 80/94-вр (за станом на 19 квіт. 2014 р.). *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр>.
20. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х (за станом на 07 січ. 2018 р.). *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
21. Конвенція Ради Європи про кіберзлочинність від 23 листоп. 2001 р. (м. Будапешт) (ратифікована Законом України від 07 вер. 2005 р. № 2824-IV (за станом на 14 жов. 2010 р.)). *Верховна Рада України*. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_575](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_575).
22. Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність: Законом України від 07 вер. 2005 р. № 2824-IV (за станом на 14 жов. 2010 р.)). *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2824-15>.

**Топчий Віталій Васильевич**,  
кандидат юридических наук,  
прокурор отдела прокуратуры Киевской области  
(*Прокуратура Киевской области*)

**Тьчина Дмитрий Михайлович**,  
кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник  
(*Национальная академия внутренних дел*)

#### **ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРЕСТУПНЫХ ЦЕЛЯХ**

*В статье рассмотрены проблемные вопросы компьютерной преступности (киберпреступлений); формирование информационного пространства, основанного на использовании электронно-*



вычислительных машин (компьютеров), систем и компьютерных сетей и сетей электросвязи; защиты компьютерной информации от несанкционированного (незаконного) вмешательства действующего законодательства в этой сфере; мер по обеспечению защиты информационного пространства в государстве.

**Ключевые слова:** компьютерные преступления; киберпреступления; компьютерная преступность; компьютерная информация; информационное пространство; электронно-вычислительные машины (компьютеры) компьютерные системы и сети; сети электросвязи; меры по обеспечению защиты информационного пространства.

**Topchiy Vitaly Vasilyevich,**  
Candidate of Law Sciences  
Prosecutor of the Prosecutor's Office of the Kyiv region  
(Prosecutor's Office of the Kiev region)

**Tichina Dmitry Mikhailovich,**  
Candidate of Law Sciences,  
Senior Research Fellow  
(National Academy of Internal Affairs)

### PREVENTION OF THE USE OF MODERN INFORMATION TECHNOLOGY FOR CRIMINAL GOALS

Computer crimes are a new type of socially dangerous acts, and their definition must be given in the light of the feature that is the basis of the current classification of crimes. It is the concept of crimes in the field of the use of electronic computers (computers), systems and computer networks and telecommunication networks (computer crimes) can be formulated as socially dangerous, unlawful, criminal, guilty acts that cause harm. information relations, a means of ensuring the normal functioning of which are electronic computers, automated systems, computer networks or telecommunication networks. Such crimes should include crimes provided for in Articles 361 – 363-1 of the Criminal Code of Ukraine.

In the opinion of N. S. Kozak, the urgency of the investigation of computer crimes is due to the fact that the peculiarities of the formulation of the norms of the Criminal Code of Ukraine concerning these crimes to some extent complicate, and in some cases, practically make their application impossible, they cause ambiguous understanding by law enforcement and judicial authorities, that leads to errors in the qualification of these crimes [3].

The emergence of the first computer crimes and the further growth of computer crime were due to the transition to automated systems of document circulation.

The processes of automation of banking activities determined a qualitatively new stage in the growth of computer crime.

Favorable conditions for the implementation of computer crimes and the social situation of that period are characterized by active market transformations and the massive impoverishment of a large part of the population of the country, which identified the causes and conditions (determinants) for committing these socially dangerous acts that are embodied in the motivation of criminals.

Most computer crimes were committed to enrich. Of the total number of reported and analyzed crimes, 52 % were associated with theft of funds, 16 % – with destruction and destruction of computer software, 12 % – with deliberate distortion of source data, 10 % – with theft of information and programs, 10 % – with stealing services [6].

The improvement of the fight against computer crime and other violations in the field of computer information should be directed at the overall organization of this activity, including the development of information legislation, as well as the prevention of computer crime and the activation of punitive and legal activities.

The initial stage in the fight against computer crime is information and analytical work.

Therefore, at an early stage, it is very important to create an effective and effective computer crime accounting system, studying its «geography» and develop an analytical framework for the bodies that carry out the fight against these socially dangerous acts.

Legislation in the field of computer information should be directed to the development of interstate and domestic lawmaking, which regulates the exchange of information.

An important role in protecting against computer crime is played by the legislative work aimed at creating normative acts that regulate the formation, use and protection of confidential information. It is about the legislative regulation of the activities of information circulation subjects connected with personal data (information about citizens), commercial, official, banking, professional secrets, etc.

At the stage of prevention of computer crimes, it is important, firstly, to change the conditions of the environment in such a way as to make it difficult or impossible to criminalize the use of computer information and technology; and secondly, to ensure targeted positive impact on people and thereby prevent their criminal behavior in this area.

At the state level, it is important to develop special systems for the protection of computer information of national, national significance, as well as the creation of the legal basis for their functioning. An important

*role in this must play a specialized legal education of information circulation subjects, owners and users of computer information and technology.*

*With regard to the criminologically significant aspects of law enforcement, it must be borne in mind that the inquiry authority, investigator, prosecutor, court faces suspects and defendants who have special knowledge. Therefore, it is important to select experts and experts whose technical and informational training would contribute not only to solving questions of evidence, but also to clarify the causes and conditions for the commission of such crimes, and to develop methodological recommendations for their prevention or elimination.*

**Key words:** *computer crimes; cybercrime computer crime; computer information; information space; electronic computers (computers); computer systems and networks; telecommunication network; precautions to ensure the protection of the information space.*

Надійшла до редколегії 22.03.2018

## Розділ V

# КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.137.5



**Бабенко Ольга Георгіївна,**  
аспірант  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

### ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА НЕПОВНОЛІТНЬОГО ПІДОЗРЮВАНОВОГО

*У статті досліджено деякі питання представництва неповнолітнього підозрюваного у кримінальному процесі. Охарактеризовано представництво неповнолітнього підозрюваного у кримінальному провадженні. Визначено проблемні питання представництва неповнолітнього підозрюваного у кримінальному процесі. Запропоновано внести доповнення до статей Кримінального процесуального кодексу України для покращення законодавчого забезпечення прав неповнолітнього підозрюваного на представництво у кримінальному провадженні.*

**Ключові слова:** неповнолітній підозрюваний, представництво, законний представник, адвокат, захисник, права неповнолітнього, кримінальне правопорушення, кримінальне провадження.

**Постановка проблеми.** Конституцією України передбачено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1, с. 5]. Надзвичайної уваги потребує правоохоронна сфера в частині забезпечення прав людини, оскільки національне законодавство не є ідеальним, про що свідчить велика кількість звернень від громадян України до Європейського суду з прав людини стосовно порушення їх законних прав та інтересів. Особливо не захищеною категорією осіб є неповнолітні, оскільки ювенальна юстиція в нашій країні не набула повноцінної чинності, а те законодавство, яке діє на теперішній час, вимагає детального перегляду та внесення змін, які будуть відповідати вимогам міжнародних стандартів у сфері захисту прав дитини.

У європейських країнах, як і в Україні, на батьків, опікунів, піклувальників покладено обов'язок піклуватися за дітьми до їх повноліття. На жаль, у нашій країні відсутня щохвилинна опіка над дітьми, тому багато дітей надані самі собі. Сучасні діти, навіть із забезпечених та благополучних родин, є достатньо замкнутими в собі, надають перевагу спілкуванню в Інтернеті, аніж «живому» контакту з однолітками, проводять час за комп'ютерними іграми, які є достатньо жорстокими. Таке дозвілля не аби як впливає на психіку та поведінку підлітків у соціумі та стає причиною вчинення ними кримінальних правопорушень. Складається враження, що підлітки не розуміють різниці віртуальної реальності та дійсності та не усвідомлюють наслідків злочинної поведінки. Інші діти навпаки виховуються «на вулиці», у той час, як їхні батьки або працюють, заробляючи на гідне майбутнє життя для свого чада, або ведуть аморальний спосіб життя. Діти, у силу своєї не-

зрілості, довірливості та цікавості спробувати щось нове, часто порушують кримінальний закон, не замислюючись про наслідки вчиненого злочину.

Таким чином, проблеми злочинності, а тому і досудового розслідування та судового розгляду кримінальних правопорушень щодо неповнолітніх підозрюваних, обвинувачених набувають окремої актуальності.

Досудове розслідування у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх ґрунтується на загальних принципах судочинства, однак існують певні особливості такого процесу, які відрізняють провадження стосовно дорослих від розслідування щодо неповнолітніх підозрюваних. Серед таких особливостей процесу варто звернути увагу на представництво неповнолітнього підозрюваного законним представником та адвокатом. Саме зазначена відмінність кримінального процесу щодо неповнолітніх підозрюваних досліджена у даній науковій статті.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідженням питань щодо представництва неповнолітніх осіб у кримінальному процесі займалися такі вчені, як І. І. Артеменко, О. Х. Галимов, Є. М. Гідулянова, О. М. Крукевич, Я. О. Куц, О. П. Кучинська, О. С. Ландо, Л. М. Лобойко, С. В. Матвєєв, Е. Б. Мельникова, В. І. Нікандров, Г. П. Саркисянц, В. А. Стремівський, Г. К. Тетерятник, В. В. Шимановський та інші. Науковці вивчали лише окремі аспекти представництва неповнолітніх осіб у кримінальному процесі. Деякі проблеми представництва неповнолітніх осіб залишилися не достатньо дослідженими, зокрема це питання щодо представництва неповнолітнього підозрюваного.

**Мета** статті полягає у вивченні певних питань щодо представництва неповнолітнього підозрюваного. Тому завдання нашого дослідження наступні: 1) охарактеризувати представництво неповнолітнього підозрюваного у кримінальному процесі; 2) визначити проблемні питання представництва неповнолітнього підозрюваного; 3) запропонувати доповнення до законодавства України для покращення законодавчого забезпечення прав неповнолітнього підозрюваного на представництво у кримінальному провадженні.

**Виклад основного матеріалу.** Неповнолітні особи, які потрапили у сферу кримінального процесу, у силу вікових особливостей потребують посилення своєї правової захищеності, застосування до них особливих правил під час провадження й створення для них додаткових процесуальних гарантій. Однією з форм правого захисту є подвійне представництво інтересів неповнолітнього в суді — його законним представником і захисником (адвокатом) [2, с. 82].

Неповнолітні є не обізнаними в юриспруденції, їм важко сприймати текст процесуальних документів, деякі підлітки є не освіченими, погано читають, пишуть з помилками, не можуть чітко висловити свою думку, тому без кваліфікованої допомоги та підтримки дорослих вони не в змозі забезпечити свої законні права та інтереси.

Участь неповнолітнього у кримінальному провадженні, особливо в статусі підозрюваного, для дитини — психологічно важке випробування, адже діти є психофізіологічно незрілими та соціально не адаптованими. Тому учасникам кримінального процесу (слідчому, прокурору, судді, адвокатові) необхідно направити всі дії не лише на встановлення обставин учиненого дитиною злочину, а й донести до її свідомості, що таке діяння є протизаконним та має низку негативних наслідків, проводячи тим самим профілактичні заходи з попередження вчиненню кримінальних правопорушень у майбутньому.

Влучно зазначила Є. М. Гідулянова, що на відміну від проваджень у справах дорослих осіб, кримінальне провадження щодо неповнолітніх орієнтоване насамперед на пошук шляхів ефективної боротьби із вчиненням ними кримінальних правопорушень та суспільно небезпечних діянь шляхом обрання найбільш доцільних заходів виправлення та перевиховання неповнолітніх в умовах забезпечення додаткових гарантій захисту їхніх прав та інтересів [3, с. 18–19].

Право неповнолітнього підозрюваного на представництво у кримінальному процесі передбачено не лише державним законодавством, а й на міжнародному рівні. Так, відпові-

дно до «Мінімальних стандартних правил ООН, щодо відправлення правосуддя стосовно неповнолітніх» (ст. 7.1) основні процесуальні гарантії, такі, як право мати адвоката, право на присутність батьків або опікуна, повинні бути гарантовані на всіх етапах судового розгляду [4, с. 297].

Відповідно до ч. 1 ст. 488 КПК України, якщо підозрюваний є неповнолітнім, разом із ним до кримінального провадження залучається його законний представник. Як законні представники можуть бути залучені батьки (усиновлювачі), а в разі їхньої відсутності — опікуни чи піклувальники особи, інші повнолітні близькі родичі або члени сім'ї, а також представники органів опіки та піклування, установ і організацій, під опікою чи піклуванням яких перебуває неповнолітній (ч. 2 ст. 44 КПК України) [5, с. 153].

Участь законного представника неповнолітнього підозрюваного на всіх стадіях кримінального провадження є обов'язковою, тому що дає змогу розкрити позитивні риси характеру дитини, специфіку її особистості та поведінки, встановити причини та умови, які сприяли вчиненню злочину, та інші характеристики неповнолітнього, які дають змогу слідчому, прокурору та суду налагодити психологічний контакт з підозрюваним.

У кримінальному процесі участь законного представника неповнолітнього підозрюваного, швидше за все, є психологічною підтримкою дитини. Однак виникнення конфлікту інтересів між дитиною та її представниками може нашкодити неповнолітньому під час кримінального процесу.

На думку Е. Б. Мельникової, під час допуску в процес законного представника неповнолітнього, слід пам'ятати про те, що інтереси неповнолітнього можуть не співпадати з інтересами його законного представника. І суть таких можливих протиріч не обов'язково в обставинах конкретної справи, а у двоякому правовому положенні законного представника. Адже фактично він захищає не лише інтереси неповнолітнього, а й свої власні. На ньому лежить відповідальність за поведінку підлітка, за умови його життя та виховання. Обмеження допуску законного представника в процес витікає саме з такого його специфічного статусу [6, с. 71].

Позиція Е. Б. Мельникової нам імпонує, оскільки під час розгляду кримінального провадження правова оцінка надається не лише діям неповнолітнього підозрюваного, а й діям і поведінці батьків чи опікунів, які мають вести нагляд за поведінкою своїх дітей та займатися їхнім вихованням, не допускаючи вчинення дітьми протиправних дій. Окрім цього, неабияке значення має те, що законний представник за незаконну поведінку свого підопічного може понести адміністративну відповідальність (ч. 4 ст. 184 КпАП України).

Слід вказати на негативні моменти участі законного представника неповнолітнього підозрюваного у кримінальному процесі. До таких моментів можна віднести страх неповнолітнього розказувати про обставини вчинення ним кримінального правопорушення у присутності батьків чи опікунів. Стосовно цього І. І. Артеменко звернула увагу на думку С. В. Матвєєва, який запропонував під час вирішення питання про участь законних представників у допиті неповнолітнього підозрюваного (обвинуваченого) враховувати два моменти: 1) почуття, які відчують неповнолітні до цих осіб; 2) можливість їхнього негативного впливу на неповнолітнього в процесі допиту [2, с. 84].

З поглядами С. В. Матвєєва ми згодні, адже не адекватна, не стримана чи не коректна реакція законних представників неповнолітнього підозрюваного на відверті та правдиві подробиці вчинення ним злочину, у тому числі побоювання дитини бути в подальшому покараним батьками, можуть стати поштовхом до відмови неповнолітнього від дачі будь-яких показань щодо суті провадження, що в разі ускладнює захист його прав. У такому випадку, можливо, вірним буде надати право неповнолітньому підозрюваному самостійно обирати собі законного представника із встановленого законом переліку. Не завжди з батьками або іншими особами, які опікуються неповнолітнім, вони мають дружні та довірливі стосунки. З нашої точки зору, у разі виховання дитини у спеціальних дитячих установах, мабуть, доцільним буде надати неповнолітньому підозрюваному право самостійно обрати

законного представника із числа викладачів або інших повнолітніх осіб, які працюють у закладі, із якими у нього склалися довірливі стосунки. З особою, яку було призначено представляти інтереси закладу та вихованців у правоохоронних органах, не завжди виходить знайти спільну мову з дитиною. Наприклад, неповнолітньому підозрюваному під час проведення слідчих дій буде комфортніше спілкуватися з викладачем тієї дисципліни, яка йому подобається та з якої він має успіхи в навчанні.

Ми вважаємо, що законним представником не обов'язково повинна бути особа, яку з підозрюваним пов'язують родинні стосунки, або представники спеціального виховного закладу, це може бути така особа, якій неповнолітній зможе повністю довіритися та не хвилюватися про те, що дорослий буде його карати та засуджувати. Законний представник повинен мати авторитет у неповнолітнього, а останній, у свою чергу, має бачити в дорослому підтримку і розуміння.

