

# ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО

Науковий  
журнал

Журнал заснований  
у 2004 році з ініціативи  
генерал-лейтенанта міліції  
ВІТАЛІЯ ФЕДОРОВИЧА  
ЗАХАРОВА, заслуженого  
діяча науки і техніки  
України, кандидата  
юридичних наук, професора

Свідоцтво про державну  
реєстрацію – серія КВ  
№ 19320-9120 ПР  
від 05.07.2012

Передплатний  
індекс – 99881

Виходить 6 разів на рік

Адреса редакції:  
49064, м. Дніпропетровськ,  
вул. Орловська, 1-Б  
тел.: (056) 371-51-47

ISSN 2078-3736

## У номері

*РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:  
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ*

*ЦИВІЛІСТИКА*

*ТРУДОВЕ ПРАВО*

*АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО*

*ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ  
ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА*

*КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА*

**3 ч. 2**  
**2015**

Науковий журнал. Заснований у 2004 році. Засновники: ВНПЗ «Дніпропетровський гуманітарний університет», Фонд юридичної науки Академіка права В.В. Сташиса, Національна академія внутрішніх справ. Видавець – ВНПЗ «Дніпропетровський гуманітарний університет». Включений до переліку фахових видань ВАК України з юридичних наук (Постанова Президії ВАК України від 10.03.2010, № 1-05/2).

*Головний редактор* **М.В. Корнієнко**  
*Заступники головного редактора:*  
**О.М. Джужа, О.В. Негодченко**

Редакційна колегія не завжди  
поділяє позицію автора

За точність викладеного  
матеріалу відповідальність  
покладається на авторів

Зміни до тексту та скорочення,  
що не впливають на зміст  
матеріалів, а також їх  
перейменування вносяться  
редакцією без узгодження  
з автором

Рукописи не рецензуються  
і не повертаються

Ухвалено до друку та поширення  
через мережу Internet  
Вченою радою Дніпропетровського  
гуманітарного університету  
(протокол № 5 від 12.02.2015 р.)

**Бандурка О.М.** – доктор юридичних наук, професор,  
академік Національної академії правових наук України;  
**Биргеу М.М.** – доктор юридичних наук, професор  
(Республіка Молдова);  
**Богатирьов І.Г.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Бондаренко Н.Л.** – доктор юридичних наук, професор  
(Республіка Білорусь);  
**Вербенський М.Г.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Гирько С. І.** – доктор юридичних наук, професор  
(Російська Федерація);  
**Джужа О.М.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Калюжний Р.А.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Кисельов О.О.** – кандидат юридичних наук, доцент;  
**Колпаков В.К.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Корнієнко М.В.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Макаренко Є.І.** – кандидат юридичних наук, професор;  
**Макушев П.В.** – кандидат юридичних наук, професор;  
**Мисливий В.А.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Негодченко О.В.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Сергєвнн В.А.** – доктор юридичних наук, професор  
(Сполучені Штати Америки);  
**Хюльшерстер Штефан** – доктор юридичних наук,  
професор (Федеративна Республіка Німеччина);  
**Чернєй В.В.** – доктор юридичних наук, доцент;  
**Ярмиш О.Н.** – доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної академії правових наук  
України.

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:  
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

**БИЦЮРА Л. В.,**  
аспірант  
(Національний університет біоресурсів  
і природокористування України)

УДК 340.137.001(477):(4)

**ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА У ПРОЦЕСІ КОНСТРУЮВАННЯ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ ВИМІР**

У статті досліджено гармонізацію законодавства як окремого внутрішнього процесу правової системи як наукової категорії, що дає багатовимірне відображення правової дійсності держави, та складової правової інтеграції з метою наближення до європейських міждержавно-правових систем шляхом попередньої гармонізації внутрішньодержавного законодавства до європейських правових стандартів.

**Ключові слова:** гармонізація законодавства, розвиток правової системи України, законодавство ЄС, правова система, система права, системний підхід, правова інтеграція, правова адаптація.

В статье проведено исследование гармонизации законодательства как отдельного внутреннего процесса правовой системы как научной категории, которая дает многомерное отражение правовой действительности государства, и составной части правовой интеграции с целью приближения к европейским межгосударственным правовым системам путем предварительной гармонизации внутригосударственного законодательства к европейским правовым стандартам.

**Ключевые слова:** гармонизация законодательства, развитие правовой системы Украины, законодательство ЕС, правовая система, система права, системный подход, правовая интеграция, правовая адаптация.

The article studies the harmonization of legislation as a separate internal process of the legal system as a scientific category, giving multi–display state legal reality, and part of legal integration in order to approach to European intergovernmental legal systems by the prior harmonization of domestic legislation with European legal standards.

**Key words:** harmonization of legislation, development of the legal system of Ukraine, EU law, legal system, legal system, systematic approach, integrating legal, legal adaptation.

**Вступ.** За сучасних умов розширення процесів глобалізації особливої актуальності набуває реалізація стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу, забезпечення всебічного входження України в європейський політичний, економічний і правовий простір та створення передумов для набуття Україною членства в Європейському Союзі. Ключову роль у цьому відіграють реформи й адаптація законодавства України, що сприятиме поступовій економічній інтеграції і поглибленню політичної асоціації. Україною та Європейським Союзом визнано залежність політичної асоціації й економічної інтеграції України до Європейського Союзу від прогресу в імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також від досягнень України в забезпеченні поваги до спільних цінностей і прогресу



в наближенні з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах. Висловили бажання досягти економічної інтеграції, *inter alia*, за допомогою створення поглибленої й усеохопної зони вільної торгівлі як невід'ємної частини Угоди відповідно до прав і зобов'язань, що випливають із членства Сторін у Світовій організації торгівлі (СОТ), та за допомогою широкої регуляторної адаптації; визнали, що така поглиблена й усеохопна зона вільної торгівлі пов'язана з процесом широкомасштабного наближення законодавства [1].

На сьогодні щодо питань механізму забезпечення гармонізації законодавства України та ЄС на шляху розвитку правової системи значну зацікавленість виявляють вітчизняні учені та юристи-практики, зокрема І. Гоша, Я. Дячишин, А. Маєвська, В. Муравйов, Т. Мураховська, Л. Луць, П. Рабінович, М. Хаустова й ін.

Системні дослідження поняття, структури, змісту, функцій у суспільстві, закономірностей формування та розвитку, співвідношення з іншими правовими явищами, типології правових систем здійснювались також у працях видатних російських науковців: С. Алексєєва, В. Бабаєва, Л. Васильєва, О. Гаврилова, Ю. Єременко, В. Карташова, Н. Колосової, В. Кудрявцева, Р. Лівшица, Н. Матузова.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі даних сучасної юридичної науки з урахуванням потреб юридичної практики розкрити поняття гармонізації законодавства та визначити її місце в конструюванні, структуризації, розвитку правової системи на теоретичному рівні.

**Результати дослідження.** На позначення процесів, пов'язаних із приведенням національного права у відповідність із правом ЄС, у юридичній науці використовується достатньо широкий арсенал термінів, а саме: адаптація, апроксимація, гармонізація, зближення, імплементація, інтеграція, рецепція, трансформація, узгодження, уніфікація тощо.

У вітчизняних наукових дослідженнях для характеристики процесу приведення національного законодавства країни у відповідність до правопорядку ЄС найчастіше застосовуються спеціальні терміни: «адаптація», «апроксимація» та «гармонізація». Аналіз юридичної доктрини виявив, що досить часто саме ці терміни використовуються як рівнозначні або як підвиди один одного. Звичайно, така ситуація не сприяє ефективному вирішенню окресленого завдання й потребує з'ясування співвідношення зазначених понять [6, с. 11–12].

З метою більш детального дослідження процесу правової гармонізації варто зауважити, що європейські дослідники гармонізацію розглядають переважно через призму соціально-економічних відносин і норм, що їх регулюють. Наближеними за змістом є визначення гармонізації законодавства, запропоновані Штайном (усунення відмінностей між нормами національного права шляхом апроксимації), Ханссоном («координація дій під час реалізації економічної політики та заходів щодо мінімізації відмінностей під час її реалізації»), а також Чарновіцем («наближення різних держав до загальних стандартів і регуляторів»), що підтверджує правильність висновку російського дослідника Ісаєва щодо акцентуації основної уваги на гармонізації як матеріальних норм, так і правозастосовної практики, що сприяло формуванню загального, а згодом і спільного аграрного ринку в межах ЄС.

«Правова система» також охоплюється науковими поняттями, появу яких неможливо пояснити виключно факторами соціальної дійсності, інтеграційними процесами, що відбуваються в правовому житті суспільства, наявністю в правовій дійсності системної якості. До методологічних основ розробки поняття правової системи слід зарахувати такі: 1) широке застосування системно-цілісного підходу до правових явищ; 2) затвердження соціологічного підходу до права; 3) розвиток порівняльного правознавства; 4) становлення і зміцнення в юридичній науці руху за багатоглядне бачення права, має своїм результатом багатоваріантність підходів до нього [7, с. 34].

Насамперед зазначимо, що в літературі існують судження, з яких можна зробити висновки про безмежний зміст поняття «правова система», коли в неї включаються сторонні, тобто не властиві їй, елементи. Такий підхід претендує на гранично повне окреслення обсягу поняття й характеризує правову систему як складне утворення в єдності всіх його можливих складових, але водночас із їх певною надмірністю кількістю. Проте, за визначенням, до правової системи не можуть належати виключно всі можливі правові явища, оскільки це суперечить її основній функції щодо навколишнього середовища – спрощення складності правової реальності, та й самому способу конструювання системи як певної ідеальної моделі цієї реальності [10, с. 33].



Обґрунтовано зроблено й акцент на тому, що структура правової системи складається зі статистичних і динамічних елементів. За цих умов правова система розглядається як така, що в статистиці охоплює сукупність такого: а) норм, принципів, інститутів (нормативна сторона системи), б) правових установ (організаційний елемент), в) правових поглядів, ідей, уявлень, притаманних цьому суспільству (ідеологічний елемент). Відповідно, у динаміці правової системи вирізняють правотворення, реалізацію права, що включає виникнення, зміну і припинення правовідносин, правове мислення [10, с. 34].

Змістовий момент правової системи характеризує підсистема чинних у суспільстві правових норм, що охоплюється поняттям «система права». Остання має чітку формалізовану структуру, однорідність, відносну стійкість і стабільність.

Основне практичне призначення системи права – бути «доктринальною юридико-логічною моделлю для реальної практики правоустановчої діяльності, видання відповідних законодавчих та інших правоустановчих актів, їх раціонально організованого обліку та систематизації» [9, с. 442].

На думку Т. Кухарук, до методологічних основ розробки поняття правової системи слід зарахувати такі: 1) широке застосування системно-цілісного підходу до правових явищ; 2) затвердження соціологічного підходу до права; 3) розвиток порівняльного правознавства; 4) становлення і зміцнення в юридичній науці руху за багатоаспектне бачення права, має своїм результатом багатоваріантність підходів до нього. При цьому, розкриваючи поняття правових явищ, що входять до правової системи, науковець підкреслює, що не всі вони можуть бути її елементами, до них варто зарахувати систему (склад): а) суб'єктів права, б) юридичних норм, в) правовідносин, а також правосвідомість. Ці елементи тісно пов'язані із субстратними елементами, що належать до субстанції правової системи – права. Субстантними елементами, на його думку, є права людини та громадянина, норми права, правовідносини і правові ідеї, почуття [10, с. 34].

У процесі гармонізації дослідники встановлюють основні її елементи: мету гармонізації, предмет гармонізації, об'єкт (об'єкти) гармонізації, наслідки гармонізації. Функціональна складова гармонізації насамперед відображається у зближенні правових систем, засобом якого є гармонізація з метою налагодження взаємодії між різними правовими системами одного рівня або між різними рівнями сучасного права [10, с. 33].

Зближення національних законодавств означає спільний курс держав на визначення загальних напрямів їх узгодженого розвитку. Зближення національних правопорядків забезпечується через такі заходи: а) зближення законодавств, коли визначаються загальний курс держав у певній сфері, напрями, етапи зближення, способи зближення; б) гармонізація законодавств, коли узгоджуються спільні підходи, концепції розвитку національних законодавств, формулюються загальні правові принципи й окремі рішення; в) прийняття модельних правових актів; г) уніфікація законодавства.

Зближення національних законодавств може досягатися за допомогою таких юридичних засобів: а) найпоширеніший юридичний режим; б) визначення рівного обсягу прав суб'єктів; в) єдині стандарти; г) вирівнювання рівня правового забезпечення; д) договори про правову допомогу та співробітництво; е) формування єдиного правового простору; є) єдині процедури узгодження правових актів; ж) поширення санкцій; з) спільне визначення міжнародно-правових документів тощо [13].

Гармонізація національних законодавств здійснюється у двох основних напрямках – внутрішній й міжнародній гармонізації. У першому випадку забезпечується гармонізація трьома шляхами: а) узагальнення правових приписів у окремих країнах, що призводить до створення національних правових систем; б) гармонізація окремими країнами законодавства шляхом прийняття нормативних актів на основі врахування законодавства інших країн; в) гармонізація окремими країнами чинного законодавства шляхом сприйняття або відображення міжнародних угод.

Під метою гармонізації слід розуміти приведення правової системи (систем) у відповідність одна до одної, або/та до певних стандартів, або/та до певного рівня. Предметом гармонізації є певні сфери суспільних відносин, що потребують схожого режиму регулювання. Об'єктом гармонізації є відповідні нормативні акти або/та окремі норми, що потребують відповідних змін чи запровадження. Наслідками або результатами гармонізації є приведення правових систем у відповідність одна одній, відсутність суперечностей між нормами правових систем, а отже, належний рівень функціонування правових систем з огляду на внесені зміни в ході гармонізації.





У практичній площині абсолютно придатним для проведення аналогії забезпечення гармонізації законодавств будь-яких міждержавних, союзних утворень убачається механізм гармонізації, наведений у проекті Методики гармонізації (зближення, уніфікації) законодавств держав – членів Євразійського економічного співтовариства

Вищезазначений механізм гармонізації національних законодавчих та інших нормативних правових актів полягає у включенні міжнародних договорів, основ законодавств у національні правові системи; приведенні чинних національних актів у відповідність з правовими актами Співтовариства; вилученні окремих національних актів із системи чинного національного законодавства; правовій інтерпретації типових проектів законодавчих актів і рекомендацій щодо гармонізації законодавства до актів національного законодавства; заповненні правових прогалин національного законодавства шляхом прийняття нових правових актів на виконання чинних міжнародних договорів і рішень органів Співтовариства [11].

Безумовно, гармонізація законодавства є одним із виявів процесів модернізації в праві та має одним із результатів функціонування оновленої (зміненої) правової системи. Принципова відмінність гармонізації як способу оновлення правової системи полягає, по-перше, у зовнішньому характері впливу, оскільки в цьому випадку одна правова система діє на іншу. По-друге, гармонізація, як правило зводиться до приведення у відповідність норм або нормативних актів (несуперечливість), регулювання тих самих суспільних відносин.