У разі встановлення інформації про те, що між неповнолітнім підозрюваним та його законним представником існує конфлікт інтересів, який може зашкодити неповнолітньому, необхідно обмежити участь законного представника у виконанні окремих процесуальних чи судових дій або усунути його від участі у кримінальному провадженні й залучити замість нього іншого (ч. 3 ст. 488 КПК України). У КПК України не прописано процедуру заміни законного представника, лише зазначено, що складається постанова. Наша позиція така, що заміна законного представника на іншого повинна відбуватися за правилами заміни захисника (адвоката), тобто за ініціативою та власним бажанням підозрюваного. Обов'язковою умовою заміни законного представника на іншого повинна стати письмова заява неповнолітнього підозрюваного у присутності адвоката, законного представника та особи, на яку його хочуть замінити. Така процедура заміни законного представника відкине всі можливі порушення прав і законних інтересів неповнолітнього підозрюваного. Пропонуємо внести доповнення до ч. 3 ст. 488 КПК України у такій редакції: «У випадках конфлікту між інтересами батьків, опікунів чи піклувальників та неповнолітнього підозрюваного чи обвинуваченого, останній має право обрати або замінити законного представника на іншого, із числа повнолітніх родичів чи знайомих». Вважаємо доречним, щоб процедура заміни законного представника неповнолітнього на нового, відбувалася у присутності слідчого, неповнолітнього, його адвоката, представника органів опіки та піклування, законного представника та особи, на яку його хочуть замінити. Неповнолітній у присутності адвоката повинен надати обґрунтовану письмову заяву про бажання замінити законного представника. На нашу думку, право неповнолітнього обирати самостійно законного представника дасть упевненість дитині у повноцінній та всебічній підтримці дорослого під час кримінального провадження.

Іншою найважливішою процесуальною гарантією захисту прав неповнолітнього підозрюваного є обов'язкова участь захисника, що передбачена рядом міжнародно-правових актів. У «Пекінських правилах», що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх, конкретно визначено, що неповнолітній має право на адвоката.

«Конвенцією про права дитини» передбачено право неповнолітнього на одержання правової й іншої необхідної допомоги при підготовці та здійсненні свого захисту (п. ii ч. 2 ст. 40) [7, с. 51].

«Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод» (підп. с п. 3 ст. 6), у якій передбачено право кожного обвинуваченого у кримінальному провадженні захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або — за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника — одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя [8].

Нормативно-правовими актами України також передбачено участь захисника для захисту прав та інтересів неповнолітнього підозрюваного — Законом України «Про безоплатну правову допомогу» (ч. 7 ст. 14), КПК України (п. 1 ч. 2 ст. 52) тощо.

Адвокат бере участь у кримінальному провадженні відносно неповнолітнього підозрюваного з моменту повідомлення про підозру, що зумовлено необхідністю оперативного надання кваліфікованої юридичної допомоги підлітку.

Адвокат повинен надавати юридичну допомогу неповнолітньому підозрюваному, керуючись виключно законом, а не за власним переконанням, бути неупередженим. Основним завданням повинно бути спростування підозри чи обвинувачення, виявлення обставин, які пом'якшують чи виключають кримінальну відповідальність неповнолітнього підозрюваного.

Поділяємо думку М. О. Карпенка, який, спираючись на досвід психологів, зазначив, що у стресовій ситуації, якою для дітей є кримінальне провадження, у них загострюється тенденція до примітивних способів психологічного захисту, що проявляється в таких формах: реакція опозиції (бравата, демонстративний характер дій, висловлювань, який не є внутрішньо вмотивованим); реакція відмови (непідкорення вимогам); реакція ізоляції (прагнення уникнути негативних контактів); фрустрація у формі агресії чи уникнення спілкування [9, с. 397].

Важливим моментом є налагодження психологічного контакту адвоката з неповнолітнім, набуття авторитету у неповнолітнього, що дасть змогу захисникові не лише успішно захищати права неповнолітнього, але й виконувати профілактичні заходи, впливати на певні аспекти світогляду дитини та сприйняття оцінки наслідків учиненого діяння, що в подальшому може запобігти скоєнню неповнолітнім нових кримінальних правопорушень.

Цікавим видається вислів адвоката Я. О. Куц: «Основною ціллю захисника під час захисту прав та законних інтересів неповнолітніх має бути принцип Гіппократа — «не нашкодь» [10, с. 74]. Погоджуємося з даним висловом, адже він є актуальним і правильним відносно такої вразливої категорії учасників кримінального процесу, як неповнолітні підозрювані. Також зазначений вище автор вказує на те, що в частині захисту неповнолітніх захиснику необхідно знайти спільну мову не тільки із підзахисним, а ще з його батьками (опікунами), бо для останніх їхня дитина завжди «права», і в сенсі виправдання дій дитини схильні вчиняти як законні, так і незаконні дії [10, с. 74].

Однак попри всі позитивні моменти застосування норм, що забезпечують участь адвоката під час захисту прав неповнолітнього, ми не повинні відкидати випадки неналежного виконання адвокатом своїх обов'язків, які порушують адвокатську етику та права людини.

Редакцією інтернет-газети «Закон і Бізнес» було проведено опитування серед адвокатів стосовно того, які порушення правил адвокатської етики поширені в Україні. Так, з точки зору І. Гарнага, деякі адвокати отримують клієнтуру в кримінальних справах від органів досудового розслідування та узгоджують з ними «лінію захисту» прав клієнта, що є порушенням правил адвокатської етики [11, с. 1]. На погляд О. Жухевича, найчастіше порушуються принципи дотримання адвокатом норм чинного законодавства. Має місце недоброчесна поведінка всупереч інтересам клієнта, певні домовленості з органами слідства, прокуратури [11, с. 2]. М. Танчук зазначила, що в адвокатській професії розвелося багато шахраїв. У клієнтів беруть гроші, справою не займаються, не приходять на слідчі дії та на засідання. Зникають без поважних причин. Дослідниця вважає, що це також є значним порушенням. Найголовніше — говорити клієнту правду та нічого не обіцяти. Потрібно пояснювати клієнтові, що відбувається, яким положенням закону це відповідає, але не гарантувати результат, адже суд приймає рішення за власним переконанням, навіть якщо є неспростовні докази [11, с. 2].

Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ було проведено аналіз особливостей участі захисників та законних представників у справах про злочини, скоєні неповнолітніми особами. Даний аналіз викладений на сайті «Закон і бізнес», над яким, зокрема, працювали Н. Квасневська, Є. Чернушенко, А. Гридасова. Під час дослідження виявлено надзвичайно пасивну поведінку захисників у процесі досудово-

го слідства у справах щодо неповнолітніх (*аналіз проводився до вступу в законну дію КПК України 2012 р.* (наш курсив — О.Б.)). Їхня діяльність здебільшого зводиться до присутності під час вручення неповнолітньому постанови про притягнення як обвинуваченого, допиту, а також ознайомлення обвинуваченого з матеріалами закінченого досудового слідства. Трапляються випадки, коли захисники не реагують на дії слідчого, які формально не порушують вимог кримінально-процесуального законодавства, однак суперечать природі інституту захисту [12, с. 3].

На семінарі Ради адвокатів Київської області (15 квітня 2016 року) було виокремлено деякі приклади порушень адвокатської етики, за наслідком яких для адвоката наступає дисциплінарна відповідальність, а для його клієнта — значні порушення його прав. Висвітливо наступні порушення: 1) безпідставне затягування справи, щоб отримати більший гонорар; 2) диктовка підзахисному завідомо неправдивих показань; 3) будь-які висловлені назовні сумніви в достовірності інформації та документів, що надходять від клієнта; 4) затягування адвокатом справи, зрив судових засідань з вини адвоката, запізнення, нетактовні вислови; 5) незаконні угоди з обвинуваченням або судом; 6) пасивність адвоката в процесі; 7) гра на низьких почуттях (помсті або користі), спеціальне розпалення конфліктів [13].

Спираючись на власний досвід розслідування кримінальних проваджень, можна погодитись із деякими пунктами, що зазначені вище. Часто такі порушення здійснювалися адвокатами, які були надані державою, так би мовити «безкоштовними адвокатами».

Так, наприклад, вироком Довгинцівського районного суду м. Кривий Ріг за ч. 1 ст. 289 КК України було засуджено неповнолітнього К. та призначено йому покарання у виді обмеження волі строком на три роки. Відповідно до ст. 75 КК України від відбування покарання К. звільнено, якщо він протягом іспитового строку в два роки не вчинить нового злочину та виконає покладені на нього судом обов'язки відповідно до ст. 76 КК України [14].

На зазначений вирок прокурором було подано апеляційну скаргу в частині призначеного неповнолітньому К. покарання. Вироком Апеляційного суду Дніпропетровської області було зазначено, що згідно з вимогами ч. 3 ст. 61 КК України, покарання у вигляді обмеження волі не застосовується до неповнолітніх. Згідно п. 11 постанови Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 № 5 «Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини неповнолітніх», суд, відповідно ст. 98 КК України, може застосувати до неповнолітніх як основні покарання лише штраф, громадські та виправні роботи, арешт і позбавлення волі на певний строк, а як додаткові — штраф і позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Перелік видів покарань, визначений у ст. 98 КК України, є вичерпним, інші основні та додаткові покарання до неповнолітніх не застосовуються, навіть якщо на час розгляду справи судом вони досягли повноліття. Незважаючи на вимоги ч. 3 ст. 61 КК України та ст. 98 КК України, суд першої інстанції при визначенні покарання неповнолітньому К. призначив йому покарання у вигляді обмеження волі, яке в такому випадку не мав права застосувати. Тому, відповідно до вимог п. 2 ст. 413 КПК України, вирок суду не можна визнати законним, і він підлягає скасуванню в цій частині. Крім того, колегія суддів вважає слушним посилення в апеляційній скарзі прокурора на те, що судом першої інстанції неправильно застосовано закон України про кримінальну відповідальність. Відповідно до роз'яснень п. 9 Пленуму Верховного Суду України № 7 від 24.10.2003 року «Про практику призначення судами кримінального покарання», при звільненні особи від відбування покарання з випробуванням суди у резолютивній частині вироку мають посилатись на ст. 75 КК України, а щодо неповнолітньої особи — ще й на ст. 104 КК України, як на підстави для прийняття такого рішення. Разом з тим суд першої інстанції в резолютивній частині вироку, визначивши остаточну міру покарання, обґрунтовано застосовуючи до обвинуваченого ст. 75 КК України, не послався на ст. 104 КК України, як такого вимагають наведені роз'яснення. Апеляційну скаргу проку-



рора було задоволено. Вирок Довгинцівського районного суду м. Кривий Ріг Дніпропетровської області відносно неповнолітнього К. в частині призначення покарання — скасовано. Неповнолітнього К. визнано винним в інкримінованому йому злочині, та призначено покарання у вигляді 3 років позбавлення волі. У силу ст. ст. 75, 104 КК України звільнено від відбування покарання з випробуванням, і не приводити його до виконання, якщо він протягом двох років іспитового строку не вчинить нового злочину й виконає покладені на нього судом обов'язки [15].

По зазначеному вище випадку адвокат неповнолітнього К., до речі, був залучений «Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги».

На наш погляд, адвокат, під винесення вироку судом першої інстанції, в обов'язковому порядку повинен був нагадати суду та наполягти застосувати до неповнолітнього не лише вимоги ст. 75, а й ст. 104 КК України. Однак він цього не зробив та навіть не оскаржив вирок суду першої інстанції. Якби апеляційну скаргу не подав прокурор, це могло б призвести до грубих порушень його прав та, відповідно, — до незаконного засудження неповнолітнього.

Варто звернути увагу на твердження директора Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Закарпатській області В. Попадинця. Він зазначив, що адвокат безоплатний для особи, яка потребує захисту. Але аж ніяк не для держави, яка уклала з ним контракт і платить за це гонорар. І платить непогано. У середньому за супровід кримінальної справи адвокат отримує 1650 гривень (*сума зазначена на період 2015 року (наш курсив — О. Б.)*). Ця сума може бути і значно більшою, бо розмір оплати залежить від складності справи та від досягнутого захисником позитивного результату його роботи з клієнтом. Фінансове заохочення застосовується, наприклад, при винесенні виправдувального вироку, перекваліфікації злочину з більшої на меншу важкість, зменшення кількості епізодів тощо. Адвокату також доплачують, якщо їхні підзахисні мають інфекційні хвороби, і компенсують витрати на проїзд [16].

Однак ми вважаємо, що кошти, які адвокати отримують за участь у кримінальних справах за дорученням «Центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги», не відповідають достатнім вимогам повноцінного фінансування життя та здійснення адвокатом своїх обов'язків, тому що часто у них виникають незаплановані витрати, пов'язані з наданням своїх послуг.

Враховуючи досліджувану нами категорію неповнолітніх підозрюваних, при наданні адвоката «Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги» необхідно було б вирішити питання про оплату його роботи за окремим підвищеним тарифом. Категорія неповнолітніх підозрюваних вимагає від захисника не лише знань юриспруденції, а й дитячої психології. Також матеріальне стимулювання було б гарною мотивацією для виконання захисниками своїх обов'язків у провадженнях, де він здійснює захист за призначенням.

Захисники, із якими укладають угоди законні представники неповнолітнього підозрюваного, мають більш вигідне становище, ніж захисники, надані державою. Адже від самого початку адвокати, яких запрошують батьки, обговорюють свій гонорар, отримують передплату за свої послуги, що дає батькам надію на добросовісне виконання адвокатом своїх обов'язків із надання правової допомоги їх неповнолітнім дітям. На відміну від таких захисників, адвокати, які надаються державою, не завжди викликають довіру у законних представників, так як існує стереотип, що такі захисники є «не зацікавленими» та «знайомими» слідчих. Тому участь «безкоштовних» захисників викликає занепокоєність та відсутність віри у сумлінне виконання адвокатом обов'язків щодо захисту прав дитини.

Звертаючись до практичного досвіду розслідування кримінальних проваджень щодо неповнолітніх, можемо без перебільшення стверджувати, що зазначена категорія осіб та кримінальних проваджень є достатньо складною. Вона вимагає неабияких умінь та навичок, які дадуть змогу знайти підхід до неповнолітнього, що дозволить плідно співпрацювати з правоохоронними органами, при цьому не порушивши жодного права дитини, наданого їй міжнародним та державним законодавством.

Аналізуючи зазначене В. Попадинцем та вивчивши Закон України «Про безоплатну правову допомогу», можна зробити висновок про те, що в зазначеному Законі та «Центром

з надання безоплатної вторинної правової допомоги» не приділяється належної уваги захисту прав неповнолітніх, які потрапили у сферу кримінального судочинства.

Вважаємо, що «Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги» доречно буде закріпити конкретних адвокатів за спеціальністю для захисту прав неповнолітніх підозрюваних, як це відбувається в органах слідства та суду. На наш погляд, це могло б покращити ефективність діяльності захисника під час захисту прав неповнолітніх. Адвокат, «закріплений» за захистом прав неповнолітніх, виконував би захист лише в провадженнях щодо осіб, які не досягли 18 років, вивчав би специфіку психології їхньої поведінки, знаходив би підхід до кожного підзахисного та ретельно застосовував би всі особливості кримінального процесуального законодавства.

Пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 21 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» та ч. 1 ст. 6 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» у такій редакції: «Закріпити за окремими адвокатами спеціалізацію «ювенальний адвокат» для захисту прав осіб віком до 18 років, які вчинили кримінальне правопорушення». Таким же змістом доречно буде внести доповнення до ч. 1 ст. 45 та ч. 2 ст. 484 КПК України.

Переконані, що така норма дасть змогу адвокату більш ефективно та результативно виконувати свої професійні обов'язки щодо захисту прав неповнолітніх підозрюваних у кримінальному процесі. Необхідно буде зобов'язати ювенальних адвокатів пройти спеціалізоване навчання з методики роботи з неповнолітніми у кримінальному процесі та підвищувати зазначену спеціалізацію на конференціях, тренінгах та курсах підвищення кваліфікації.

**Висновки.** Проведеним дослідженням отримано наступні висновки.

1. Забезпечення права неповнолітнього підозрюваного на «подвійне» представництво та ефективне його використання є необхідним та важливим, оскільки його порушення може непоправно вплинути на рішення суду у справі, та відповідно, на долю неповнолітнього.

2. Проблемними питаннями представництва неповнолітнього підозрюваного є наступні: відсутність у КПК України регламентації належної процедури заміни законного представника неповнолітнього підозрюваного; відсутність спеціалізації у адвокатів щодо захисту неповнолітніх підозрюваних; недостатня державна оплата праці адвокатів, які безоплатно захищають неповнолітніх підозрюваних.

3. Для покращення законодавчого забезпечення прав неповнолітнього підозрюваного на представництво у кримінальному провадженні пропонуємо внести доповнення до ст. ст. 45, 484, 488 КПК України, ст. 21 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» та ст. 6 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Вважаємо, що перспективними напрямками розглянутої нами тематики буде дослідження проблемних питань щодо законного представництва неповнолітнього потерпілого у кримінальному провадженні та забезпечення права неповнолітнього свідка на правову допомогу.

### Список використаних джерел

1. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 14 квітня 2016 р.: (ОФІЦ. ТЕКСТ). К.: ПАЛИВОДА А.В., 2016. 64 с.
2. Артеменко І. І. Деякі аспекти залучення законного представника у кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право.* 2015. Вип. 35 (1.3). С. 82–85. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2015\\_35\(1\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_35(1)) (станом на 14.02.2018).
3. Гідулянова Є. М. Окремі аспекти забезпечення прав неповнолітніх за новим кримінально-процесуальним законодавством України в контексті міжнародних стандартів. *Митна справа.* 2013. № 5 (1). С. 18–22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms\\_2013\\_5\(1\)\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2013_5(1)_5) (станом на 14.02.2018).
4. Міжнародно-правові акти у сфері ювенальної політики / Інститут законодавства Верховної Ради України, Представництво Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні. К.: ФО-П Буря О. Д., 2014. 712 с.

5. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. Т. 1 / О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, Є. П. Бурдоль та ін.; за заг. ред. В. Я. Тація та ін. Х. : Право, 2012. 768 с.
6. Мельникова Э. Б. Ювенальная юстиция. Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. Москва : Издательство «Дело», 2001. 242 с.
7. Міжнародно-правові акти у сфері ювенальної політики / Інститут законодавства Верховної Ради України, Представництво Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні. К. : ФО-П Бура О. Д., 2014. 712 с.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
9. Карпенко М. О. Особливості кримінального провадження щодо неповнолітніх за кримінальним процесуальним кодексом України: прогресивний підхід чи старі проблеми? *Університетські наукові записки*. 2012. № 4 (44). С. 395–399. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2012\\_4\\_58](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2012_4_58).
10. Куц Я. О. Обмеження прав захисника під час захисту прав та законних інтересів неповнолітнього на стадії досудового розслідування. *Вісник Академії адвокатури України*. 2016. Т. 13, № 1. С. 74–76. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau\\_2016\\_13\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2016_13_1_18).
11. Гарнага І. Етичне питання / І. Гарнага, О. Жухевич, М. Танчук // Закон і бізнес. 2016. № 25 (1271). С. 1–3 URL: [http://zib.com.ua/ua/124278\\_yaki\\_porushennya\\_pravil\\_advokatskoi\\_etiki\\_poshireni\\_v\\_ukrain.html](http://zib.com.ua/ua/124278_yaki_porushennya_pravil_advokatskoi_etiki_poshireni_v_ukrain.html).
12. Квасневська Н. Дитяча злочинність / Н. Квасневська, Є. Чернушенко, А. Гридасова // Закон і бізнес. 2012. № 41 (1080). С. 1–13 URL: [http://zib.com.ua/ua/12056-pravova\\_ohorona\\_osib\\_scho\\_ne\\_dosyagli\\_povnolittya\\_v\\_ukraini\\_.html](http://zib.com.ua/ua/12056-pravova_ohorona_osib_scho_ne_dosyagli_povnolittya_v_ukraini_.html) (станом на 12.02.2018).
13. Національна асоціація адвокатів України. Рада адвокатів Київської області. Адвокати Київщини прослухали семінар з окремих питань відповідальності за порушення адвокатської етики URL: <http://radako.com.ua/news/advokati-kiyivshchini-prosluhali-seminar-z-okremih-pitan-vidpovidalnosti-za-porushennya>.
14. Вирок Довгинцівського районного суду м. Кривого Рогу. Справа №211/5574/14-к Провадження № 1 -кп/211/57/15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43252676>.
15. Вирок Апеляційного суду Дніпропетровської області. Справа № 211/5574/14-к. Номер провадження 11-кп/774/267/К/15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44537327>.
16. Попадинець В. Безоплатна правова допомога: на старті — другий етап. Газета «Неділя». 2015 URL: <http://nedilya.net/2015/07/03/безоплатна-правова-допомога-на-старт/>.

**Бабенко Ольга Георгиевна,**  
аспірант  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

#### **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО ПОДОЗРЕВАЕМОГО**

*В статье исследовано некоторые вопросы представительства несовершеннолетнего в уголовном процессе. Охарактеризовано представительство несовершеннолетнего подозреваемого в уголовном производстве. Определено проблемные вопросы представительства несовершеннолетнего подозреваемого в уголовном процессе. Предложено внести дополнения к статьям Уголовного процессуального кодекса Украины для улучшения законодательного обеспечения прав несовершеннолетнего подозреваемого на представительство в уголовном производстве.*

**Ключевые слова:** несовершеннолетний подозреваемый, представительство, законный представитель, адвокат, защитник, права несовершеннолетнего, уголовное правонарушение, уголовное производство.

**Babenko Olga Georgiivna,**  
aspyrant  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

#### **ABOUT SOME QUESTIONS OF AN UNDERAGE SUSPECT REPRESENTATION**

*The article examines questions of representation of an underage people in criminal trial. The psychological features of the underage personality are studied; the causes and conditions that contribute to the commission of criminal offenses among adolescents are analyzed. The study indicates the specifics of the criminal process during the investigation of crimes committed by underage people and additional guarantees for the protection of their rights and legitimate interests.*

*National and international legislation which regulates the rules of criminal proceedings in cases of underage people is analyzed. The focus is on the rights granted to an underage suspect during criminal proceedings. The circumstances of compulsory provision of a lawyer and legal representative to an underage person who has committed a criminal offense are considered. The problems of participation of a legal representative of an underage suspect in criminal proceedings are analyzed. It is concluded that the participation of the legal representative is psychological support for the child, therefore the choice of the person who will represent the rights and interests of the child in law enforcement agencies and the court must be granted to the underage suspect. The problematic issues of the participation of the underage suspect's lawyer during the protection of his rights are examined. Attention is given to the negative moments of the lawyer's participation in criminal cases of adolescents, especially where lawyers work for free. The sentences of the national courts in criminal proceedings against juveniles who have committed a criminal offense are analyzed. There have been cases of improper performance by lawyers of their professional obligations in juvenile suspects' rights protection. It is proposed to make additions to the Criminal Procedural Code of Ukraine that will significantly improve the provision of the rights to be protected to children who fall into the sphere of criminal justice.*

**Key words:** *underage suspect, representation, legal representative, lawyer, defense counsel, minor rights, criminal offense, criminal proceedings.*

Надійшла до редколегії 22.03.2018

УДК 343.9: [343.1:305]



**Волобуєва Олена Олексіївна,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

## **РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРОТИ СТАТЕВОЇ СВОБОДИ ТА СТАТЕВОЇ НЕДОТОРКАННОСТІ ОСОБИ: ПРОБЛЕМНО- ДИСКУСІЙНІ АСПЕКТИ ОСВІДУВАННЯ**

*Статтю присвячено аналізу та узагальненню результатів наукових досліджень та судово-слідчої практики щодо проведення освідування під час досудового розслідування кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканності особи. Аргументовано вагомих інформаційно-доказовий потенціал освідування. Проаналізовано особливості тактики проведення освідування та сформульовано пропозиції щодо її удосконалення. Здійснено розгорнутий аналіз ст. 241 КПК України та визначено низку проблемно-дискусійних питань щодо законодавчої регламентації проведення освідування. Зокрема, критично оцінено визнання законодавцем лікаря як суб'єкта проведення освідування. Наголошено на наявності спірної умови проведення освідування: «якщо для цього не потрібно проводити судово-медичну експертизу». Визначено, що освідування – це унікальна слідча (розшукова) дія, відповідно, перед слідчим та прокурором постає завдання провести її процесуально та тактично грамотно з першого разу, бо повторність, хоч і передбачена законодавцем, може бути унеможливлена значним часовим проміжком між подією та часом проведення освідування.*

**Ключові слова:** статевая свобода та статевая недоторканність, кримінальне правопорушення, досудове розслідування, слідча (розшукова) дія, освідування, діяльність слідчого, процесуальна регламентація.

**Постановка проблеми.** Конституція України проголошує людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю. Відповідно, у межах процитованої законодавчої норми забезпечення статевої свободи та статевої недоторканності особи є предметом посиленої уваги з боку держави, ураховуючи насамперед те, що шкода, як результат учинення таких кримінальних правопорушень, заподіюється як безпосередньо особі, так і низці суспільних відносин та соціальних цінностей.

Всебічне, об'єктивне, своєчасне та якісне досудове розслідування за фактами кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканності на виконання завдань кримінального судочинства, передбачених ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України (далі — КПК), неможливе без професійно та грамотно побудованого процесу доказування.

Встановлення обставин кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила, доведення винуватості здійснюється передбаченими КПК засобами, зокрема, у перебігу проведення слідчих (розшукових) дій, до яких відноситься й освідування. Освідування — це специфічна слідча (розшукова) дія, проведення якої потребує не тільки досконалої законодавчої регламентації, а й застосування низки тактичних прийомів задля досягнення

цілей її проведення, урахувуючи особливість її сутності та суб'єкта спрямування дій слідчого, прокурора.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Кримінальні процесуальні та криміналістичні аспекти проведення освідування під час досудового розслідування знайшли своє відображення у роботах Ю. П. Аленіна, В. П. Бахіна, В. І. Галагана, В. Г. Гончаренка, Ю. М. Грошевого, В. А. Журавля, О. В. Капліної, Н. С. Карпова, В. О. Коновалової, В. С. Кузьмічова, О. П. Кучинської, В. К. Лисиченка, Л. М. Лобойка, Б. Є. Лук'янчикова, Є. Д. Лук'янчикова, В. Т. Маляренка, М. М. Михеєнка, В. Т. Нора, М. А. Погорецького, М. В. Салтевського, С. М. Стахівського, В. М. Тертишника, Л. Д. Удалової, К. О. Чаплинського, Ю. М. Черноус, В. Ю. Шепітька та ін. Разом з тим потребують більш детального вивчення питання процесуальної регламентації та тактичних особливостей проведення освідування в контексті сучасних реалій та потреб судово-слідчої практики.

**Метою даної статті** є висвітлення проблемно-дискусійних питань кримінального процесуального унормування та тактичних особливостей освідування під час досудового розслідування кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканності особи.

**Виклад основного матеріалу.** Спосіб учинення більшості досліджуваних кримінальних правопорушень обумовлює безпосередній контакт особи, яка його вчиняє, та особи потерпілого. Наслідками такого контакту можуть бути: сліди застосування фізичного насильства з боку злочинця до потерпілого, сліди активного опору потерпілого до злочинця, сліди статевого акту або задоволення статевої пристрасті у неприродній спосіб. Невідкладним способом збирання доказової інформації щодо означених видів слідів є (як огляд тіла живої особи), а його результати можуть стати приводом для призначення судово-медичної експертизи (надалі — СМЕ). Відповідно, під час досудового розслідування кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканності особи, така слідча (розшукова) дія має вагомий інформаційно-доказовий потенціал. Більше того, враховуючи, що це унікальна слідча (розшукова) дія, перед слідчим та прокурором постає завдання провести її процесуально і тактично грамотно з першого разу, бо повторність, хоч і передбачена законодавцем, може бути унеможливлена значним часовим проміжком між подією та часом проведення освідування.

Отже, відповідно до чинного КПК, освідування — це слідча (розшукова) дія, що на підставі постанови прокурора, проводиться слідчим, прокурором відносно підозрюваного, свідка чи потерпілого для виявлення на їхньому тілі слідів кримінального правопорушення або особливих прикмет, якщо для цього не потрібно проводити СМЕ. Проте саме така редакція законодавця викликає низку питань з наступних причин.

По-перше, відповідно до ч. 2. ст. 241 КПК освідування здійснюється на підставі постанови прокурора. Процес отримання слідчим такої постанови (часові витрати) може негативно вплинути на забезпечення невідкладності проведення такої слідчої (розшукової) дії, мета якої полягає також і у виявленні на тілі слідів кримінального правопорушення. Зокрема, це стосується розслідування кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканності особи.

По-друге, не зовсім зрозумілим є формулювання у ч. 1. ст. 241 КПК — «... якщо для цього не потрібно проводити судово-медичну експертизу». Так, у частині виявлення на тілі особливих прикмет — СМЕ не потрібна, а у частині виявлення слідів кримінального правопорушення необхідність її проведення може виникнути саме за результатами проведеного освідування.

Крім того, проведення СМЕ потерпілого (наприклад, від звалтування), має проводитися невідкладно, урахувуючи специфіку слідів такого кримінального правопорушення. Об'єктивні чинники — нічний час, завантаженість судово-медичного експерта, відсутність (за аналогією із черговим слідчим) чергового судово-медичного експерта — порушують проблему можливості негайно провести СМЕ. Відповідно, єдиним засобом виявлення та

фіксації слідів статевого акту є проведення в медичній установі саме освідування потерпілого. Проте й у такому випадку слідчий знову стикається з проблемою часових витрат для отримання постанови про проведення такої слідчої (розшукової) дії від прокурора.

По-третє, відповідно до ч. 3. ст. 241 КПК України освідування може бути проведено примусово. Така концепція (кримінального процесуального примусу щодо проведення освідування) не знайшла повної підтримки з боку науковців [1, с. 167; 2, с. 72, с. 74] і викликала жваву дискусію. Зокрема, С. М. Строгович визначає недопустимим у будь-якому випадку проведення освідування свідка та потерпілого у примусовому порядку [3, с. 126]. Протилежної точки зору дотримуються Є. Д. Лук'янчиков та Б. Є. Лук'янчиков [4], які підтримують наукову позицію В. М. Тертишника, що аргументував необхідність проведення примусового освідування та визначив підстави проведення такої слідчої (розшукової) дії [5, с. 277].

Зрозуміло, що законодавець у нормах КПК не повинен визначати сутність, критерії, межі та механізм застосування примусу, але унормована відсутність зазначених аспектів може призвести до певного свавілля. А якщо розглядати категорію «примус» через призму його семантичної варіативності, то маємо унормовану можливість застосування як психологічного, так і фізичного примусу. Такий підхід ще більше заплутує слідчого, не додаючи нормі закону конкретності, а відповідно, слідчому — реального механізму правозастосування.

Щодо суб'єктів проведення освідування, то ними законодавцем визначено слідчого та прокурора. У випадку, коли метою такої слідчої (розшукової) дії є виявлення особливих прикмет, слідів застосування насильства, слідів активного опору потерпілого, такий підхід законодавця є виваженим. Фіксація означеного не потребує наявності особливих спеціальних знань у суб'єктів проведення освідування. У випадку, коли метою проведення освідування є виявлення слідів статевого акту та слідів задоволення статевої пристрасті у неприродній спосіб, для якісного та ефективного проведення такої слідчої (розшукової) дії необхідним є застосування певних спеціальних знань. Відповідно, доцільним є залучення до участі у проведенні такого освідування судово-медичного експерта або лікаря.

Судово-слідча практика розслідування кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканності йде шляхом проведення судово-медичного освідування, яке проводить судово-медичний експерт, а за результатами його проведення складається акт судово-медичного освідування<sup>1</sup> (або проводить профільний лікар, за результатами якого складається відповідна довідка).

З цього приводу існують альтернативні точки зору. Зокрема, на думку С. А. Шейфера, судово-медичне освідування не є самостійною слідчою (розшуковою) дією і не може проводитися поза межами судової експертизи, бо обстеження живих осіб шляхом медичного спостереження може бути пов'язано з вирішенням складних завдань, які вимагають глибоких професійних пізнань [6, с. 24–25]. О. О. Бондаренко, коментуючи КПК 1960 року, наполягав на визначенні процесуального статусу судово-медичного експерта та лікаря, які проводять судово-медичне освідування та, відповідно, аргументував необхідність набуття статусу процесуальної дії судово-медичним освідуванням [7]. На нашу думку, у цьому аспекті розгляду потребує низка проблемно-дискусійних питань.

По-перше, судово-медичне освідування за чиним КПК — це непроцесуальна форма використання спеціальних знань у кримінальному провадженні. Акт судово-медичного освідування є аналогом довідки будь-якого спеціаліста та не є джерелом доказів; а особа, яка його складає, проводить таке освідування (обстеження), не має відповідних, визначе-

<sup>1</sup> Відповідно до п. 1.12 Правил проведення судово-медичних експертиз (обстежень) з приводу статевих станів в бюро судово-медичної експертизи, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17.01.1995 № 6 (з 0248-95) результати експертизи оформляються документом, який має назву «Висновок експерта (акт судово-медичного обстеження)».

них КПК прав та обов'язків, не попереджається про кримінальну відповідальність за надання завідомо неправдивого висновку тощо.

По-друге, під час судово-медичного освідування можуть бути виявлені біологічні сліди злочинця, які в подальшому досудовому розслідуванні потребують набуття статусу речових доказів та розкриття їхнього інформаційно-доказового потенціалу в межах проведення відповідних експертиз. Виявлення та вилучення таких слідів (зادля забезпечення належності, достовірності та допустимості доказів) має відбуватися лише у перебігу слідчої (розшукової) дії (якою не є судово-медичне освідування), а фіксація виявлення та вилучення — у процесуальному документі, яким, знову ж таки, не є акт судово-медичного освідування.

По-третє, якщо погодитися з думкою Є. Д. Лук'янчикова та К. Ю. Чаплинського, які виділяють судово-медичне освідування як різновид освідування, що проводиться судово-медичним експертом або лікарем для встановлення на тілі людини ушкоджень будь-якого походження [8, с. 125; 9, с. 250], слід також констатувати правову неузгодженість окремих норм КПК.