У функціональному плані гармонізація також є способом усунення колізій між правовими нормами й інститутами різних правових систем. У ході гармонізації відбувається процес відбудови функціонального балансу в регулюванні суспільних відносин, між різними правовими системами. Мета такого балансу полягає в забезпеченні ефективності взаємодії правових систем [9].

На думку І. Гоші, потреба в гармонізації правових систем виникає, по-перше, у системі правого регулювання суспільних відносин, по-друге, у системі відносин між правовими системами й управління цією системою [4].

Як зазначає М. Хаустова, гармонізація у правових системах є одним із різновидів процесу, який полягає в сукупності заходів правового характеру щодо усунення суперечностей, подолання розбіжностей, узгодження суперечностей між різнорідними й навіть протилежними (конфліктними) елементами, між двома та більше правовими системами з метою забезпечення їх належної взаємодії, згідно з вимогами рівня такої взаємодії. Рівень взаємодії (співробітництва) визначає обсяг і характер гармонізації [10, с. 34].

Деяко дискусійною з огляду на існування нормативно (на жаль, не на законодавчому рівні) визначеного поняття «гармонізація законодавства» бачається позиція окремих вітчизняних дослідників доктринально-теоретичних проблем конституційно-правового забезпечення гармонізації законодавства України щодо адаптації законодавства як останнього етапу гармонізації правових систем, яка охоплює також усвідомлення необхідності й доцільності вдосконалення взаємодії правової системи шляхом гармонізації її з іншою правовою системою; виявлення кількісних і якісних параметрів гармонізації, які включають у себе правові сфери гармонізації, інститути, нормативні акти та окремі норми; унесення відповідних змін згідно з визначеним обсягом і параметрами гармонізації.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС як один із основних напрямів інтеграційного процесу полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в межах ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався в державах-членах ЄС. Водночас адаптація законодавства України передбачає також реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами [2]. Метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього [1].

Звичайно, колізійність вищезазначених нормативних положень щодо визначення адаптації законодавства не сприяє єдності у формуванні єдиних наукових підходів до доктринального визначення співвідношення гармонізації та адаптації законодавства, а відтак, гармонізації законодавства в контексті наближення правових систем.

Вітчизняною доктриною визначено, що гармонізація як процес, що відбувається всередині національної правової системи, має кілька основних рівнів. Вищий рівень гармонізації – це гармо-



нізація на рівні принципів права. Без гармонізації принципів неможлива гармонізація на нижчих рівнях, оскільки гармонізуватись можуть лише правові системи, що мають однакові або подібні параметри на рівні принципів їх функціонування й побудови. Наступний рівень – гармонізація відповідних сфер суспільних відносин і правових інститутів. І нижчий рівень – гармонізація відповідних норм [10, с. 33] Відповідна класифікація лежить і в основі вищезазначеної Методики.

При дослідженні специфіки дії механізму узгодження законодавства держав-членів ЄС із правом зазначеного наддержавного утворення серед науковців виникає питання щодо сфер правового регулювання, які підлягають тією чи іншою мірою гармонізації. З цього приводу, як зазначає І. Яков'юк, первинного значення набувають установчі договори, якими визначено предмет спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, що може стосуватись суверенітету держав. Гармонізація законодавства держав-членів ЄС у цій сфері виключається (ч. 2 ст. 24 Договору про ЄС), але при прийнятті нормативних актів державами-членами повинні враховуватись інтереси ЄС. Крім того, окремі договірні положення чітко захищають певну компетенцію держав-членів від дії актів ЄС (виняткова компетенція держав-членів, що за своєю природою охоплює сфери внутрішньодержавного інтересу або значення) [11, с. 27].

**Висновки.** Отже, із вищевикладеного можна зробити такі висновки:

1. Систему права слід розглядати у багатьох площинах, використовуючи найрізноманітніші методи правової науки [8, с. 4].
2. Гармонізація є прикладом однієї з форм взаємодії правових систем сучасності, доцільність якої зумовлюється необхідністю вдосконалення взаємодії правової системи з іншою правовою системою.
3. Гармонізація найбільш об'ємно виявляється в динаміці правової системи, зокрема в процесі правотворення<sup>1</sup>.
4. Одним із критеріїв гармонізованих нормативних правових актів є забезпечення системності та внутрішнього зв'язку національних актів і правових актів союзного утворення.
5. Законодавцем конкретизовано зміст понять «адаптація законодавства» (процес приведення законів України й інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire* (правової системи Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в межах Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ)) [2] та «гармонізація законодавства»<sup>2</sup>, що дає підстави стверджувати про автентичність і самостійне значення останньої у формуванні правової системи.

#### Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/section/488>.

---

<sup>1</sup> Наприклад, Програма діяльності Кабінету Міністрів України на 2015 рік, схвалена Постановою Верховною Радою України від 11.12.2014 р. № 26-VIII та подана, відповідно до Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, з урахуванням положень Коаліційної угоди, яка є невід'ємною частиною цієї Програми, у контексті Розділу 2 «Нова політика державного управління», що передбачає прийняття 1500 національних стандартів, гармонізованих із стандартами ЄС, припинення дії на території України стандартів колишнього СРСР (2015 рік); Розділу 4 «Нова економічна політика», яким заплановано гармонізацію з міжнародними стандартами фінансової звітності податкової та бухгалтерської звітності (2015–2016 роки) тощо.

<sup>2</sup> Упровадження європейських стандартів як національних стандартів, зокрема гармонізованих європейських стандартів, добровільне застосування яких вважатиметься таким, що відповідає вимогам законодавства, зазначеного в додатку III до Угоди про асоціацію до 2017 року, й гармонізація стандартів, необхідних для забезпечення обміну електронними документами між Україною та державами-членами ЄС, у сфері електронного цифрового підпису (з урахуванням Директиви № 1999/93/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 1999 р. про електронні підписи, що застосовуються в межах Співтовариства); електронного документообігу, передбачених Планом заходів щодо імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки.



2. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV, зі змінами від 01.10.2011 р., підстава 3668-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/section/136#>.
3. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98, зі змінами від 30.09.2011 р., підстава 929/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/section/136#>.
4. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження КМУ від 17.09.2014 р. № 847-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>.
5. Гоша І.О. Доктринально-теоретичні проблеми конституційно-правового забезпечення гармонізації законодавства України з законодавством ЄС / І.О. Гоша // Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право». – 2012. – № 3–4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/doktrinalno-teoreticheskie-problemy-konstitutsionno-pravovogo-obespecheniya-garmonizatsii-zakonodatelstva-ukrainy-s>.
6. Дячишин Я.В. Теоретико-методологічні проблеми формування правової системи суспільства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Я.В. Дячишин ; Львівський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. – К., 2014. – 20 с.
7. Кухарук Т.В. Правовая система и систематика законодательства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» / Т.В. Кухарук ; Санкт-Петербургский государственный университет. – СПб., 1998. – 22 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=88036>.
8. Мураховська Т.Є. Теоретичні проблеми формування системи права України / Т.Є. Мураховська // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 24. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs\\_2003\\_24\\_30.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs_2003_24_30.pdf).
9. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства : [учебник для юридических вузов и факультетов] / В.С. Нерсесянц. – М., 1999.
10. Хаустова М.Г. Національна правова система за умов розбудови правової демократичної державності в Україні : [монографія] / М.Г. Хаустова. – Х. : Право, 2008. – 160 с.
11. Яков'юк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики / І.В. Яков'юк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/2191/1/YAKOVYUK.pdf>.
12. Методика гармонизации (сближения, унификации) законодательств государств-членов Евразийского экономического сообщества : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ipraeurasec.org/docsdown/metod-garmoniz.pdf>.
13. Правова система України: проблеми і тенденції розвитку : матеріали наук.-практ. конф, м. Харків, 3 червн. 2010 р. / редкол.: Ю.П. Битяк, І.В. Яков'юк, Г.В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. – 172 с.