З одного боку, у ч. 2 ст. 241 КПК наявне формулювання «... за винятком його проведення лікарем...». Будь-яку слідчу (розшукову) дію, задля забезпечення безпосередності дослідження доказів має проводити слідчий, прокурор або за його дорученням відповідний оперативний підрозділ (ч. 2 ст. 40 КПК). Згідно із ч. 2 ст. 41 оперативні підрозділи, у перебігу виконання таких доручень слідчого, користуються його повноваженнями; відповідно — складають протокол проведеної ними слідчої (розшукової) дії. Доручити ж проведення будь-якої слідчої (розшукової) дії лікарю або судовому медику (якщо це не експертне дослідження) слідчий не має права.

Отже, виходячи із норм КПК, безпосереднє проведення освідування як слідчої (розшукової) дії, незалежно від її мети, має проводити слідчий, прокурор. У певних випадках для участі у проведенні освідування може бути залучений судово-медичний експерт або лікар. Останні, на нашу думку, не проводять освідування як слідчу (розшукову) дію, а в перебігу її проведення здійснюють консультаційну або дієву допомогу слідчому, прокурору у виявленні, фіксації та вилученні доказової інформації. Залежно від необхідності використання судово-медичним експертом або лікарем певного обладнання або устаткування для здійснення певних дій щодо реалізації мети освідування, така слідча (розшукова) дія може бути проведена у відповідній медичній установі.

Поряд з наведеними проблемами процесуального характеру, розглядувана слідча (розшукова) дія викликає на дискусію й у питаннях тактики її проведення.

Так, зрозуміло, що у випадку освідування потерпілого за досліджуваною категорією кримінальних правопорушень, особливу увагу доцільно приділити встановленню психологічного контакту з особою, що піддається освідуванню. Не наводячи у статті загальновищезначаних рекомендацій щодо встановлення психологічного контакту між учасниками слідчої (розшукової) дії, слід зазначити, що, враховуючи психоемоційний стан потерпілого, його увагу потрібно зосередити на двох ключових питаннях: 1) Ви не винуваті у тому, що з Вами трапилось; 2) без Вашої допомоги ми не зможемо притягнути особу злочинця до кримінальної відповідальності. С. В. Харченко робить акцент не на процесуальному статусі, а на вікових особливостях освідуваного, зазначаючи, що встановлення психологічного контакту із неповнолітнім освідуваним забезпечить сприятливу атмосферу проведення слідчої (розшукової) дії, зніме напруження та негативні емоції учасників особи, що піддається освідуванню [10, с. 228–229].

У контексті реалізації норм КПК та враховуючи необхідність забезпечення психологічної складової проведення освідування, і особа, що проводить освідування, і поняті мають бути однієї статі із особою, що піддається освідуванню. Більше того, на наш погляд, і вік цих осіб має значення для потерпілого, а тому доцільно залучати до участі у проведенні освідування потерпілого осіб, які за віком старші за нього та не є знайомими потерпілому.



До речі, у науковій літературі наявні рекомендації, що поняті мають бути близькими за віком з особою, що піддаються освідуванню, бо саме такий вік допоможе зняти або зменшити психологічну напругу людини [11, с. 142–144], але вони, як бачимо, більш вузького характеру.

Щодо безпосереднього проведення освідування, доцільно вказати, що кримінальні правопорушення проти статевої свободи та статевої недоторканності особи «прагнуть» пошуку специфічних слідів контакту потерпілого та злочинця. Зазвичай, метою пошуку на тілі потерпілого стають біологічні рідини особи, яка вчинила злочин (сліди крові, сперми, поту насильника), сліди застосування фізичного насильства (синці, подряпини) або результати активного супротиву насильникові (частини епітелію, мікрочастки крові, волосся насильника). Разом із тим доцільно врахувати, що одним із результатів такого контакту може бути також взаємний перехід лобкового волосся, яке потрібно виявити (зокрема, методом вичісування) та вилучити під час проведення освідування. Волосся людини є об'єктом судово-медичного експертного дослідження, під час якого можна отримати відповіді як діагностичного характеру (походження від чоловіка або жінки, яким чином відділено від тіла людини, регіональну приналежність волосся, захворювання людини та безпосередньо волосся та ін.), так і провести ідентифікаційне дослідження людини за наявності порівняльного матеріалу [12].

Приведені міркування щодо законодавчої регламентації проведення освідування та актуалізовані питання тактики проведення досліджуваної слідчої (розшукової) дії в контексті досудового розслідування кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканності особи не є вичерпними, але, на наш погляд, вони належать до найбільш суттєвих, оскільки торкаються підстав та механізму проведення освідування. Законодавцю доцільно удосконалювати норми чинного КПК України, ураховуючи також і потреби судово-слідчої практики, бо саме беззаперечне дотримання слідчим, прокурором норм КПК України під час проведення слідчих (розшукових) дій є запорукою об'єктивного, неупередженого, а відповідно, справедливого правосуддя.

### Список використаних джерел

1. Антонов И. А. Нравственно-правовые критерии уголовно-процессуальной деятельности следователей. С.-Пб., 2003. 326 с.
2. Маринів В. Правові засади освідування особи. *Вісник прокуратури*. 2003. № 12 (30). С. 71–76.
3. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. Москва, 1970. Т. 2. 516 с.
4. Лук'янчуков Є. Д., Лук'янчуков Б. Є. Освідування особи — засіб інформаційного забезпечення розслідування. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право. 2012. № 1. С. 150–154.
5. Тертишник В. М. Гарантії істини та захисту прав і свобод людини в кримінальному процесі України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2010. 473 с.
6. Шейфер С. А. Следственные действия: Система и процессуальная форма. Москва, 1981. 128 с.
7. Бондаренко О. О. Проблемні питання судово-медичного освідування у кримінальному процесі. URL: <http://radnuk.info/statti/556-protses/14701-2011-01-18-23-24-39.html> (дата звернення: 23.03.2018).
8. Лук'янчиков Є. Д. Методологічні засади інформаційного забезпечення розслідування злочинів : монографія. Київ, 2005. 360 с.
9. Чаплинський К. Ю. Організаційні і тактичні особливості судово-медичного освідування. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2011. № 1. С. 248–252.
10. Харченко С. В. Тактика проведення освідування неповнолітніх осіб. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2013. Вип. 3. С. 225–229.
11. Основи загальної та юридичної психології : курс лекцій / за ред. В. Т. Нора. Київ, 2011. 224 с.
12. Канюка О. Ю., Морозкіна Н. В., Юськів О. Б. Регіональне волосся людини: інформація для інтеграції в судовій практиці. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 1 (9). С. 23–33.

**Волобуева Елена Алексеевна,**  
кандидат юридических наук, доцент  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

## **РАССЛЕДОВАНИЕ УГОЛОВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПРОТИВ ПОЛОВОЙ СВОБОДЫ И ПОЛОВОЙ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ЛИЧНОСТИ: ПРОБЛЕМНО-ДИСКУССИОННЫЕ АСПЕКТЫ ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЯ**

Статья посвящена анализу и обобщению результатов научных исследований и судебно-следственной практики по проведению освидетельствования во время досудебного расследования уголовных правонарушений против половой свободы и половой неприкосновенности лица. Осуществлен развернутый анализ ст. 241 УПК Украины и определен ряд проблемно-дискуссионных вопросов законодательной регламентации проведения освидетельствования. В частности, критически оценено признание законодателем врача как субъекта проведения освидетельствования. Отмечено наличие спорного условия проведения освидетельствования: «если для этого не нужно проводить судебно-медицинскую экспертизу». Проанализированы особенности тактики проведения освидетельствования и сформулированы предложения по ее усовершенствованию.

**Ключевые слова:** половая свобода и половая неприкосновенность, уголовное правонарушение, досудебное расследование, следственное (розыскное) действие, освидетельствование, судебно-медицинский эксперт, процессуальная регламентация.

**Volobueva Elena Alekseevna,**  
Candidate of Law Sciences, Associate Professor  
(Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine)

## **INVESTIGATION OF CRIMINAL LEGAL PROBLEMS AGAINST STATE FREEDOM AND STATE INDEPENDENCE OF A PERSON: PROBLEM-DISCUSSION ASPECTS OF EXAMINATION**

*Problem's setting. The Constitution of Ukraine proclaims man, his life and health, honor and dignity, inviolability and security of the highest social value. In accordance with the cited legal provisions, providing sexual freedom and sexual integrity of a person is a subject of great attention from the government for damage caused by such criminal offenses for the person directly, and a number of public relations and social values.*

*Comprehensive, objective, timely and qualitative pre-trial investigation on the facts of criminal offenses against sexual freedom and sexual integrity, the execution of tasks of criminal proceedings, provided for in Art. 2 of the Criminal Procedure Code of Ukraine (hereinafter – CPC) is impossible without a professionally and well-built process of proof.*

*Inquiries of criminal offense circumstances and the person having committed it, the proof of guilt is made by means of the CPC provided in the course of the investigative (search) actions.*

*Verification of a person is a specific investigative (search) action, conduct of which requires not only perfect legislative regulation, but also the use of a number of tactical techniques for achieving the goals of its implementation, taking into account the peculiarity of its essence and the subject direction of the investigator's, the prosecutor's actions.*

*Analysis of recent studies and publications. The criminal procedural and forensic aspects of the conduct the verification of a person during the pre-trial investigation were reflected in works of legal scholars. At the same time, there is a need for a more detailed examination of the issue of procedural regulation and tactical features of conducting the verification of a person, in the context of the current realities and needs of forensic practice.*

*The aim of this article is to highlight the problem-discussion matters on criminal procedural regulation and tactical features of the verification of a person during the preliminary investigation of criminal offenses against sexual freedom and sexual integrity of a person.*

*The article analyzes and generalizes scientific research and forensic practice to conduct presentation for verification of a person during the preliminary investigation of criminal offenses against sexual freedom and sexual integrity of a person. Considerable potential of information and presentation of evidence for person's verification has been argued. Detailed analysis of article 241 CPC of Ukraine has been done and a number of problem-controversial issues of legislative regulation of verification of a person have been determined. In particular, it is critically evaluated the legislator's recognition of a doctor as a subject of conducting the verification of a person. It is emphasized the controversial condition for carrying out the verification of a person: "if it does not require a forensic expertise". It is analyzed the peculiarities of the tactics of verification of a person it is formulated the proposals for its improvement. It is determined that the verification of a person is a unique investigative (search) action, respectively the investigator and the prosecutor faces the task of conducting it in a procedurally and tactically correctly for the first time, because the repetition, even it is prescribed by the legislator, but it may be impossible to have a significant time interval between the event and the time of verification of a person*

**Key words:** sexual freedom and sexual integrity, criminal offense, pretrial investigation, investigative (search) action, verification of a person, forensic medical expert, procedural regulations.

Надійшла до редколегії 24.03.2018

УДК 343.18



**Городецька Марина Сергіївна,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

## ПРИРОДА ТА СТРУКТУРА ПРЕДМЕТА ВІДАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

*Статтю присвячено визначенню природи та структури предмета відання у кримінальному процесі. Проведено аналіз положень кримінального процесуального законодавства та наукових досліджень з теорії права та кримінального процесу щодо предмета відання суб'єктів кримінального провадження. Досліджено природу предмета відання у кримінальному процесі. Визначено структурні складові предмета відання у кримінальному процесі.*

**Ключові слова:** предмет відання, підслідність, юрисдикція, підсудність, досудове розслідування, суб'єкт кримінального провадження, публічні справи.

**Постановка проблеми.** Вірний розподіл предмета відання у кримінальному процесі забезпечує здійснення кримінального судочинства судом «встановленим законом» та забезпечує доступ до правосуддя, що є умовами реалізації права на справедливий суд, зазначеного у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Окрім того, розподіл предмета відання суб'єктів кримінального процесу сприяє ефективності провадження, підвищенню дієвості кримінальної процесуальної діяльності. Проте у вітчизняному законодавстві та кримінальній процесуальній теорії увага здебільшого приділяється дослідженню та регламентуванню таких понять, як «підсудність» та «підслідність», які не охоплюють предмет відання усіх суб'єктів кримінального процесу. Таке невиправдане позбавлення уваги предмета відання, звичайно, не сприяє ефективному захисту прав людини у кримінальному судочинстві.

**Аналіз останніх досліджень.** У кримінальній процесуальній науці використовують терміни: «предмет відання», «відання суб'єктів, що ведуть кримінальний процес» [1; 2, с. 26; 3, с. 105; 4], але таке використання становлять поодинокі випадки, які подекуди стосуються законодавства, що втратило свою чинність. Предмет відання у кримінальному провадженні досліджувався фрагментарно у роботах таких учених-процесуалістів, як Р. Г. Ботвінов, І. В. Гловюк, А. Ю. Гнатюк, Ю. М. Грошевий, І. В. Єна, В. С. Зеленецький, О. В. Капліна, Л. М. Лобойко, М. А. Погорецький, С. В. Пшенічко, О. Ю. Татаров та інших. Але природа та структура предмета відання у кримінальному процесі не отримали значної уваги у дослідженнях вчених.

**Метою** наукового дослідження є визначення структури та природи предмета відання у кримінальному процесі. З огляду на зазначену мету, слід виконати такі **завдання**: 1) провести аналіз положень кримінального процесуального законодавства та наукових досліджень з теорії права та кримінального процесу щодо предмета відання; 2) з'ясувати природу предмета відання у кримінальному процесі; 3) визначити структуру предмета відання у кримінальному процесі.

**Виклад основного матеріалу.** У ст. 97 Кримінально-процесуального кодексу (1960 р.) був визначений обов'язок прокурора, слідчого, органу дізнання або судді приймати заяви та повідомлення про злочини, «в тому числі і в справах, які не підлягають їх віданню». Далі зазначалося, що у триденний строк визначені суб'єкти зобов'язані прийняти рішення, одне з яких — «направити заяву або повідомлення за належністю». У даному випадку за-

конодавець визначав належність до відання певного суб'єкта провадження заяв або повідомлень про злочини.

Чинний Кримінальний процесуальний кодекс не містить терміна «відання» взагалі. У статті 539 використане словосполучення «орган або установа виконання покарань, що *відає* виконанням покарання або здійснює контроль за поведінкою засудженого» (*виділено нами — М. Г.*). Проте, враховуючи використання терміна «відає» щодо стороннього органу, а не суб'єкта кримінального процесу, на вказаний випадок зважати не можна.

Термін «предмет» у чинному кримінальному процесуальному законодавстві вживається у таких словосполученнях: «предмет безпосереднього дослідження суду», «предмет судового розгляду», «предмет кримінального провадження», «предмет кримінального правопорушення», «предмет кримінального провадження», «кримінальне правопорушення, яке є предметом досудового розслідування або судового розгляду в Україні», «кримінальне правопорушення, яке є предметом цього кримінального провадження». Серед перелічених варіантів найбільш доречним, з огляду на наш пізнавальний інтерес, є «предмет кримінального провадження». У даному випадку законодавець під «предметом кримінального провадження» розуміє кримінальне правопорушення. Що стосується предмета відання або впливу, або діяльності суб'єктів провадження, то чинне законодавство їх не визначає.

Як вірно зазначив Л. М. Лобойко, предмет відання суб'єктів кримінального процесу визначається у законодавстві через поняття підслідності, підсудності кримінальних справ [2, с. 26, 127].

Статті 32, 33, 34 чинного КПК України регламентують підсудність судів, статті 216, 218 — підслідність органів досудового розслідування. Проте до суб'єктів, що наділені владними повноваженнями у кримінальному процесі, віднесені ще слідчий суддя, прокурор (керівник органу прокуратури), керівник органу досудового розслідування, оперативні підрозділи. Тому не можна вважати вираження предмета відання у кримінальному процесі через підсудність та підслідність остаточною та повною.

До того ж, аналізуючи кримінальні процесуальні норми, що регламентують підсудність та підслідність, варто зазначити, що ними не регламентовано предмет відання відповідних суб'єктів як об'єкт їх впливу у процесі кримінальної процесуальної діяльності. Більш точним, на нашу думку, буде зауваження, що вказані норми, скоріше, містять правила розподілу такого предмета відання між органами за територіальними та інстанційними ознаками. Самого визначення предмета відання як такого у нормах закону не міститься.

Треба визнати, що коли говоримо про предмет відання у кримінальному процесі, більш за все нас цікавить саме правила або принцип розподілу публічних справ, які становлять предмет відання певного суб'єкта. Так, регламентована законом відомча та територіальна підслідність визначає публічні справи, тобто предмет відання певного слідчого, а отже, визначає «законного» суб'єкта провадження. Так само регламентована в законі підсудність встановлює «законного» суддю, «законний» склад суду для здійснення провадження. Те ж саме щодо прокурора, слідчого судді. Отже, можна сказати, що з практичної точки зору самим гострим питанням із досліджуваної теми є саме встановлення, окреслення предмета відання суб'єктів, розподіл його між суб'єктами, правила такого розподілу.