**ВАЛЬКОВА А. І.,**  
студентка ІІ курсу магістратури  
юридичного факультету  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.565.2

## ПРАВОВА ПРИРОДА КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ ТА ЙОГО МІСЦЕ В ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ

У статті проаналізовано особливості конституційного контролю та співвідношення з поняттями «конституційний нагляд» і «конституційне правосуддя». Досліджено форми конституційного контролю й тенденції їх розвитку, визначено місце конституційного контролю в сучасному державно-правовому механізмі.

**Ключові слова:** конституційний контроль, конституційний нагляд, конституційне правосуддя, форми конституційного контролю, державно-правовий механізм.

В статье проведен анализ особенностей конституционного контроля и соотношения с понятиями «конституционный надзор» и «конституционное правосудие». Исследованы формы конституционного контроля и тенденции их развития, определено место конституционного контроля в современном государственно-правовом механизме.

**Ключевые слова:** конституционный контроль, конституционный надзор, конституционное правосудие, формы конституционного контроля, государственно-правовой механизм.

The article analyzes the features of constitutional control and the relationship with the concepts of “constitutional supervision” and “constitutional justice”. Forms of constitutional review and its development trends are examined, the role of constitutional review in the mechanism of the modern state is identified.

**Key words:** constitutional control, constitutional supervision, constitutional justice, constitutional forms of control, state-legal mechanism.

**Вступ.** Конституція є тим фундаментом, на якому зводиться вся будівля чинного законодавства. Її недотримання обертається руйнуванням правової системи, істотним ослабленням законності й правопорядку, зростанням стихійності в суспільному розвитку. Забезпечення стабільності насамперед з погляду дотримання основних прав і свобод громадян – неодмінна умова прогресивного розвитку будь-якої суспільної системи. Суспільство потребує не тільки Конституції, а й ефективного механізму її охорони й захисту задля забезпечення відповідності діяльності державних інститутів вимогам Основного Закону держави. Необхідність захисту Конституції з метою забезпечення її юридичного верховенства та прямої дії об'єктивно зумовлена якісно новим етапом становлення «молодих демократій», у тому числі української. Однією з особливостей тих тенденцій, які певною мірою втілюють собою перехід до нової системи політико-правових відносин, є формування інституту конституційного контролю й конституційного правосуддя, поява самостійної групи конституційно-правових норм, які опосередковують конституційний контроль. У зв'язку з цим серед актуальних теоретичних і практичних проблем конституційного права великого значення набуває визначення поняття, місця й ролі конституційного контролю в державно-правовому механізмі.

Питання конституційного контролю розглядаються в працях таких вітчизняних учених-правознавців, як В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, Н.Г. Шукліна, Є.В. Черняк, М.С. Кельман, І.І. Маринів,



М.В. Тесленко, І.Д. Сліденко. Велику увагу зазначеній проблемі приділяють російські дослідники: А.А. Клишас, В.В. Маклаков, В.Е. Чиркин, Т.Я. Насирова, Н.М. Харитоновна та інші.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення поняття конституційного контролю, розмежування з поняттями «конституційний нагляд» і «конституційне правосуддя», дослідження форм, особливостей конституційного контролю та його місця в сучасному державно-правовому механізмі.

**Результати дослідження.** Досліджуючи поняття «конституційний контроль», передусім варто наголосити на тому, що в конституціях зарубіжних країн поряд із цим поняттям використовуються й інші найменування: «конституційний нагляд», «конституційна юрисдикція», «охорона конституції» тощо. Поняття конституційного контролю має кілька тлумачень. Іноді конституційний контроль визначають широко: як діяльність парламенту, глави держави, судів або інших органів, пов'язану з вирішенням питання відповідності конституції різним нормативно-правовим або тільки законодавчим актам. У деяких випадках ідеться про здійснення конституційного контролю самим народом шляхом референдуму. Найбільш прийнятним є вузьке трактування конституційного контролю, за яким він сприймається насамперед як оцінювання судами загальної або спеціальної юрисдикції нормативно-правових актів на предмет їхньої відповідності конституції. Від такого оцінювання залежать можливості застосування цих актів або навіть їх існування [7, с. 206]. З цього приводу слушною є думка вченої Т.Я. Насирової, яка зазначає, що насамперед потрібно мати на увазі охорону Конституції шляхом здійснення контролю за конституційністю нормативних актів. Можна говорити про конституційний контроль у зв'язку з дотриманням у демократичній правовій державі принципу поділу влади й закріпленням його в Основному Законі країни. Тоді конституційний контроль припустимо розглядати як діяльність, яка полягає в обмеженні влади та вирішенні конфліктів [6, с. 8]. Вітчизняний дослідник М.С. Кельман визначає конституційний контроль як діяльність компетентних органів щодо забезпечення верховенства Конституції, законів та інших нормативних актів і наводить такі особливості цього інституту: 1) різновид інституту соціального, державного контролю, що здійснюється постійно чинними органами держави; безпосередньо пов'язаний із реалізацією державних повноважень; 2) форма професійного державного контролю, причому вища серед спеціалізованих форм контрольної діяльності; 3) конституційний контроль, будучи контрольним і правоохоронним видом діяльності, ґрунтується на перевазі застосування юрисдикційних засобів; 4) конституційний контроль поширюється не тільки на сферу управління, а й охоплює сферу нормотворчості, яка здійснюється апаратом управління, і впливає на нормотворчість законодавчої влади; 5) орган конституційного контролю – це спеціалізований орган охорони акта вищої юридичної сили – Конституції держави; 6) конституційний контроль є вищою (після парламентської та референдуму) формою контролю [2, с. 4].

Аналіз проблеми пов'язаний також із необхідністю з'ясування питання про співвідношення понять «конституційний контроль» і «конституційний нагляд». У юридичній літературі з цього приводу висловлюються різні точки зору. Одні автори вважають зазначені поняття тотожними, інші розділяють їх, треті зараховують нагляд до одного з видів конституційного контролю. З погляду семантики мови практично неможливо виявити відмінність цих понять. Досить часто й у науковій літературі вони використовуються як синоніми, але видається, що ці поняття не збігаються в повному обсязі. Так, С.С. Алексєєв, говорячи про гарантії законності, розрізняє систему нагляду й контролю за нею, фахівці в галузі соціального управління виходять із того, що контроль – це система спостереження та перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою усунення його відхилень від заданих параметрів. Нагляд же, наприклад, прокурорський, передбачає лише можливість призупинення дії незаконного акта без права скасування своїм рішенням правових актів державних органів [6, с. 11]. І.І. Маринів на прикладі Республіки Польща вказує, що використання поняття конституційний контроль, а не конституційний нагляд в аспекті діяльності Конституційного Трибуналу Республіки Польща стає можливим у зв'язку з тим, що вказаний орган, приймаючи рішення про невідповідність акта підконтрольного органу, не просто звертає його увагу на таку невідповідність, а самостійно шляхом опублікування свого рішення в офіційному виданні Конституційного Трибуналу виключає такий акт із системи чинного законодавства [5, с. 9]. Ми погоджуємося з позицією авторів, які під контролем розуміють таку систему відносин між органами публічної влади, за якої контрольний орган має право приймати



обов'язкові для підконтрольного органу рішення у випадку виявлення порушень (наприклад, про припинення дії нормативного акта підконтрольного органу). Нагляд при такому розумінні передбачає лише право наглядового органу звернути увагу піднаглядного органу на порушення закону, а скасувати відповідний акт може лише сам піднаглядний або вищий орган [4, с. 8].