Саме по собі вірне визначення предмета відання окремого суб'єкта в законодавстві є запорукою ефективного кримінального провадження. Вірне визначення предмета відання суб'єкта згодом під час правозастосовної діяльності стане основою здійснення провадження «законним» суб'єктом, що становить умову забезпечення права людини на справедливий суд.

Тому можна зробити висновок, що найбільш практично значущим питанням щодо предмета відання є правила його розподілу між суб'єктами, особливо між суб'єктами рівнозначними між собою, де межі предмета відання є, можна сказати, «плаваючими». Тому дуже важливим та очікуваним із практичної точки зору є питання меж та обсягу предмета відання. Проте визначити такі правила та критерії розподілу, на наш погляд, можливо ли-

ше ґрунтуючись на дослідженні природи, змісту поняття предмета відання у кримінальному процесі та його структури.

Визначаючи зміст предмета відання у кримінальному процесі, насамперед зазначимо основні теоретичні поняття, які слугуватимуть підґрунтям нашого дослідження. Загальна теорія права має методологічне значення для досліджень у галузі кримінального процесу. Наше дослідження ґрунтується на ключових поняттях, визначених у теорії права професором Ю. О. Тихомировим, щодо правової компетенції публічних органів влади. Державні органи, які є суб'єктами, що ведуть кримінальний процес, також відносяться до публічних органів влади, а тому використання теорії компетенції, розробленої Ю. О. Тихомировим, щодо суб'єктів кримінального процесу є цілком доцільним.

Поняття правової компетенції Ю. О. Тихомиров у загальному вигляді визначив як покладений законом на уповноважену особу обсяг публічних справ. До компетенційних елементів дослідник відніс: 1) нормативно встановлені цілі або публічні функції; 2) предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу; 3) владні повноваження [5, с. 55–56].

Такі висновки у загальній теорії Л. М. Лобойко застосував для дослідження поняття кримінально-процесуальної компетенції органів судочинства. Професор Л. М. Лобойко визначив кримінально-процесуальну компетенцію як покладений кримінально-процесуальним законом на органи дізнання, досудового слідства, прокуратури й суду обсяг публічних справ у сфері вирішення кримінально-правових конфліктів, що виникають у суспільстві. Структура кримінально-процесуальної компетенції складається з таких елементів: кримінально-процесуальні функції, предмет відання та владні повноваження [2, с. 25–26].

Наше дослідження предмета відання у кримінальному процесі цілком ґрунтується на загальнотеоретичних здобутках Ю. О. Тихомирова та розробленні теорії кримінальної процесуальної компетенції професора Л. М. Лобойка.

Тому, незважаючи на існуючу понятійну конкуренцію у теорії кримінального процесу щодо використання термінів «слідчість», «судність», «юрисдикція», «статус», «повноваження» тощо, слід зазначити, що вихідними даними для нашого дослідження є ключові поняття теорії компетенції взагалі та теорії кримінальної процесуальної компетенції окремо.

Професор Ю. О. Тихомиров визначив, що *публічні функції держави* переходять, трансформуються у *предмети відання* (курсив наш — М. Г.) її суб'єктів. Поняття повноважень застосовується більше у характеристиці державних органів, які зобов'язані реалізувати права та ефективно діяти в межах своєї частини предмета відання [5, с. 123].

Якщо прийняти за основу перехід публічних функцій держави у предмети відання її суб'єктів, тобто державних органів, то логічним буде розпочати дослідження з першої ланки ланцюга, а саме — публічних функцій держави.

На думку вченого І. С. Штін, держава реалізує нормотворчу, організаційну та юрисдикційну функції [6, с. 4]. Остання, на думку автора, являє собою вирішення усіх запропонованих чи наявних суперечок та конфліктів як між державою (її органами, посадовими особами) і будь-якою особою, так і між будь-якими особами в державі, які знаходяться під владою цієї держави, на підставі застосування до конкретного спору норм права, визначення на підставі норм права прав та обов'язків осіб, застосування до правопорушників санкцій правових норм, встановлених у нормативно-правових актах держави. У якості елементів юрисдикції (юрисдикційної діяльності) автор називає: повноваження щодо керівництва судовим процесом, повноваження засуджувати та виносити рішення (*juris dictio*), повноваження зобов'язати до підлеглості та виконання прийнятого рішення (*imperium*). Її реалізація, на думку автора, здійснюється не лише органами судової влади, а виходить за межі судової системи, хоча судам відведено найважливіше місце [6, с. 10–11].

Така юрисдикційна функція цілком охоплює вирішення правових конфліктів у державі та передбачає сферу діяльності, тобто предмет відання, для органів різних сфер судочинства, у тому числі для органів кримінального судочинства.

Сама по собі юрисдикційна функція держави, за визначенням І. С. Штін, підпорядковується «мегафункції» держави — підтримання правопорядку. Ураховуючи законодавчу закріпленість останньої, автор зауважив, що помилковим є визначення державних функцій за їх законодавчим закріпленням у тій чи іншій державі. У своєму дослідженні І. С. Штін підкреслив наступне: якщо **підтримання правопорядку** є мегафункцією держави, то загальними неподільними та незмінними функціями держави є нормотворчість, організація та юрисдикція, які не залежать від рівня розвитку, місця та часу виникнення. Автор наводить приклад того, що Платон розумів законодавство, управління та правосуддя як форми державної діяльності, які спрямовані на один і той самий предмет, але разом із тим відмінні одна від одної. Під «предметом» у цьому випадку розумілася суспільна стабільність, верховенство права, у разі відсутності яких усі інші переваги та блага людського спільного життя є ефемерними [6, с. 18, 20–21].

Отже, «мегафункція» держави — підтримання правопорядку — перетворюється на загальні функції держави, у тому числі юрисдикційну функцію, яка, у свою чергу, є утворюючою для кримінального процесуального предмета відання.

Щодо розуміння підтримання правопорядку головною функцією держави або, за визначенням І. С. Штін, мегафункцією держави, аналогічними є позиції інших учених. Так, наприклад, на думку професора Ю. О. Тихомирова, метою держави є встановлення безпеки [5, с. 34]. Німецький філософ Р. Циппеліус також підкреслює, що у правовому регулюванні особливу роль відіграють потреби у безпеці та свободі [7, с. 68]. Внутрішня безпека у суспільстві полягає у мирному співіснуванні його громадян. Для досягнення цієї мети суспільством окреслене коло відносин, на які держава може впливати, застосовуючи надану їй владу. Для досягнення цієї загальної мети визначено низку завдань, які покладені на різні державні органи.

Здійснюючи головну функцію підтримання правопорядку або встановлення безпеки у суспільстві, держава охороняє або забезпечує законні права та свободи громадян у загальному вигляді. Коли йде мова про певну визначену функцію держави, як-от юрисдикційну чи економічну, загальне забезпечення прав та свобод громадян деталізується до забезпечення певних прав, наприклад, це може бути право на захист у першому випадку або право на власність у другому випадку.

У своєму дослідженні І. С. Штін зазначив, що не слід розрізняти захист прав та свобод людини та громадянина і охорону власності (усіх форм власності) у межах реалізації економічної функції. На його думку, немає й не може бути жодної власності поза суспільними відносинами. Якщо суб'єктам спричиняється шкода, обмежуються їхні свободи, встановлюється не правовий режим реалізації окремих прав власника, то жоден захист власності не має значення. А без ефективного захисту власності інші задекларовані сучасними законами права та свободи залишаються порожніми побажаннями [6, с. 26].

Не можна не погодитися з таким висновком І. С. Штін. Дійсно, кожна із загальних функцій держави та суб'єкти, які її здійснюють, не стоять окремо на захисті певних прав та свобод, а пов'язані один з одним та забезпечують виконання головної функції (мегафункції) держави, від якої вони й походять.

Отже, юрисдикційна функція держави є похідною від мегафункції — підтримання правопорядку, що охоплює вирішення правових конфліктів у державі та передбачає сферу діяльності, тобто предмет відання, для органів різних сфер судочинства. У частині вирішення кримінальних правових конфліктів вона є утворюючою для предмета відання у кримінальному процесі як у підсистемі держави.

У даному випадку ми розглядаємо кримінальний процес саме як підсистему держави для визначення його зовнішніх та внутрішніх зв'язків як соціальної системи та місця предмета відання у даній системі.

Академік В. С. Зеленецький, досліджуючи порушення обвинувачення у радянському кримінальному процесі, розглядав кримінальний процес як відкриту соціальну систему, яка взаємодіє з оточуючим середовищем, що проявляється у вигляді впливу на кримінальний процес і на середовище з боку процесу [8, с. 58–59]. Із вказаною позицією академіка В. С. Зеленецького не можливо не погодитися. Як соціальна система кримінальний процес є частиною загальнодержавної системи та містить у собі низку підсистем.

Отже, розуміючи кримінальний процес як соціальну систему, висновок Ю. О. Тихомирова про те, що *публічні функції держави* переходять, трансформуються у *предмети відання* її суб'єктів [5, с. 123], можна сформулювати таким чином: функції суб'єктів системи вищого порядку трансформуються, переходять у предмет відання суб'єктів системи нижчого порядку. Тож загальний предмет відання кримінального процесу як сфера публічних справ, яка має бути вирішена у кримінальному судочинстві, внутрішньо в системі є утворюючою для кримінальних процесуальних функцій та предметів відання суб'єктів кримінального провадження.

Уявивши кримінальний процес як соціальну систему, можна зрозуміти, що даній системі відповідає певний загальний предмет відання як загальна сфера публічних справ, наданих для вирішення. Такий загальний предмет відання у кримінальному процесі можна назвати генеральним предметом відання подібно до того, як В. С. Зеленецький визначив боротьбу зі злочинністю як генеральну функцію кримінального процесу [8, с. 57] або Т. О. Лоскутов виокремив генеральні права людини як структурний елемент предмета кримінального процесуального регулювання [9, с. 260].

Подальший розподіл генерального предмета відання кримінального процесу відбувається за поділом на кримінальні процесуальні функції. Предмет відання пов'язаний не з посадою, а саме з певною кримінальною процесуальною функцією. Тому не можливо не погодитися з професором Л. М. Лобойко, який наголосив щодо необхідності визначати поняття слідчого не як посади, а саме як функції [10, с. 14].

А вже під час окреслення певного функціонального предмета відання та встановлення для нього функції визначаються суб'єкти — органи, які будуть опрацьовувати даний предмет відання у певному напрямку (функція).

Ураховуючи викладене вище, можна визначити зовнішню структуру предмета відання у кримінальному процесі. Вона складається із генерального предмета відання кримінального процесу, що становить усю сферу публічних справ, які відведено для здійснення функції кримінального процесу. Наступною ланкою є функціональний кримінальний процесуальний предмет відання, який становить сферу публічних справ, щодо яких здійснюються кримінальні процесуальні функції державними владними органами (обвинувачення, правосуддя). Функціональний предмет відання розподіляється серед суб'єктів провадження, які здійснюють однакову кримінальну процесуальну функцію. Таку саму елементарну складову структури предмета відання у кримінальному процесі можна назвати суб'єктним предметом відання.

Отже, зовнішню структуру предмета відання складають: 1) генеральний предмет відання кримінального процесу; 2) функціональний предмет відання; 3) суб'єктний предмет відання.

На підставі викладеного вище можна зробити наступні **висновки**.

1. У результаті аналізу кримінальних процесуальних норм визначено, що вказані норми містять правила розподілу предмета відання між органами за територіальними та інстанційними ознаками у вигляді регламентації підсудності та підслідності; самого визначення предмета відання суб'єктів кримінального процесу як такого у нормах закону не міститься.

2. Природа предмета відання у кримінальному процесі пов'язана з переходом загальнодержавних функцій у предмети відання державних органів. Юрисдикційна функція держави є похідною від функції підтримання правопорядку, охоплює вирішення правових конфліктів у державі та передбачає сферу діяльності, тобто предмет відання, для органів різних сфер судочинства. У частині вирішення кримінальних правових конфліктів вона є утворюючою для предмета відання у кримінальному процесі як у підсистемі держави.

3. Зовнішню структуру предмета відання складають: 1) генеральний предмет відання кримінального процесу; 2) функціональний предмет відання; 3) суб'єктний предмет відання. Генеральний предмет відання кримінального процесу становить усю сферу публічних справ, які відведено для здійснення функції кримінального процесу. Наступною ланкою є функціональний кримінальний процесуальний предмет відання, який становить сферу публічних справ, щодо яких здійснюються кримінальні процесуальні функції обвинувачення та правосуддя. Функціональний предмет відання розподіляється серед суб'єктів провадження, які здійснюють однакову кримінальну процесуальну функцію. Таку саму елементарну складову структури предмета відання у кримінальному процесі можна назвати суб'єктним предметом відання.

Для здійснення **подальших наукових розвідок можна визначити такі напрями:** 1) дослідження внутрішнього змісту та структури предмета відання у кримінальному процесі; 2) дослідження обсягу та меж предмета відання у кримінальному процесі.

#### Список використаних джерел

1. Ботвінов Р. Г. Щодо предмета відання начальника слідчого відділу податкової міліції. *Матеріали третьої Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів та молодих вчених «Закарпатські правові читання» на базі Закарпатського державного університету*, 28–29 квітня 2011 р. : тези доповідей. Ужгород, 2011. С. 139–142.
2. Лобойко Л. М. Кримінально-процесуальна компетенція. Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2006. 188 с.
3. Погорецький М. А. Підслідність та підвідомчість: проблеми теорії та практики справ. *Організаційно-правові питання реформування досудового слідства в Україні* : матеріали конференції. Донецьк, 2003. С. 103–106.
4. Полтавець О. С. Предмет відання й ознаки підслідності у кримінальному процесі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2006. Спеціальний випуск № 1. С. 183–186.
5. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М. : Издательство Г-на Тихомирова М. Ю., 2005. 355 с.
6. Штин И. С. Юрисдикционная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М. : Российская академия государственной службы при президенте Российской Федерации, 2005. 188 с.
7. Циппеліус Р. Філософія права: підручник / пер. з нім ; Р. Циппеліус. К. : Тандем, 2000. 300 с.
8. Зеленецький В. С. Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. Харьков : Вища школа, 1979. 144 с.
9. Лоскутов Т. О. Предмет регулювання кримінального процесуального права : монографія. К. : Юридичний світ, 2016. 416 с.
10. Лобойко Л. М. Пригоди Європейських стандартів судочинства у кримінальному процесі після 20 листопада 2013 року. *Європейські стандарти кримінального судочинства*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 27 вересня 2013 року). Донецьк : ДЮІ МВС України, 2014. С. 12–15.

**Марина Сергеевна Городецкая,**  
кандидат юридических наук  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

#### ПРИРОДА И СТРУКТУРА ПРЕДМЕТА ВЕДЕНИЯ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

Стаття посвящена определению природы и структуры предмета ведения в уголовном процессе. Проведен анализ положений уголовного процессуального законодательства и научных исследований в области теории права и уголовного процесса касательно предмета ведения субъектов уго-



ловного производства. Исследована природа предмета ведения в уголовном процессе. Определены структурные составляющие предмета ведения в уголовном процессе.

**Ключевые слова:** предмет ведения, подследственность, юрисдикция, подсудность, досудебное расследование, субъект уголовного производства, публичные дела.

**Horodetska Maryna Sergeevna,**  
Candidate of Law Sciences  
(Donetsk's Law Institute of MIA of Ukraine)

### **THE NATURE AND STRUCTURE OF THE CRIMINAL PROCESS JURISDICTION**

*The article is sanctified to determination of nature and structure of the jurisdiction in a criminal process. The analysis of positions of criminal judicial legislation and scientific researches is conducted from the theory of right and criminal process in relation to the article of jurisdiction of criminal realization. It is set that the jurisdiction of subjects of criminal process is determined in legislation through under investigation, judge jurisdiction.*

*Nature of the jurisdiction in a criminal process is investigated. It is marked that a state jurisdiction function fully embraces the decision of legal conflicts in the state and envisages the sphere of activity as the jurisdiction in a criminal process of criminal process organs. Certainly, that the general jurisdiction in a criminal process is the sphere of public businesses, that must be decided in the criminal law activity.*

*Inwardly in the system of criminal process the general jurisdiction in a criminal process forms criminal judicial functions and jurisdiction of subjects of criminal realization. The structure of the jurisdiction in a criminal process is consists of a 1) general jurisdiction in a criminal process, 2) the functional jurisdiction, 3) the subject jurisdiction in a criminal process. The general jurisdiction in a criminal process presents all spheres of public businesses that are taken for realization of function of criminal process. The functional criminal judicial jurisdiction presents the sphere of public businesses in relation to that criminal judicial functions come true by state bodies (prosecution, justice). The functional jurisdiction is distributed among the subjects of realization within the limits of one function. The subject jurisdiction appears as a result of such distribution.*

**Key words:** jurisdiction, under investigation, judge jurisdiction, competence, pre-trial investigation, subject of criminal process, public business.

Надійшла до редколегії 26.03.2018

УДК 343.85



**Карпенко Євген Миколайович,**

заступник начальника Управління міжнародного співробітництва та договірно-правової роботи – начальник договірно-правового відділу Департаменту міжнародного співробітництва та європейської інтеграції МВС України,

кандидат юридичних наук

(Міністерство внутрішніх справ України)

## **МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ПОТЕРПІЛОМУ ЯК ОДНА З ФОРМ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ**

*У статті досліджено міжнародний досвід відшкодування шкоди потерпілому від злочину. Автором надано характеристику реституції та компенсації шкоди як формам запобігання злочинам, а також визначено проблеми реалізації цього інституту після набрання чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України. З'ясовано, що відшкодування шкоди, заподіяної міжнародно-протиправним діянням, може здійснюватися у формі реституції, компенсації і сатисфакції, які можуть використовуватися як самостійно, так і в поєднанні. Для визначення форми має значення вибір потерпілого держави.*

**Ключові слова:** відшкодування шкоди, потерпілий, запобігання, злочин, міжнародні норми, реституція, компенсація.

Будь-яке злочинне діяння як юридичний факт посягає на суспільні відносини і є причиною негативних змін у них. У силу об'єктивно існуючої причинно-наслідкової залежності злочинне діяння породжує визначені для кожного його окремого виду шкідливі наслідки, що конкретно виражаються у збитку, який заподіюється об'єктам злочину, охоронюваних як кримінальним, так і іншими галузями права. Саме наслідки злочину є основним елементом його суспільної небезпеки, а їхній характер визначається змістом суспільних відносин, яким даний злочин заподіює шкоду.

Відповідно до ст. 3 Конституції України, «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1]. В умовах реформування законодавства, зокрема кримінального процесуального, особливо актуальним стає реалізація конституційних положень. Важливого значення набувають захист прав і свобод потерпілого, створення й функціонування системи надійних правових гарантій з метою забезпечення права на правосуддя та судовий захист при здійсненні кримінального провадження.

Разом із тим, як наголошується в міжнародних документах і сучасних зарубіжних дослідженнях, однією з головних проблем, що гальмують реалізацію превентивного потенціалу інституту компенсації шкоди злочину, є проблема визначення орієнтирів у розрахунку розумної і справедливої компенсації за шкоду, заподіяну злочинцем. Крім цієї загальної проблеми, існує і ряд інших проблем. Виходячи із зазначеного вище, вивчення досвіду країн Західної Європи з надання допомоги жертвам злочинів, включаючи систему державних компенсацій і відшкодування збитків, є науково і практично значущим і актуальним [2; 3; 4, с. 33].

**Німеччина.** У Німеччині питання про державну компенсацію шкоди регулюється Кримінальним кодексом та Законом про відшкодування жертвам насильницьких дій від 1985 р. Держава гарантує особам, яким було завдано шкоду здоров'ю в результаті вчинення проти них умисного насильницького діяння, забезпечення медичної допомоги, пенсії або догляду відповідно до поданої заяви.

Відшкодування за рахунок коштів держави надається потерпілим від умисних насильницьких дій, у тому числі діянь, що мають характер сексуального насильства. Наявність фізичної або психічної шкоди в результаті нападу є необхідною умовою для одержання відшкодування.

Виплати здійснюються незалежно від наявності заяви жертви до органу правопорядку та незалежно від завершення досудового розслідування, адже достатнім є сам факт відкриття провадження.

Право на відшкодування за рахунок коштів держави існує як складова частина соціального права на компенсацію, незалежно від будь-яких претензій жертви щодо отримання відшкодування від самого правопорушника.

Підлягають компенсації витрати: на медичну допомогу; на психічну допомогу; на професійну реабілітацію; на пенсії для інвалідів — потерпілих, якщо працездатність зменшилася внаслідок учиненого діяння; на вартість проведеної фізичної терапії; на поховання; на підтримку сімей потерпілих, що втратили годувальника [5, с. 122].

**Австрія.** У Кримінальному кодексі Австрії інститут відшкодування завданої злочином шкоди встановлено як апробаційну умову у випадку умовного звільнення від покарання, умовно-дострокового звільнення від відбування покарання у вигляді позбавлення волі, умовного звільнення від відбування примусового заходу, пов'язаного з позбавленням волі у формі вказівки винуватій особі у період строку випробування відшкодувати своїми силами завдану злочином шкоду.

В Австрії також діють держаний та неурядовий механізми, які покликані здійснювати виплати потерпілим від злочинів. Так, існує урядова програма, яка надає фінансову допомогу для громадян Європейського економічного простору, які є жертвами злочинів. У цьому випадку компенсація здійснюється Федеральною соціальною службою. Джерелом фінансування її діяльності в цьому напрямі слугують штрафи, які накладаються і стягуються із засуджених осіб.

Крім того, у країні діє «Weisser Ring» — незалежна некомерційна організація, яка надає допомогу і відшкодування жертвам злочинів, у тому числі іноземним громадянам. Джерела наповнення фонду — грошові внески його членів та спонсорська допомога.

**Франція.** Питання подання компенсації шкоди, завданої потерпілим, у Франції вирішується соціальними органами — Комісіями з відшкодування потерпілим від злочинів, які створюються при кожному місцевому суді. Комісія складається з двох судів і одного спостерігача від громадськості. Французьке законодавство ґрунтується на принципі повного відшкодування шкоди.

Відповідно до положень Кримінального кодексу Франції, підлягають відшкодуванню: а) шкода, завдана внаслідок застосування до особи насильства, що мало фізичний чи сексуальний характер; б) витрати на лікування та втрату доходу (втрату працездатності); в) втрата на утримання внаслідок смерті потерпілого годувальника [4, с. 36].

**Бельгія.** Заходи допомоги потерпілим від злочинів у Бельгії визначені в Законі «Про податки та інші заходи» від 1 серпня 1985 р. У цьому Законі передбачена глава II розділу III під назвою «Державна допомога потерпілим від насильницьких злочинів».

У Бельгії існує спеціальний фонд, з якого потерпілі від злочинів отримують грошове відшкодування від держави. Фонд фінансується Міністерством юстиції. Рішення про надання допомоги схвалюється Комісією з допомоги потерпілим від насильницьких злочинів.

Відшкодуванню самому потерпілому підлягає: моральна шкода, що призвела до тимчасової або постійної непрацездатності; медичні витрати, у тому числі на протези, препа-

рати тощо; тимчасова або постійна інвалідність; втрата або скорочення доходів унаслідок тимчасової або постійної непрацездатності; етична шкода тощо.

Якщо особу злочинця встановлено, потерпілий повинен спочатку спробувати отримати відшкодування від нього через подання цивільного позову.

**Нідерланди.** Однією з перших країн, яка ратифікувала Європейську конвенцію про відшкодування потерпілим від насильницьких злочинів, є Нідерланди. Ці питання врегульовані кримінальним та кримінальним процесуальним законодавством, а також Законом про посилення становища потерпілого у кримінальному провадженні від 2009 р.

Потерпілий може звертатися із вимогою про відшкодування шкоди як на стадії досудового розслідування, так і під час судового провадження. У випадку припинення провадження, потерпілий має право звертатися із позовом у порядку цивільного судочинства.

У Нідерландах існує Фонд відшкодування шкоди від насильницьких злочинів [4, с. 34], створений у 1976 р., і діє на підставі Закону про фонд відшкодування шкоди від насильницьких злочинів 1975 р.

**Велика Британія.** У Великій Британії виплата відшкодування з боку держави потерпілим від будь-яких насильницьких злочинів здійснювалася за спеціальною Програмою відшкодування шкоди потерпілим від злочинів 1961 р. та порядку цивільного законодавства.

Закон про кримінальну юстицію 1988 р. надав Програмі відшкодування шкоди потерпілим від злочинів більш високого статусу. Під нею розуміється шкода, завдана або самим злочинцем, або діями, пов'язаними із затриманням чи пробою затримання злочинця або підозрюваного, а також із запобіганням чи спробою запобігання злочину та допомогою, наданої констеблеві.

Право на відшкодування мають: особи, яким у результаті одного або декількох серйозних злочинів завдано шкоду, мають право на її відшкодування з боку держави; відшкодуванню підлягає шкода, заподіяна злочинами, які мають наслідком арешт підозрюваного; відшкодування здійснюється потерпілому у випадках, коли завдана будь-яка шкода.

Крім того, у Великій Британії існує Служба відшкодування завданої злочинцем шкоди. Вона керує спеціальним фондом, який створений для надання відшкодування потерпілим від злочинів навіть неістотної шкоди, що не підпадає під затверджені тарифи загального порядку [5, с. 127].

**Швейцарія.** У цій країні існує державний фонд підтримки потерпілих від злочинів, за діяльність якого відповідає спеціальне управління Міністерства юстиції. Питання відшкодування шкоди в країні врегульовується законами. Відповідно до їх положень, потерпілою від злочину може визнаватися особа, на яку було спрямоване протиправне діяння, і так само особа, яка стала потерпілою в результаті такого діяння, чи якій було спричинено шкоду, хоча злочинні дії на неї не спрямовувалися.

Компенсації підлягають: медичні витрати; витрати на ремонт чи придбання слухових апаратів і одягу, окулярів, пошкоджених у результаті злочину; витрати на госпіталізацію; дохід, втрачений за час вимушеної непрацездатності; витрати на підтримку родини загиблого і осіб, які перебували на його утриманні; витрати на поховання тощо.

Законодавство не визначає основні джерела фінансування. Одним із них виступають обов'язкові внески обвинувачених у вчиненні злочину, за який потенційно може бути призначено покарання у вигляді позбавлення волі і штрафи, передбачені у кримінальному провадженні.

**Фінляндія** однією з перших в Європі ухвалила спеціальний закон про відшкодування завданої злочинцем шкоди. У Фінляндії не існує спеціального компенсаційного фонду і допомога потерпілим від злочинів виплачується Державним казначейством. Фінський закон характеризується широким колом випадків, за яких потерпілий має право на відшкодування. Закон передбачає можливість компенсації потерпілим усіх видів особистої шкоди та шкоди, завданої майну внаслідок учинення будь-яких злочинів. Потерпілим відшкодову-

ються витрати, пов'язані з непрацездатністю, лікуванням та подальшим медичним обслуговуванням, інвалідністю, втратою одягу, певних предметів тощо.

Якщо потерпілий вмирає, закон визначає категорії осіб, які мають право на компенсацію. Це можуть бути один із подружжя, або неповнолітні діти, яким відшкодовуються витрати на догляд за дітьми, похорони жертви, компенсується моральна шкода, пов'язана із втратою близької людини.

**Естонія.** Відшкодування шкоди, завданої потерпілому внаслідок учинення злочину, відповідно до законодавства Естонської республіки здійснюється як шляхом державних виплат, так і в порядку кримінального провадження із застосуванням медіаційних процедур. Питання державного відшкодування потерпілим від злочинів регулюється Законом «Про допомогу потерпілим».

Відшкодування повинно виплачуватися, якщо потерпілий отримав серйозне ушкодження здоров'я, розлад здоров'я тривалістю не менше шести місяців або помер у результаті вчинення насильницького злочину щодо нього. Сума відшкодування визначається на основі оцінки завданої майнової шкоди внаслідок учинення насильницького злочину [6, с. 60].

Щодо можливості відшкодування шкоди, завданої потерпілому шляхом застосування медіаційних процедур, то це питання врегульовується положеннями Кодексу кримінальних процедур. З 1 січня 2007 р. Кодекс передбачає можливість укладення договору між потерпілим і обвинуваченим, де визначається сума шкоди, яка підлягає відшкодуванню та строки його виконання. У випадку порушення такого договору про примирення чи невиконання його умов, у тому числі щодо строків і сум відшкодування, кримінальне провадження щодо особи може бути відновлено.

В Естонії відсутній спеціальний фонд відшкодування потерпілим від злочинів. Особливістю є віднесення питання відшкодування потерпілим від злочинів до відання Департаменту соціального страхування, а не Міністерства юстиції. Після виплати Департаментом соціального страхування право вимоги до особи, винуватой у спричиненні шкоди, переходить до держави — у розмірі суми, сплаченої як відшкодування.

**Чехія.** У правовій системі Чехії захист прав потерпілих від злочинів, у тому числі відшкодування шкоди, завданої їм унаслідок вчинення карного діяння, регулюється положеннями Кримінального кодексу, Кодексу кримінального провадження і Закону про жертв кримінальних діянь від 2013 р.

Потерпілий має право на відшкодування: збитків (компенсація витрат на лікування, вартості пошкодження автомобіля, викрадених предметів, витрат, завданих непрацездатністю); моральної шкоди; вартості безпідставного збагачення, що було отримано злочинцем унаслідок вчинення ним кримінального діяння щодо окремої особи. Держава надає відшкодування, яке включає суму втраченого доходу і доведені витрати на лікування, а також витрати на поховання у випадку смерті потерпілого. Однією з обов'язкових умов для отримання відшкодування з боку держави є своєчасне подання заяви про вчинення злочинного діяння до поліції, що стало наслідком необхідності здійснення щодо правопорушника розшукових заходів.

При вирішенні питання про можливість надання фінансової допомоги з боку держави враховується поведінка потерпілого під час учинення кримінального діяння (тобто з'ясовується, якою мірою поведінка потерпілого була віктимною), чи погодився давати свідчення у кримінальному провадженні [7, с. 155].

Основною проблемою державної компенсації завданої злочином шкоди є фінансування таких виплат. Зазвичай для цього держави створюють спеціальні компенсаційні фонди. На сьогодні такі фонди функціонують майже в усіх країнах Європи, Канади, Австралії, Японії, Нової Зеландії. У цих країнах ухвалені відповідні закони, що передбачають право потерпілих на державну компенсацію завданої злочином шкоди, а також шляхи примирення потерпілого з обвинуваченим, професійну медичну і психологічну допомогу жертвам злочинів [8, с. 31–32].

Створення та належне функціонування фонду відшкодування потерпілим від злочинів здатне посилити соціальну захищеність людини, оздоровити моральний стан суспільства та підвищити авторитет держави, її органів правопорядку.

У державах-членах Ради Європи створення фондів відшкодування розпочалося ще у 1960-х роках. У 1974 р. Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Резолюцію (77) 27 про відшкодування потерпілим від злочину. Відповідно до її положень державам-членам рекомендувалося забезпечити державне відшкодування потерпілим або особам, які знаходяться на їх утриманні, від умисних насильницьких злочинів у випадках, коли відшкодування неможливо надати іншим засобом.

Згодом у 1983 р. був ухвалений основний документ Ради Європи у цій сфері — Європейська конвенція про відшкодування потерпілим від насильницьких злочинів, яка ратифікована більше ніж 25 державами [9, с. 6–7].

Резолюція та Конвенція базуються на концепції соціальної солідарності і справедливості, суть якої полягає у наступному: оскільки окремі особи знаходяться в більш уразливому матеріальному становищі, ніж інші, вони мають право на отримання відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок учинення проти них злочину, за рахунок усього суспільства.

В Україні до цього часу були спроби законодавчого врегулювання цього питання. Так, у 1993 р. Верховна Рада України ухвалила Постанову № 2931-ХІІ «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» [10], у пункті 6 якої зазначалося розглянути питання створення Фонду відшкодування збитків громадянам, які потерпіли від злочинів та зловживань владою». Проте у 1996 р. зазначений пункт цієї Постанови втратив чинність.

У 2004 та 2010 рр. на розгляд парламенту також вносилися проекти законів, які передбачали створення в Україні спочатку Фонду потерпілого, а згодом — Фонду відшкодування шкоди. Однак відповідні закони не були ухвалені. І сьогодні правова система України все ще характеризується низьким рівнем захисту права потерпілого на відшкодування шкоди, завданої внаслідок учинення насильницького злочину.

Досвід європейських держав свідчить про необхідність ухвалення окремого закону, яким буде врегульовано процедури, підстави, умови, механізми і джерела виплат державою коштів потерпілим від насильницьких злочинів.

Відшкодування потерпілому за рахунок державних коштів може здійснюватися, якщо злочин є: умисним; тяжким або особливо тяжким; насильницьким (особливо сексуальне насильство); що прямо спричиняють тяжкі тілесні ушкодження або розлад здоров'я; насильство може бути і у випадках психологічного впливу (здійснення погроз), що спричинило тяжкі травми або призвело до смерті.

Держава повинна надавати відшкодування на користь потерпілих від насильницьких злочинів, у тому числі тим особам, які померли, або яким було завдано суттєві ушкодження при спробі запобігання злочинам, чи при наданні допомоги органам влади у спробі припинити злочин, або затримати злочинця, або допомогти потерпілому.

Суми відшкодування повинні покривати щонайменше наступні види шкоди: витрати на реабілітацію фізичних та психічних травм; витрати на ліки та госпіталізацію; втрату заробітку; на утримання (у випадках, що стосуються утриманців померлого); витрати на поховання.

Відшкодування потерпілому (або його утриманцям) від насильницьких злочинів здійснюється державою незалежно від того, чи був знайдений та/або засуджений злочинець.