Також необхідно розмежувати поняття «конституційний контроль» і «конституційне правосуддя», що пов'язано із закріпленням за спеціалізованими органами конституційної юрисдикції нових, невідомих раніше повноважень. У зв'язку із цим конституційний контроль, який здійснюється судами спеціальної юрисдикції, – це діяльність, що полягає виключно в оцінюванні відповідності того чи іншого акта або тієї чи іншої діяльності Основному Закону. А конституційне правосуддя – це діяльність спеціалізованого органу конституційної юрисдикції (який через непіднаглядність його вищій судовій інстанції країни не входить до судової системи, однак є органом судової влади), яка полягає у вирішенні правового спору між сторонами, що відстоюють різні правові позиції, після закінчення якого цей орган як незалежний арбітр приймає загальнообов'язкове остаточне рішення [5, с. 9].

Зміст конституційного контролю визначається природою органів, які його здійснюють. Відомі дві основні системи або моделі організації конституційного контролю: «американська» та «європейська». Американська система історично виникла раніше. За цієї системи конституційність законів та інших актів перевіряють суди загальної юрисдикції під час розгляду конкретних справ (конкретний наступний контроль). Європейська система передбачає заснування спеціальних судових або квазісудових органів конституційного контролю [7, с. 206]. Проте сучасний інститут конституційного контролю відрізняється своєю варіативністю. Форми конституційного контролю все важче зводити до двох основних моделей – «американської» і «європейської». Позначилася тенденція до появи численних «змішаних» (гібридних) форм, у яких у тій чи іншій комбінації поєднуються певні риси, притаманні різним моделям. При збереженні принципової відмінності між «американською» і «європейською» моделями конституційного контролю й конституційного правосуддя ці моделі в багатьох країнах набувають комплексного характеру насамперед у межах компетенції судових органів, а також у частині застосовуваних ними форм і видів конституційного контролю. Причому в низці держав затверджується власне «змішана» модель конституційної юстиції, для якої характерне поєднання не тільки різних форм і видів контролю, а й здійснення його як судами загальної юрисдикції, так і спеціалізованими органами конституційного правосуддя [3, с. 3].

Щодо значення інституту конституційного контролю в політичній системі, то воно зумовлено тим місцем, яке посідає Конституція в житті суспільства. Основний Закон, як головний політичний і правовий документ суспільства, закріплює найважливіші сторони політичної та соціально-економічної системи, організації держави, визначає основні права, свободи й обов'язки громадян. Виняткова роль у демократизації політичної системи належить інституту конституційного контролю як найбільш ефективного способу забезпечення верховенства Конституції, при якому діяльність усіх акторів політичного процесу повинна чітко відповідати Конституції. Тому закономірно, що інститут конституційного контролю відіграє особливу роль в Україні: тільки при забезпеченні реальної, а не декларативної ролі Конституції, на основі й у межах якої діє весь політичний механізм, її верховенства можлива побудова правової держави як важливого напрямку перетворення посттоталітарної політичної системи. Органи конституційного контролю є невід'ємним компонентом механізму поділу влади, арбітром у конфліктах між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, між владою центрального й місцевого рівнів; необхідною противагою відносно законодавчої та іншої нормотворчої форми державної діяльності. Значення інституту конституційного контролю також визначається його роллю як найбільш ефективного механізму захисту особи від свавілля влади, засобу забезпечення основних прав і свобод людини [1, с. 2].

Про місце конституційного контролю в системі державних інститутів у юридичній літературі висловлюється думка, що органи конституційного контролю не входять в жодну з гілок влади, їх можна зарахувати до особливої, четвертої гілки – контрольної. Зокрема, французький конституціоналіст Л. Фавор вважає, що «на сьогодні в більшості країн, які прийняли кельзенівську модель, конституційне правосуддя перебуває за межами трьох гілок влади, забезпечуючи дотримання ними своїх повноважень». На думку Б.С. Ебзеева, Конституційний Суд, з одного боку, являє собою судовий орган, а з іншого – один із вищих державних органів, самостійно і



незалежно діючий. В.Є. Чиркін зазначає: «На відміну від відомчого та адміністративного контролю, що ведеться органами, які здійснюють й інші функції, інститути контрольної влади посідають самостійне особливе місце, це чітко виражено в законодавстві. Розділи, присвячені органам конституційного контролю, ... відокремлені від глав про правосуддя». Тому в конституціях низки держав виділяють розділи (глави), присвячені конституційному суду, і не обов'язково вони прив'язані до розділів, присвячених судовій системі, судовій владі [8, с. 95]. Ми погоджуємося з думкою І.І. Маринів, що зарахування конституційного контролю до тієї чи іншої гілки в системі здійснення державної влади має відбуватись з урахуванням правової природи органу, що здійснює таку діяльність. За приклад учена бере Польщу й зазначає, що Конституція Республіки Польща визнає Конституційний Трибунал органом судової влади, тому конституційний контроль у межах діяльності Конституційного Трибуналу необхідно зараховувати до судової, а не контрольної гілки влади [5, с. 9].

**Висновки.** Виходячи з вищевикладеного аналізу особливостей поняття конституційного контролю, визначення його місця в системі державної влади, можна зазначити про складність і неоднозначність підходів до нього, що водночас свідчить про необхідність подальшого дослідження цього інституту з метою вироблення більш високого рівня доктрини для розроблення ефективних механізмів удосконалення правових та інших засад функціонування конституційного контролю, вироблення єдиної концепції розуміння інституту конституційного контролю в інтересах ефективного захисту прав і свобод громадян та функціонування державно-правового механізму.

#### Список використаних джерел:

1. Гулямова Д.Р. Институт конституционного контроля в политической системе: мировой опыт и Казахстан : автореферат дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.02 / Д.Р. Гулямова. – Алматы, 2000. – 31 с.
2. Кельман М.С. Конституційний контроль як засіб захисту конституцій у національних правових системах континентального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / М.С. Кельман ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2001. – 19 с.
3. Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / А.А. Клишас. – М., 2007. – 49 с.
4. Маринів І.І. Конституційний контроль у Республіці Польща : [монографія] / І.І. Маринів. –Х. : Право, 2013. – 160 с.
5. Маринів І.І. Конституційний контроль у Республіці Польща : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.І. Маринів ; наук. кер. М.В. Буроменський ; Національний університет «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : 2012. – 20 с.
6. Насырова Т.Я. Конституционный контроль: [монография] / Т.Я. Насырова ; отв. ред. Б.Л. Железнов. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1992. – 113с.
7. Федоренко В.В. Реалізація конституційних засад судочинства в статусі й діяльності органів конституційної юрисдикції України та зарубіжних країн / В.В.Федоренко // Актуальні проблеми держави і права – 2014. – № 73. – С. 201–207.
8. Харитонова Н.Н. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии : Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати / Н.Н. Харитонова. – 2006. – № 2. – С. 95–100.



**ДРОБУШ І. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Національний університет водного  
господарства та природокористування)

УДК 342.7:78

### **СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: ШЛЯХИ ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Стаття присвячена розумінню сутності соціальної функції місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства. Подано авторське бачення механізму реалізації соціальної функції місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства, напрямів реформування його основ.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, територіальна громада, соціальна функція, житлово-комунальне господарство, житлово-комунальні послуги.*

Стаття посвячена пониманию сущности социальной функции местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Представлено авторское видение механизма реализации социальной функции местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, направлений реформирования его основ.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, территориальная община, социальная функция, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищно-коммунальные услуги.*

The article is devoted to understanding the nature of the social function of local government in housing-Utilities and finding ways its effective implementation. Posted authors' view on the mechanism of realization of the social function of local government in housing-municipal services, ways of reforming its foundations.

**Key words:** *local government, local community, social function, communal services, housin utilities.*

**Вступ.** Проблема реалізації соціально-економічних прав громадян у сфері житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) є багатогранною й вимагає зваженого підходу всіх рівнів влади. Значна роль у цій сфері має належати муніципальній владі, яка своїм функціональним призначенням має забезпечення умов і належного рівня життєдіяльності населення в межах відповідних населених пунктів шляхом надання відповідних послуг, а також контролю за їх якістю та своєчасністю.

Варто зазначити, що питання функціонування житлово-комунального господарства, з'ясування особливостей функціонування підприємств ЖКГ стали предметом досліджень низки вітчизняних вчених, зокрема В.М. Бутиріної, О.В. Димченка, І.О. Драган, О.В. Зубко, Н.І. Олійника, О.В. Ореховського, Л.М. Письмаченка, Л.П. Шаповала. Проте дослідження зводилися насамперед до визначення найбільш оптимальних умов ефективної реалізації державної політики у сфері ЖКГ. Натомість О.В. Батанов, В.М. Вакуленко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, В.В. Мамонова, О.В. Ольшанський, М.В. Пітцик, М.О. Пухтинський акцентують увагу на місцевому самоврядуванні, його основних сферах функціонування, повноваженнях органів місцевого самоврядування, у тому числі й питаннях управління комунальною власністю.

**Постановка завдання.** Водночас у муніципальному праві відсутнє комплексне дослідження сутності соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ, особливостей її реалізації, що й зумовлює актуальність наукової статті, метою якої є розробка ефективного механізму реалізації соціальної функції у сфері ЖКГ, пошук шляхів удосконалення його правової, організаційної, матеріально-фінансової основ.





**Результати дослідження.** Розробка ефективного механізму реалізації соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ вимагає насамперед усвідомлення сутності самого поняття «житлово-комунальне господарство», основних завдань і принципів його діяльності.

О.В. Соколовська визначає ЖКГ як галузь, яка має системний характер і спрямована на задоволення суспільних потреб, функціонування господарського комплексу, задоволення комунально-побутових потреб населення відповідно до нормативів і національних стандартів, підтримання в належному стані житлових будинків і житлових приміщень [1, с. 177].

М.В. Бутиріна акцентує увагу на соціальній спрямованості ЖКГ [2, с. 7]. Натомість О.А. Мельниченко, В.О. Ващенко зазначають, що соціальна спрямованість ЖКГ не відповідає дійсності, оскільки чинна тарифна політика більшості підприємств ЖКГ спрямована на максимізацію прибутку (у тому числі за рахунок «перенесення вартості втрат» на собівартість послуг), тоді як держава (через систему житлових субсидій) забезпечує соціальну підтримку найменш захищених верств населення [3].

О.В. Ореховська вважає, що ЖКГ забезпечує розвиток соціально-економічної системи міста, залишаючи поза увагою решту населених пунктів (села, селища), мешканці яких теж є споживачами житлово-комунальних послуг [4, с. 3].

За критерієм масштабу та прив'язкою до території, вважаємо за необхідне розрізнити ЖКГ не лише загальнодержавне й регіональне, а й районне, міське, селищне. Така класифікація рівнів ЖКГ зумовлена також і територіальною основою функціонування інституту місцевого самоврядування.

Розвиток ЖКГ підпорядковується основній меті – найбільш повне задоволення постійно зростаючих потреб членів територіальних громад. Чим вищими є темпи соціального розвитку, тим динамічніше змінюються людські потреби, структура життєвих благ, що мають їх задовольняти й забезпечувати.

Так, у багатьох населених пунктах існує проблема комп'ютерної освіти серед інвалідів: дітей, молоді та інших вікових категорій з ураженням опорно-рухового апарату, а особливо серед інвалідів, які пересуваються за допомоги візків. Цій проблемі приділяється мало уваги владних і комерційних структур через брак приміщень, пристосованих та обладнаних пандусами, ліфтами, перилами. Для людини з інвалідністю набуття відповідної освіти й професії є необхідною передумовою для залучення її як рівного партнера до суспільних відносин, можливістю працевлаштування, підвищення рівня доходів, інтеграції в суспільство, соціальної адаптації. Тому одним із напрямів реалізації соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ є облаштування підприємств, установ, організацій, а також громадського транспорту спеціальними пристосуваннями для інвалідів-візочників, інших категорій осіб, які мають певні фізичні вади.

Розглядаючи механізм реалізації соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ як комплексну системну категорію, яка є сукупністю правових, демографічних, організаційних, матеріальних, фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення ефективного функціонування інфраструктури, благоустрою відповідної території, надання якісних житлово-комунальних послуг населенню, ми досліджуємо весь комплекс проблем, які сповільнюють розвиток ЖКГ у правовій (недосконалість нормативно-правового забезпечення діяльності, нечіткий розподіл повноважень між різними рівнями влади, невідповідність компетенції органів місцевого самоврядування їх фінансовим ресурсам), економічній (високий рівень монополізації сфери надання житлово-комунальних послуг і слабка конкуренція, дотаційні й субсидіарні механізми спрацювають не повною мірою та з істотним запізненням, високий рівень дотування, нерегульованість системи пільг і порядку їх фінансування, відсутність власних ресурсів та недостатність бюджетного фінансування адресних програм капітального ремонту, заміни й модернізації об'єктів ЖКГ, ризикованість і тривалий термін окупності інвестиційних проєктів, повсюдні неплатежі й несвоєчасна оплата житлово-комунальних послуг споживачами тощо); екологічній (погіршення екологічного стану на відповідній території за рахунок забруднення доквілля каналізаційними витоками, наявність підтоплень підвалів через пошкодження водо- й тепломереж, що призводить до просідання будинків і їх зсувів, а також порушень санітарно-епідеміологічних норм); соціально-демографічній площині (вищі темпи зростання кількості населення міст порівняно з темпами будівництва житла, відсутність можливості забезпечення житлом соціально незахищених верств населення, категорій, яким житло має надаватися першочергово, у яких мають покращуватися житлові умови, відсутність відповідних державних і муніципальних програм).



Весь масив нормативно-правових актів, які регламентують процес реалізації соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ становить правову основу механізму та вимагає впорядкування за такими основними критеріями: рівень прийняття й коло питань, що охоплюється тим чи іншим нормативно-правовим актом.

Безперечно, основним законодавчим актом, який першочергово визначає та має визначати повноваження місцевого самоврядування в цій сфері є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад зараховує власні й делеговані повноваження в галузі ЖКГ, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку.

Вважаємо, що делеговані повноваження в цій сфері мають бути зведені до мінімуму та, відповідно, розширеним має стати перелік власних повноважень згідно з самою природою місцевого самоврядування й загально визначеними принципами його функціонування: повсюдності, субсидіарності та доступності. Крім того, повноваження в галузі містобудування, ЖКГ, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, які на сьогодні закріплені ст. 20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», теж мають бути зараховані до відання органів місцевого самоврядування.

Водночас є низка повноважень, які залишаються нереалізованими, оскільки повністю залежать від конкретно визначеної видаткової частини місцевого бюджету. Мова йде про сприяння розширенню житлового будівництва, надання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в його будівництві, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, і субсидій для будівництва чи придбання житла; надання допомоги власникам квартир (будинків) у їх обслуговуванні й ремонті.