Держава зобов'язана підвищувати інформаційну обізнаність суспільства про існуючі можливості відшкодування шкоди потерпілим від насильницьких злочинів. Ця інформація повинна бути надана потерпілому після його першого звернення до уповноваженого органу влади (поліції, прокуратури, суду). Крім того, законодавчого врегулювання потребує питання випадків, коли держава, відшкодувавши потерпілому шкоду від насильницького

злочину, отримує право регресної вимоги до особи, винуватої у вчиненні такого злочину [7, с. 156].

У разі створення в Україні Фонду відшкодування потерпілим від злочинів, спеціальними джерелами його фінансування можуть стати:

а) відрахування з державного бюджету частини сум, які одержані від реалізації конфіскованого майна засуджених осіб, від сплати штрафів за адміністративні та кримінальні правопорушення;

б) суми від спеціального мінімального податкового збору (збір при укладенні певних видів страхових договорів);

в) добровільні внески юридичних і фізичних осіб.

За своїми функціями і завданнями зазначений фонд може належати до системи органів соціального захисту, але не виключається і варіант створення такого фонду при Міністерстві юстиції України [11].

Обов'язковим елементом роботи Фонду повинна бути участь представників громадськості, волонтерських рухів, правозахисних організацій, адвокатської спільноти, окремих небайдужих громадян в його органах правління для того, щоб розподіл коштів був прозорим і справедливим, відповідав меті і принципам Європейської конвенції про відшкодування потерпілим від насильницьких злочинів.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Європейська конвенція щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів від 24 листоп. 1983 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Концепція забезпечення захисту законних прав та інтересів осіб, які потерпіли від злочинів: Указ Президента України від 28 груд. 2004 р. № 1560/2004. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560/2004>.
4. Нор В. Інститут відшкодування (компенсації) шкоди у кримінальному провадженні за чинним КПК України: здобутки і резерви для вдосконалення. *Право України*. 2013. № 11. С. 32–41.
5. Черноус Ю. М. Теорія і практика криміналістичного забезпечення досудового слідства у справах про злочини міжнародного характеру: монографія. Київ, 2012. 448 с.
6. Джужа О. М. Роль міжнародних організацій у боротьбі зі злочинністю. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2003. № 5. С. 59–67.
7. Абламський С. Є. Окремі аспекти відшкодування шкоди, завданої злочином потерпілому, у кримінальному судочинстві. *Право і безпека*. 2012. № 3 (45). С. 154–159.
8. Форитор Т. М. Проблеми забезпечення прав потерпілого в кримінальному процесі: порівняльно-правовий аналіз. *Адвокат*. 2010. № 12 (123). С. 31–36.
9. Банчук О. А., Малишев Б. В., Саїдова З. М. Відшкодування потерпілим від насильницьких злочинів: європейські стандарти і зарубіжне законодавство: посібник. Київ, 2015. 97 с.
10. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю: Постанова Верховної Ради України від 26 січ. 1993 р. № 2931-ХІІ. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
11. Кучинська О. П. Проблеми реалізації прав потерпілих в кримінальному судочинстві. *Часопис Академії адвокатури України*. 2010. № 9. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Chaa/2010-4/10koppks.pdf>.

**Карпенко Евгений Николаевич,**  
заместитель начальника Управления международного  
сотрудничества и договорно-правовой работы –  
начальник договорно-правового отдела  
Департамента международного сотрудничества  
и европейской интеграции МВД Украины,  
кандидат юридических наук  
(Министерство внутренних дел Украины)

### **МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА ПОТЕРПЕВШЕМУ КАК ОДНА ИЗ ФОРМ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

*В статье исследован международный опыт возмещения вреда потерпевшему от преступления. Автором охарактеризованы реституции и компенсации вреда как формы предупреждения преступлений, а также определены проблемы реализации этого института после вступления в силу нового Уголовного процессуального кодекса Украины. Выяснено, что возмещение вреда, причиненного международно-противоправным деянием, может осуществляться в форме реституции, компенсации и сатисфакции, которые могут использоваться как самостоятельно, так и в сочетании. Для определения формы имеет значение выбор потерпевшего государства.*

**Ключевые слова:** возмещение вреда, потерпевший, предотвращение, преступление, международные нормы, реституция, компенсация.

**Karpenko Yevgen Mykolayovych,**  
Deputy Head of the Department for International Cooperation and Contract-Legal Work – Head of the Contract-Legal Department of the Department for International Cooperation and European Integration of MIA of Ukraine,  
Candidate of Law Sciences  
(Ministry of Internal Affairs of Ukraine)

### **INTERNATIONAL EXPERIENCE OF COMPENSATION THE VICTIM'S DAMAGE AS ONE OF THE FORMS OF CRIME PREVENTION**

*The article deals with international experience of compensation the victim's damage of the crime. The author presents the characteristics of restitution and compensation of damage as one of the forms of crime prevention and the problems of implementation of this institute after the entry into force the new Criminal Procedural Code of Ukraine. It is found out that compensation of damage caused by an internationally wrongful act can be carried out in the form of restitution, compensation and satisfaction which may be used both independently and in combination. Choosing the form of compensation is important the choice of the victim's state.*

**Key words:** compensation of damage, victim, prevention, crime, international norms, restitution, compensation.

Надійшла до редколегії 28.03.2018



УДК 343.163 (477)



**Лапкін Андрій Васильович,**  
кандидат юридичних наук  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

## ПРОКУРОР ЯК МЕНЕДЖЕР ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

*Наукову статтю присвячено розробці концептуальних положень щодо визначення ролі прокурора у кримінальному провадженні з погляду на нього як на менеджера досудового розслідування. Розглянуто такий напрям діяльності прокурора у кримінальному провадженні, як організація досудового розслідування. Визначено етапи організації прокурором досудового розслідування, охарактеризовано діяльність прокурора на кожному з них. Обґрунтовано необхідність законодавчої регламентації відповідних повноважень прокурора як менеджера досудового розслідування.*

**Ключові слова:** прокурор, функції прокуратури, організація досудового розслідування, кримінальне провадження, процесуальний менеджмент.

**Постановка проблеми.** Актуальність обраної теми зумовлюється суттєвою зміною ролі прокурора у кримінальному провадженні, яка відбулася за останні роки. Простежуючи еволюцію її законодавчої регламентації, можна дійти висновку, що першим етапом цих змін було прийняття Кримінального процесуального кодексу України від 2012 р., яким було передбачено здійснення прокурором нагляду за додержанням законів органами дізнання і досудового слідства у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Другий етап розпочався з Конституційною реформою щодо правосуддя від 2016 р., у результаті якої була реформована система функцій прокуратури, зокрема замість функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, на прокуратуру покладено організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. І якщо закріплення за прокурором процесуального керівництва досудовим розслідуванням виглядає як погодження Основного Закону з КПК України, то інші складові цієї функції потребують належного теоретичного аналізу. Передусім це стосується її складової — організації досудового розслідування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика здійснення прокурором процесуального керівництва досудовим розслідуванням досліджувалася такими науковцями, як В. С. Бабкова, П. М. Каркач, М. В. Марчук, І. В. Рогатюк, М. В. Руденко, О. М. Толочко, В. М. Юрчишин, а також розглядалася у попередніх публікаціях автора [1]. У цілому, у науковій юридичній літературі сформовано достатнє теоретичне підґрунтя для визначення ролі прокурора у досудовому розслідуванні, хоча бракує єдиної концепції прокурорської діяльності у кримінальному провадженні. Разом з тим зміни у формулюванні конституційних функцій прокуратури, які мали місце у 2016 р., вимагають нової інтерпретації організаційних і процесуальних основ участі прокурора у досудовому розслідуванні, якої досі не було здійснено.

**Формування цілей статті.** Метою наукової статті є розробка концептуальних положень щодо визначення ролі прокурора у кримінальному провадженні з погляду на нього як на менеджера досудового розслідування.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «організація», яке поставлене законодавцем на перше місце у визначенні досліджуваної функції прокуратури, згідно з тлумачним словником української мови означає дії зі значенням: 1) створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них; 2) здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення, забезпечувати, влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні можливості; 3) згуртовувати, об'єднувати кого-небудь із певною метою, зосереджувати, мобілізувати, спрямовувати когось на що-небудь; 4) чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь [2, с. 853]. Очевидно, що жодне з наведених значень об'єктивно не розкриває ролі прокурора у досудовому розслідуванні, проте близькими до цього є 2–4 визначення поняття «організація». На їхній основі поняття «організація досудового розслідування» можна визначити як вжиття прокурором комплексу управлінських та процесуальних заходів щодо забезпечення проведення всебічного, повного і об'єктивного досудового розслідування у визначені законом строки шляхом об'єднання, мобілізації та спрямування зусиль органів досудового розслідування й оперативних підрозділів на виконання завдань кримінального провадження, налагодження і впорядкування їхньої діяльності.

Отже, покладення на прокурора п. 2 ст. 131-1 Конституції України організації досудового розслідування передбачає вжиття ним не лише суто процесуальних, а й організаційних заходів щодо його проведення. Не торкаючись питання про сутність і різновиди цих заходів, яке має стати предметом самостійного дослідження, відзначимо, що вони характеризують управлінський аспект діяльності прокурора в досудовому розслідуванні, розглядають його як процесуального керівника. На те, що вказаний аспект притаманний процесуальному керівництву, вже звертали увагу окремі дослідники. Так, Н. В. Марчук визначає його як складну і багатоаспектну діяльність, яка включає як імперативне спрямування, так і здійснення заходів до узгодження, скоординованості діяльності органів досудового слідства, а тому передбачає як використання прокурором владно-розпорядчих повноважень щодо органів досудового розслідування, так і надання їм різного роду допомоги з метою забезпечення ефективного досудового розслідування [3, с. 372]. На думку О. О. Тушева, здійснюючи керівництво процесуальною діяльністю, прокурор об'єктивно не може не керувати й організаційними діями, які не регламентуються кримінально-процесуальним законом [4, с. 150]. Однак у подібних поглядів є багато опонентів, які вказують на те, що діяльність прокурора з процесуального керівництва досудовим слідством не треба ототожнювати з адміністративним керівництвом роботою слідчих [5, с. 89]. Отже, серед науковців відсутня єдність у формулюванні змісту і меж процесуального керівництва, у визнанні можливості поширення його на організаційні відносини у досудовому розслідуванні.

На наш погляд, цю теоретичну прогалину можна подолати, застосувавши до розуміння процесуального керівництва досудовим розслідуванням окремі напрацювання теорії менеджменту. Адже досудове розслідування, як і будь-яка спільна діяльність різних осіб, спрямована на досягнення єдиної мети, потребує узгодження, упорядкування й спрямування. розслідування зумовлює необхідність прийняття ним відповідних управлінських рішень відносно об'єктів процесуального керівництва: слідчих, керівників органів досудового розслідування та оперативних підрозділів. Тому у змісті організації і процесуального керівництва у ролі такого керівного центру на конституційному рівні визначена прокуратура. Тож роль прокурора як організатора і процесуального керівника досудового досудовим розслідуванням, яке здійснюється прокурором, відбувається поєднання процесуальних та управлінських аспектів. Це дозволяє розглядати процедури процесуального керівництва з позиції процесу управління (менеджменту).

Із функціональної точки зору менеджмент розглядається як процес планування, організування, мотивування, контролювання та регулювання, покликаний забезпечити формування та досягнення цілей [6, с. 7]. Отже, організація розглядається як одна зі складових

(функцій) менеджменту, яка полягає у координації дій окремих елементів системи, досягнення взаємної відповідності окремих її частин [7, с. 40–41]. Особливістю менеджменту, який здійснюється прокурором відносно досудового розслідування, є те, що його суб'єкт і об'єкти не перебувають між собою у відносинах службової залежності й адміністративного підпорядкування. Органи досудового розслідування й оперативні підрозділи організаційно відокремлені від прокуратури, мають власну управлінську структуру і керівництво, тому їхня залежність від прокурорів є суто процесуальною. Однак, зважаючи на специфіку, складність і соціальну важливість правовідносин у сфері досудового розслідування, суто процесуальні за юридичною природою зв'язки між прокурорами і цими органами набувають певних організаційно-управлінських якостей, що робить можливим застосування до них категорій, закономірностей і принципів менеджменту, який у цій ситуації можна назвати «процесуальним».

Виходячи з того, що алгоритми менеджменту є типовими для будь-яких сфер його застосування, вважаємо, що для характеристики організації прокурором досудового розслідування можуть бути застосовані такі елементи, які виокремлюються у науковій юридичній літературі для визначення організації роботи прокурорів, а саме: 1) розподіл службових обов'язків; 2) інформаційно-аналітичне забезпечення; 3) планування роботи; 4) робота по виконанню покладених завдань; 5) облік і звітність про виконану роботу; 6) контроль виконання [8, с. 11–14].

Зазначені елементи можуть бути розглянуті як етапи відповідної організаційної діяльності прокурора у досудовому розслідуванні. На першому етапі відбувається визначення суб'єктів конкретного кримінального провадження та розподіл обов'язків між ними: після внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі — ЄРДР) керівником органу досудового розслідування визначається слідчий, який здійснюватиме досудове розслідування (ч. 1 ст. 214 КПК України), а на виконання вимог ч. 1 ст. 37 КПК України керівником органу прокуратури має бути визначений прокурор — процесуальний керівник досудового розслідування. Визначення кола «потенційних» процесуальних керівників здійснюється на основі наказу керівника органу прокуратури про розподіл службових обов'язків в органі прокуратури, у якому за кожним штатним співробітником органу прокуратури закріплюється певна сфера відповідальності. Визначення процесуального керівника в конкретному кримінальному провадженні здійснюється керівником органу прокуратури з числа працівників, на яких покладені відповідні обов'язки.

Проблемою при цьому є те, що прокурор — процесуальний керівник — з'являється у кримінальному провадженні вже після його початку і після призначення слідчого. Таким чином, з поля його уваги «випадає» вся та діяльність, яка передувала останньому: прийняття заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, реагування на них відповідним правоохоронним органом, проведення огляду місця події до внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР тощо. У зв'язку з цим заслуговують на увагу пропозиції О. О. Цимбалістенка максимально синхронізувати у часі початок досудового розслідування, призначення слідчого і прокурора — процесуального керівника у кримінальному провадженні, які є взаємозалежними [9, с. 194]. Цього можна було б досягти, якби внесення інформації про кримінальне правопорушення до ЄРДР супроводжувалося б автоматичним визначенням слідчого, який вестиме відповідне розслідування, і прокурора — процесуального керівника. До моменту визначення процесуального керівника організація досудового розслідування покладається на керівника органу прокуратури, який виконує передбачені КПК України процесуальні повноваження безвідносно до моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР [10, с. 99].

На другому етапі процесуальний керівник має зібрати всю необхідну інформацію, що характеризує відповідне кримінальне провадження, у якому він бере участь: вивчити матеріали кримінального провадження, ознайомитися із законодавством і судовою практикою у

цій сфері, вивчити відповідні галузеві накази Генерального прокурора, опрацювати методичні рекомендації Генеральної прокуратури України з даних питань, листи про позитивний досвід роботи тощо. Уся ця діяльність, яка охоплюється поняттям інформаційно-аналітичне забезпечення, потрібна для формування у прокурора повної картини досудового розслідування та його перспектив, а також прийняття у ньому відповідних процесуальних та управлінських рішень.

На даному етапі прокурор також має встановити контакти зі слідчим, який веде досудове розслідування, вивчити показники його роботи та рівень навантаження, з'ясувати стан дисциплінарної практики щодо слідчого, типові порушення, які він допускає. Це необхідно для вироблення прокурором певної моделі процесуального керівництва, яка є індивідуальною для кожного кримінального провадження. Так, якщо слідчий постійно допускає порушення строків досудового розслідування, прокурор має контролювати їх додержання, надаючи відповідні вказівки; якщо слідчий при проведенні слідчих дій допускає порушення прав особи, прокурор має забезпечити особисту присутність при проведенні таких дій тощо. У разі якщо слідчий перевантажений кримінальними провадженнями, що є типовою проблемою органів Національної поліції (середній рівень навантаження на слідчого Національної поліції складає 280 кримінальних проваджень), прокурор повинен передбачити, що проведення ним своєчасного, повного і об'єктивного розслідування відповідного кримінального правопорушення є малоімовірним. У подібних випадках прокурор може вжити заходів щодо залучення до проведення досудового розслідування працівників оперативних підрозділів, як орієнтує керівництво Генеральної прокуратури України [11].

На третьому етапі прокурор планує як свою власну діяльність у досудовому розслідуванні, так і проведення його слідчим, визначає хід та розвиток кримінального провадження. Планування, на думку П. М. Каркача, відображає рівень організаційної роботи, її мету, визначає заходи, яких має вжити прокурор щодо активізації боротьби з правопорушеннями, зміцнення законності. Правильна організація планування дає змогу зосередити зусилля працівників прокуратури на пріоритетних напрямках прокурорської діяльності [8, с. 34]. Вказані міркування є справедливими і для планування досудового розслідування, яке можна віднести до оперативних планів роботи прокуратури.

Плануючи хід досудового розслідування, прокурор має визначити основні заходи, які мають бути вжиті під час його проведення, до них відносяться переважно процесуальні, а також деякі організаційні дії (наприклад, створення слідчо-оперативної групи, проведення зустрічей зі слідчим, нарад та ін.). Указану роботу він повинен розподілити між виконавцями, якими виступають слідчий, співробітники оперативних підрозділів та сам прокурор. Для реалізації кожного заходу у плані повинен бути передбачений конкретний строк (для процесуальних дій він визначається в межах процесуальних строків, закріплених у КПК України). На основі складеного плану прокурор повинен проводити свою діяльність у досудовому розслідуванні та контролювати діяльність слідчого. Відставання у планових заходах є підставою для вжиття прокурором додаткових заходів щодо процесуального керівництва. Ураховуючи, що прокурор виступає процесуальним керівником по багатьох кримінальних провадженнях, планування участі у кожному з них має корегуватися з відповідною діяльністю в інших кримінальних провадженнях.

На четвертому етапі прокурор реалізує обов'язки з поточного процесуального керівництва досудовим розслідуванням: надає слідчому вказівки, бере участь у слідчих діях, погоджує клопотання слідчого до слідчого судді тощо. Указана робота здійснюється прокурором на виконання запланованих завдань. Визначення методів і засобів здійснення процесуального керівництва в конкретному кримінальному провадженні передбачає обрання з арсеналу наданих прокуророві повноважень найбільш дієвих у відповідному кримінальному провадженні, оптимальне їх поєднання і своєчасне застосування. Вони знаходять втілення у прийнятих прокурором процесуальних та організаційних рішеннях у кримінальному провадженні, якими він спрямовує досудове розслідування у визначеному на-

прямку, узгоджує роботу слідчих і оперативних підрозділів, забезпечує додержання прав і законних інтересів учасників кримінального провадження (заявника, потерпілого, підозрюваного, свідків та ін.).

На п'ятому етапі відбувається підведення підсумків діяльності у кримінальному провадженні, облік її результатів та звітування про них керівництву. Звітність відбувається по каналах процесуальних та управлінських зв'язків між суб'єктами кримінального провадження. Так, співробітники оперативних підрозділів звітують перед слідчими, прокурорами в межах наданих їм доручень; слідчі звітують перед прокурорами (процесуальними керівниками) та перед керівниками органів досудового розслідування (начальниками слідчих підрозділів); прокурори (процесуальні керівники) звітують перед керівництвом органів прокуратури та прокурорами вищого рівня тощо. Звітність може бути поточною, періодичною (на кінець звітного періоду: місяця, квартала тощо), підсумковою (із завершенням строків досудового розслідування, після його закінчення тощо). Облік і звітність відбуваються за встановленими формами звітів та обліково-статистичних документів.

На шостому етапі відбувається контроль виконання, тобто перевірка і оцінка результатів роботи підпорядкованих працівників. Прокурор (процесуальний керівник) здійснює контроль діяльності слідчого; цих суб'єктів контролюють їхні керівники. Предметом контролю діяльності слідчого з боку процесуального керівника є повнота, якість і своєчасність проведення окремих слідчих (розшукових) дій і досудового розслідування в цілому, виконання вказівок і доручень прокурора, законність і обґрунтованість прийнятих процесуальних рішень, недопущення порушень прав особи тощо. Як і в інших сферах діяльності прокуратури, у досудовому розслідуванні можна виділити такі види контролю: попередній (покликаний попередити можливі порушення закону до проведення певної дії або прийняття рішення, наприклад, погодження прокурором клопотань слідчого до слідчого судді); поточний (здійснюється «паралельно» з виконанням певних заходів, наприклад, шляхом проведення прокурором бесід зі слідчим, особистої участі у процесуальних діях); наступний (проводиться за підсумками певної діяльності, наприклад, затвердження прокурором обвинувального акта тощо).

**Висновки.** На підставі викладеного можна зробити висновок, що покладення на прокурорів організації досудового розслідування разом із процесуальним керівництвом ним дозволяє розглядати діяльність прокурора у досудовому кримінальному провадженні з позицій менеджменту досудовим розслідуванням. Участь прокурора у досудовому розслідуванні, яка за своєю правовою природою має процесуальний характер, набуває організаційно-управлінських рис і реалізується на таких етапах, як розподіл службових обов'язків, інформаційно-аналітичне забезпечення, планування, робота по виконанню запланованих завдань, облік, звітність і контроль виконання. На кожному з цих етапів прокурор застосовує надані йому КПК України процесуальні повноваження і широкий спектр організаційних засобів, прийомів та методів, спрямованих на узгодження та спрямування діяльності органів досудового розслідування й оперативних підрозділів на своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне розкриття кримінальних правопорушень, викриття винних у їх вчиненні осіб та притягнення їх до встановленої законом відповідальності. Для підвищення ефективності «організаційного» аспекту діяльності прокурора у досудовому розслідуванні існує необхідність законодавчої регламентації відповідних повноважень прокурора як менеджера досудового розслідування.

### Список використаних джерел

1. Лапкін А. В. Щодо визначення змісту діяльності прокурора зі здійснення кримінального переслідування у досудовому кримінальному провадженні. *Вісн. Харківського нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2012. № 1034. С. 243–246.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

3. Марчук Н. В. Щодо визначення змісту діяльності прокурора зі здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Наук. вісн. Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ.* 2012. № 2. С. 369–376.
4. Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / Науч. ред. докт. юрид. наук, проф. И. Ф. Демидов. СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 325 с.
5. Давиденко Л., Куц В. Кримінальне переслідування як форма прокурорської діяльності у сфері протидії злочинності. *Вісн. Акад. прокуратури України.* 2007. № 1. С. 83–91.
6. Кравченко В. О. Основы менеджмента : навч. посіб. Одеса : Атлант, 2012. 211 с.
7. Діденко В. М. Менеджмент : підручник. К. : Кондор, 2008. 584 с.
8. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури: наук.-практ. посіб. Харків : Право, 2013. 336 с.
9. Цимбалістенко О. О. Організаційно-правові основи прокурорського нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Х., 2017. 250 с.
10. Лапкін А. В. Роль прокурора на початковому етапі кримінального провадження. *Питання боротьби зі злочинністю.* 2017. Вип. 34. С. 91–101.
11. Щодо забезпечення ефективного розслідування кримінальних правопорушень слідчими органів Національної поліції : Лист першого заступника Генерального прокурора від 22.12.2017 № 04/2-3223вих-558окв 37.

**Лапкин Андрей Васильевич,**  
кандидат юридических наук  
(Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого)

#### **ПРОКУРОР КАК МЕНЕДЖЕР ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ**

*Научная статья посвящена разработке концептуальных положений по определению роли прокурора в уголовном производстве как менеджера досудебного расследования. Определяются этапы организации прокурором досудебного расследования, характеризуется деятельность прокурора на каждом из них. Обосновывается необходимость законодательной регламентации соответствующих полномочий прокурора как менеджера досудебного расследования.*

**Ключевые слова:** прокурор, организация досудебного расследования, функции прокуратуры, уголовное производство, процессуальный менеджмент.

**Lapkin Andriy Vasilyevich,**  
Candidate of Law Sciences  
(Yaroslav Mudryi National Law University)

#### **PROSECUTOR AS MANAGER OF PRE-JUDICIAL INVESTIGATION**

*The relevance of a subject of the scientific article is proved by essential change of a role of the prosecutor in criminal trial lately. As a result of the Constitutional reform regarding justice in 2016 function of the organization of pre-judicial investigation has been assigned to prosecutor's office. This activity of the prosecutor in criminal trial hasn't been studied earlier and demands scientific research.*

*The purpose of the scientific article is development of conceptual provisions concerning definition of a role of the prosecutor in criminal trial from the point of view of on him as on the manager of pre-judicial investigation.*

*Stages of the organization by the prosecutor of pre-judicial investigation, such as are defined: distribution of official duties, information and analytical providing, planning, work on implementation of the planned tasks, account and the reporting and control of execution. On each of these stages the prosecutor applies a wide range of the procedural powers and organizational measures, means and methods directed to full, fast and comprehensive investigation of crimes and criminal prosecution of the persons guilty of their commission.*

*The conclusion is as a result drawn that assignment on the prosecutor of a duty to organize pre-judicial investigation allows considering his activity in criminal trial from the point of view of management of pre-judicial investigation. Activity of the prosecutor in pre-judicial investigation which has the procedural nature gains organizational and administrative lines. For increase in efficiency of this activity need of a legislative regulation of appropriate authority of the prosecutor as manager of pre-judicial investigation is proved.*

**Key words:** prosecutor, functions of prosecutor's office, organization of pre-judicial investigation, criminal trial, procedural management.

Надійшла до редколегії 30.03.2018

## **ВИМОГИ щодо оформлення та подання статей до збірника наукових праць «Правовий часопис Донбасу»**

### 1. Структура наукових статей:

- постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття;
- формування цілей статті (постановка завдання);
- виклад основного матеріалу з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

### 2. Вимоги до оформлення тексту наукових статей:

- обсяг статті для публікації (назва статті, відомості про автора, текст статті, використані матеріали, анотація, ключові слова) 6–12 сторінок (інтервал — 1,5, шрифт — Times New Roman, кегель 14, поля: верхнє, нижнє, правє, лівє — 2 см.);
- перший рядок (ліворуч) — УДК статті;
- другий рядок (праворуч) — прізвище, ім'я, по батькові автора (співавторів) (шрифт напівжирний);
- третій (за необхідності й четвертий) рядок (праворуч) — науковий ступінь, вчене звання, почесне звання, членство в НАПрН України (за наявності), посада та місце роботи автора (співавторів);
- нижче (посередині рядка) назва публікації великими літерами (шрифт напівжирний);
- нижче розміщується анотація (500 друкованих знаків) та ключові слова (4–8 слів) українською мовою;
- через інтервал — текст статті;
- посилання на використані джерела здійснюється у квадратних дужках із зазначенням номера джерела та конкретних сторінок, наприклад [1, с. 25–26], а самі назви джерел наводити в кінці статті у порядку згадування у тексті (розділ «Список використаних джерел»);
- після списку використаних джерел необхідно надати анотацію російською (2–4 речення) та розширену англійською (не менше 1800 знаків) мовами та ключові слова (4–8 слів). І російськомовна, і англійськомовна анотації мають містити прізвище, ім'я, по батькові автора (співавторів) та назву статті. Кожна публікація не українською мовою супроводжується анотацією українською мовою обсягом не менше як 1800 знаків, включаючи ключові слова.

### 3. Вимоги щодо подання матеріалів у редакцію:

- електронний варіант статті надсилається на адресу: e-mail: [dui55@ukr.net](mailto:dui55@ukr.net);
- довідка про автора (співавторів) із зазначенням П.І.Б. (повністю), наукового ступеня, вченого звання, членства в НАПрН України (за наявності), місця роботи і посади, контактного номера телефону, електронної пошти та поштової адреси (з індексом), на яку необхідно направити примірник збірника наукових праць, розділу наукового збірника, у який доцільно розмістити статтю;
- фото автора у форматі jpg;

–якщо автор не має наукового ступеня, додатково подається рецензія (до якої прирівнюється рекомендація до опублікування, надана головним редактором збірника або його заступником); усі матеріали підлягають обов'язковому внутрішньому рецензуванню членами редакційної колегії;

–витяг із протоколу засідання кафедри або іншого навчального чи наукового підрозділу про рекомендацію статті до друку;

–анотації (російською та англійською мовами відповідно до зазначених вище вимог).

**Увага!** У зв'язку з набранням чинності ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання» приклади оформлення списку використаних джерел за новими вимогами наведено тут.

*Відповідальність за достовірність поданої інформації, цитат, оформлення списку використаних джерел покладається на авторів.*

*Редколегія залишає за собою право повертати матеріали авторам на доопрацювання, скорочувати та редагувати надані тексти.*

Автори попереджаються про те, що електронна копія збірника безоплатно розміщується у відкритому доступі на сайті Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського НАН України у розділі «Наукова періодика України», а також на веб-сторінці видання за адресою

[http://www.dli.donetsk.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8226&Itemid=515](http://www.dli.donetsk.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=8226&Itemid=515)

#### **Редакційна колегія збірника**



## НАШІ АВТОРИ

**Алексєєнко Ірина Вікторівна,**  
доктор політичних наук, професор  
(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

**Андріяшевська Марина Сергіївна,**  
аспірант  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Бабенко Ольга Георгіївна,**  
аспірант  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Буга Ганна Сергіївна,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Буга Володимир Васильович,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Буглак Юрій Олександрович,**  
народний депутат України,  
голова підкомітету з питань запобігання і протидії політичній корупції  
Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції,  
кандидат юридичних наук  
(Верховна Рада України)

**Вітвіцький Сергій Сергійович,**  
доктор юридичних наук, доцент  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Волобуєва Олена Олексіївна,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Гетьман Євген Анатолійович,**  
начальник відділу координації правових досліджень апарату президії  
Національної академії правових наук України,  
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(Національна академія правових наук України)

**Городецька Марина Сергіївна,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Дем'янчук Віталій Анатолійович,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка  
Степана Дем'янчука)

**Довгуша Микола Петрович,**  
здобувач кафедри цивільного права  
(Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

**Долгорученко Катерина Олегівна,**  
старший викладач кафедри теорії та історії держави і права  
(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

**Єпринцев Пилип Сергійович,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Журавльов Дмитро Володимирович,**  
перший заступник директора Інституту права та післядипломної освіти  
Міністерства юстиції України,  
доктор юридичних наук, доцент  
(Міністерство юстиції України)

**Завальний Михайло Володимирович,**  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник  
(Харківський національний університету внутрішніх справ)

**Зозуля Євген Вікторович,**  
доктор юридичних наук, доцент  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Іванюта Наталя Валеріївна,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Маріупольський державний університет)

**Карпенко Євген Миколайович,**  
заступник начальника Управління міжнародного співробітництва та договірно-правової роботи — начальник договірно-правового відділу Департаменту міжнародного співробітництва та європейської інтеграції  
МВС України, кандидат юридичних наук  
(Міністерство Внутрішніх Справ України)

**Комісаров Сергій Анатолійович,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Северодонецький інститут ПрАТ «ВНЗ Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

**Курас Артем Іванович,**  
кандидат політичних наук  
(Київський національний університет харчових технологій)

**Лапкін Андрій Васильович,**  
кандидат юридичних наук  
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

**Лосич Сергій Васильович,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

**Мердова Ольга Миколаївна,**  
кандидат юридичних наук  
(*Донецький юридичний інститут МВС України*)

**Назимко Єгор Сергійович,**  
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(*Донецький юридичний інститут МВС України*)

**Назимко Олена Вікторівна,**  
кандидат юридичних наук  
(*Донецький юридичний інститут МВС України*)

**Ніколенко Людмила Миколаївна,**  
доктор юридичних наук, професор  
(*Донецький юридичний інститут МВС України*)

**Обод Андрій Валентинович,**  
ад'юкт  
(*Донецький юридичний інститут МВС України*)

**Оніщенко Олексій Юрійович,**  
аспірант  
(*Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого*)

**Рутвян Кристина Олегівна,**  
студентка  
(*Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого,  
Інститут прокуратури та кримінальної юстиції*)

**Тичина Дмитро Михайлович,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(*Національна академія внутрішніх справ*)

**Топчій Віталій Васильович,**  
кандидат юридичних наук,  
прокурор відділу прокуратури Київської області  
(*Прокуратура Київської області*)

**Цуркан Олексій Петрович,**  
аспірант  
(*Донецький юридичний інститут МВС України*)

**Шкляр Сергій Володимирович,**  
заступник міністра юстиції України з питань виконавчої служби,  
член ради з питань судової реформи,  
член науково-консультативної ради  
при Вищому господарському суді України,  
кандидат юридичних наук  
(*Міністерство юстиції України*)

---

**Наукове видання**

**ПРАВОВИЙ ЧАСОПИС ДОНБАСУ**  
**№ 1 (62) 2018**

Редактори: О. Рутвян, О. Федоренко  
Комп'ютерний набір: О. Рутвян  
Дизайн: В. Сілка

**Видавець**

Донецький юридичний інститут МВС України  
Дніпропетровська обл., м. Кривий Ріг, вул. Степана Тільги, 21. Тел.: (056) 495 09 69  
<http://mail.donbass.com/postmaster@dli.donetsk.ua>

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців,  
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції ДК № 3573 від 03.09.2009.

Підп. до друку 28.03.2018. Формат 60x84 1/8. Друк офсет.

Папір офсет. Ум. друк. арк. 23,5. Обл.-вид. арк. 15,8.

Наклад 100 прим. Зам. № 18\18

Виготовлювач –

ТД «Золота миля», просп. Московський, 135-а, м. Харків  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3223 від 24.06.2008.