Закон України «Про житлово-комунальні послуги» визначає житлово-комунальні послуги як результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд, відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил, і розмежовує повноваження органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в сфері житлово-комунальних послуг.

Особливу роль у цій сфері має відігравати інститут місцевого самоврядування, його повноваження можуть бути розширені за рахунок істотного зменшення переліку повноважень місцевих державних адміністрацій в сфері житлово-комунальних послуг. Вважаємо за можливе залишити за останніми повноваження щодо забезпечення дотримання вимог законодавства в цій сфері, а також ліцензування певних видів господарської діяльності відповідно до закону, здійснення контролю цін/тарифів на житлово-комунальні послуги й моніторингу стану розрахунків за них. Інакше уникнути дублювання повноважень різних рівнів публічної влади на місцевому рівні в цій сфері не вдасться.

Однією з особливостей такого механізму є те, що його дієвість залежить від ініціативи самої територіальної громади та активних дій громадськості. Зокрема, залучення місцевого населення, громадських організацій дасть змогу більш ефективно (прозоро, відкрито й неупереджено) провести розподіл і надання, відповідно до законодавства, житла, земельних ділянок, що належать до комунальної власності; вирішити питання щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, які належать до комунальної власності, зокрема шляхом уключення їх до складу комісії органів місцевого самоврядування з житлових питань; проводити заходи із благоустрою, прибирання сміття як на кожному подвір'ї, так і в місцях загального користування, прибирання цвинтарів тощо.

Особливо варто звернути увагу на роль молоді у вирішенні житлово-комунальних проблем. Адже, як зазначається в Преамбулі Переглянутої Європейської Хартії участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівнях, активна участь молодих людей в ухваленні рішень і діяльності на місцевому й регіональному рівнях має важливе значення, якщо ми справді маємо намір побудувати демократичне, солідарне і процвітаюче суспільство. У тісній співпраці з молодіжними організаціями, організаціями квартиронаймачів та/або споживчими організаціями, службами комунального господарства й соціальними працівниками місцеві та регіональні власті повинні сприяти розвитку або розвивати в межах наявних соціальних структур місцеві інформаційні служби пошуку житла для молодих людей; місцеві механізми (наприклад, дешеві кредити, системи гарантування орендної платні) надання молодим людям допомоги в забезпеченні житлом.



При цьому варто враховувати й територіальну основу, яка теж має свої особливості щодо розвитку житлового господарства, відповідної інфраструктури, отримання мешканцями певних послуг тощо. Місцева влада має враховувати різні потреби молодих людей у сільській місцевості під час розробки і здійснення заходів, спрямованих на залучення молоді в суспільне життя. Тому вона повинна забезпечити, щоб політика у сфері житлового господарства, транспорту й інших сферах відображала та враховувала особливі потреби молодих людей, що проживають у сільській місцевості. Ця політика має допомагати молодим людям, які хочуть жити в сільській місцевості, отримувати фінансову й іншу підтримку молодіжних та інших громадських організацій, що діють у сільській місцевості. Ці організації можуть стимулювати суспільне й культурне життя в сільських громадах і можуть бути важливим засобом соціальної реалізації для молодих людей. Не лише молодь, а й будь-хто з тих, хто проживає в сільській місцевості, не повинні відчувати незручностей або стикатися з нижчим рівнем соціальних послуг і забезпечення, ніж у містах.

Особливість нормативно-правової складової механізму реалізації соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ полягає в поєднанні норм загальнодержавних нормативно-правових актів регулювання та актів локальної нормотворчості.

Певну роль у нормативно-правовому забезпеченні управління ЖКГ України органів місцевого самоврядування, особливо щодо вирішення поточних питань, відіграють рішення, прийняті обласними, районними, міськими та районними в містах радами. Це стосується й ціноутворення в житлово-комунальній сфері, порядку регулювання надання житлово-комунальних послуг населенню тощо.

Крім рішень, прийнятих на сесіях різних рівнів, важливе значення мають статuti територіальних громад міст. І хоча статут територіальної громади міста Київ (2002–2003 р.) лише в загальних рисах регулює право комунальної власності на рухоме й нерухоме майно, підприємства й установи, він водночас містить положення про те, що об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені із власності територіальної громади міста Київ та передані іншим суб'єктам права власності без згоди територіальної громади міста Київ або відповідного рішення ради, за винятком випадків, передбачених законом. [5]

Статuti територіальних громад деяких міст більш детально описують управління об'єктами ЖКГ органів місцевого самоврядування. Статут територіальної громади міста Рівне [6] визначає комунальні підприємства як основані на комунальній власності рішенням міської ради підприємства з надання громадських послуг, діяльність яких спрямована на задоволення потреб міської територіальної громади; визначає порядок нагромадження й відчуження майна та майнових прав, а також механізми запобігання банкрутству суб'єктів комунальної власності міської територіальної громади.

Важливим є також те, що діяльність комунальних підприємств і суб'єктів господарської діяльності з майновою часткою, що належить цим підприємствам, має спрямовуватися на забезпечення інтересів і задоволення потреб міської територіальної громади. Фінанси підприємств комунальної власності не можуть вилучатися до бюджету на поточні потреби. Вони мають слугувати важливим інструментом у процесі розвитку комунальної інфраструктури міста.

У процесі підготовки наступного проекту бюджету органи місцевого самоврядування повинні визначати найбільш оптимальні форми поєднання механізмів рентабельного функціонування підприємств комунального сектора із соціальною політикою, що впроваджується міською владою.

Останнім часом мешканці міст різних регіонів усе частіше висловлюють своє невдоволення щодо якості надання житлово-комунальних послуг. Невдоволення мешканців спричинене насамперед тим, що невчасно вирішуються питання поточного та капітального ремонту будинків, яке призводить до передчасного руйнування житлового фонду, непрозорою процедурою встановлення тарифів на комунальні послуги, їх безпідставним завищення тощо.

Альтернативним варіантом утримання й експлуатації житла, а також реалізації права громадян щодо їх участі в місцевому самоврядуванні є формування ОСББ як найбільш прогресивної форми самоорганізації громадян. Так можна досягнути максимальної наближеності споживачів комунальних послуг і суб'єктів, що їх надають, відповідно, забезпечити контроль за дотриманням стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг.

Підтримка розвитку ОСББ сприятиме формуванню ефективного власника житла, покращить процес управління в житловому фонді, створить конкурентне середовище на ринку жит-



лово-комунальних послуг і покращить якість їх надання. Саме про це йдеться в Муніципальній програмі сталого розвитку міста Рівне на 2013–2017 роки, в основу якої покладені ідеї, принципи, діяльність і заходи Муніципальної програми врядування та сталого розвитку Програми розвитку ООН, метою якої є залучення громади міста до вирішення проблем соціального, економічного й екологічного характеру для покращення власного добробуту та якості життя. Відповідно до цього, основними завданнями Програми мають бути насамперед такі: формування й розвиток самодостатніх самоврядних організацій громади, здатних ініціювати та впроваджувати власні ініціативи у взаємодії з місцевими органами влади й іншими зацікавленими партнерами; підвищення рівня життя мешканців міста шляхом комплексного відновлення, ефективного використання та системного управління базовими об'єктами місцевої інфраструктури; підвищення соціальної активності й самоорганізації громади задля сталого розвитку; посилення інституційної спроможності самоврядних організацій громади у сфері визначення потреб і пріоритетів сталого розвитку громади міста; сприяння розвитку партисипативного (спільного) та прозорого планування; залучення до співпраці місцевих і міжнародних фондів [7]. Утілення в життя цієї Програми сприяло громаді у вирішенні актуальних проблем у сфері ЖКГ, зокрема ремонту дахів, ремонту системи водопостачання й водовідведення, опалювальної системи, інженерних мереж тощо. При цьому всі види робіт були профінансовані за рахунок місцевого бюджету, унеску ПРООН і внеску самої громади. А це свідчить про можливість залучення коштів з інших джерел, що й дало змогу реалізувати соціальну функцію місцевого самоврядування у сфері ЖКГ.

Представники органів самоорганізації населення та члени правління об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних кооперативів, молодіжних житлових комплексів тощо повинні залучатися до роботи відповідних комісій, створених із метою перевірки відповідних стандартів у житлово-комунальній сфері, на громадських засадах.

Соціально-економічна ситуація, яка існує на сьогодні в Україні, зумовила необхідність і створила реальні організаційно-політичні передумови для розробки й впровадження такої ефективної соціальної технології співпраці влади з громадськими та іншими некомерційними організаціями, як соціальне замовлення. Як зазначає А.С. Крупник, саме соціальне замовлення як економіко-правова форма реалізації цільових соціальних програм і соціальних проектів, спрямованих на вирішення найбільш соціально значимих проблем загальнодержавного й місцевого значення, надає можливість розробити і реалізувати вказані програми найбільш ефективно за рахунок бюджетних та інших додатково залучених засобів шляхом визначення виконавців на конкурсній основі. Характерною особливістю механізму соціального замовлення є те, що його виконавцями є некомерційні, передусім громадські й благодійні організації, органи самоорганізації населення. При цьому основним принципом соціального замовлення є принцип переважного витрачання бюджетних і позабюджетних ресурсів, призначених для соціальних потреб, не на утримання бюджетних установ, а на фінансування безпосередньо соціальних послуг через цільові соціальні програми. Такий підхід робить соціальне замовлення одним із найекономічніших шляхів витрати коштів на вирішення соціальних проблем суспільства [8, с. 22]. У свою чергу, це зробить більш відкритою для громади діяльність органів місцевої влади, відповідно, зросте довіра до них, створить сприятливі умови для розвитку громадських ініціатив, тим самим створить підґрунтя для формування на місцевому рівні основ громадянського суспільства.

Фінансове забезпечення соціального замовлення здійснюється за рахунок місцевого бюджету, коштів цільових фондів, коштів органів самоорганізації населення, некомерційних організацій, за рахунок самооподаткування мікрогромад, благодійних унесків та інших незаборонених законом джерел.

Крім того, органам місцевого самоврядування теж необхідно знаходити інші джерела фінансування видатків на покращення стану ЖКГ. Одним із таких джерел наповнення місцевого бюджету є прийняття рішень про організацію стоянок і майданчиків для паркування автомобільного транспорту відповідними комунальними підприємствами та стягнення відповідної плати, яка б у повному обсязі поповнювала відповідний місцевий бюджет.

Однак більшість міст не має майданчиків для паркування і стоянок, облаштованих спеціальними електронними засобами фіксації транспортних засобів, що у свою чергу забороняє в інший спосіб здійснювати оплату таких послуг їх користувачами, а отже, унеможливорює поповнення місцевого бюджету місцевим збором за припаркування автотранспорту. Крім того, переко-





нані в тому, що такі об'єкти повинні бути в комунальній власності та приносити значну фінансову користь усій територіальній громаді, а не окремим приватним структурам.

Запровадження податку на нерухомість і зарахування надходжень у повному обсязі до місцевих бюджетів дасть відповідним територіальним громадам змогу покращити стан ЖКГ, вирішити гостру проблему всіх населених пунктів щодо вивезення й утилізації сміття, проведення принаймні поточних ремонтів житлових будинків тощо.

**Висновки.** Отже, ефективна реалізація соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ можлива лише за умови пріоритетності соціальних проблем цієї сфери, комплексності підходів до їх вирішення, поєднанні бюджетного, позабюджетного та інших видів фінансування, конкурентності, гласності, відкритості в наданні житлово-комунальних послуг населенню, активної участі й зацікавленості самої територіальної громади в наданні якісних соціальних послуг, подальшого розвитку відповідної інфраструктури.

#### Список використаних джерел:

1. Соколовська О. Зміст та особливості поняття «житлово-комунальне господарство» / О. Соколовська // Адміністративне право. – 2009. – № 10. – С. 175–178.
2. Бутиріна В.М. Підвищення ефективності функціонування житлово-комунального господарства в промисловому місті : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.05 / В.М. Бутиріна. – Донецьк, 2009. – 24 с.
3. Мельниченко О.А. Реформування вітчизняного житлово-комунального господарства: класифікація проблем та роль держави у їх вирішенні / О.А. Мельниченко, В.О. Ващенко // Публічне адміністрування: теорія та практика. – Вип. 1 (7). – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http // www.dbuara.dp.ua](http://www.dbuara.dp.ua).
4. Ореховська О.В. Регулювання розвитку міста через вдосконалення інвестиційного забезпечення житлово-комунального господарства : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.05 / О.В. Ореховська. – Луцьк, 2009. – 20 с.
5. Статут територіальної громади міста Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// evropa-kiev.org](http://evropa-kiev.org).
6. Статут територіальної громади міста Рівного [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city-adm.rv.ua>.
7. Муніципальна програма сталого розвитку міста Рівного на 2013–2017 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city-adm.rv.ua>.
8. Социальный заказ в странах постсоветского пространства : сборник аналитических и нормативных материалов / под ред. А.С. Круппника. – Одесса : ЧП «Евродрук», 2013. – 216 с.

**МЕЛЬНИК Ю. В.,**

підполковник, головний спеціаліст  
(Головне управління  
Державної фіскальної служби  
в Чернівецькій області)

УДК 342.55

### ПРИНЦИП НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІ ЯК КОНСТИТУЦІЙНА ЗАСАДА ЙОГО ПРАВОВОГО СТАТУСУ

У статті аналізується принцип незалежності судді як конституційна засада його правового статусу. Досліджуються особливості конституційного закріплення гарантій незалежності суддів і формулюються пропозиції щодо вдосконалення конституційного законодавства України.

**Ключові слова:** принцип незалежності судді, правовий статус судді, гарантії незалежності суддів, забезпечення незалежності суддів.





В статті аналізується принцип незалежності судьи как конституційна основа його правового статусу. Исследуються особливості конституційного закріплення гарантій незалежності судей і формулюються пропозиції по совершенствованию конституційного законодавства України.

**Ключевые слова:** принцип незалежності судьи, правовий статус судьи, гарантії незалежності судей, забезпечення незалежності судей.

In this article analyzes the principle of judicial independence as a constitutional principle of its legal status. The features of the constitutional guarantees securing judicial independence and formulates proposals for improvement of constitutional legislation of Ukraine.

**Key words:** principle of judicial independence, legal status of judges guarantees of judicial independence, ensure judicial independence.

**Вступ.** Розгляд справи незалежним і неупередженим судом, створеним на основі закону, є важливою ознакою демократії. Однак, як зазначають М.В. Буроменський, О.В. Сердюк, О.М. Толочко, останнім часом усе частіше визнається необхідність відмови від спрощених уявлень про зміст і вияви цього принципу. Це виявляється в усе меншому дотриманні методології нормативістського інституційного аналізу, який робить акцент не на реальних процесах функціонування судової системи, а на нормативних уявленнях про незалежність суду як засобу досягнення певних цілей [1, с. 95].

Конституція України приділяє особливу увагу засадам правового статусу судді, його незалежності як носія судової влади загалом. Окрім цього, основи незалежності суддів закріплені в Законі України «Про судоустрій та статус суддів», відповідно до ч. 1 ст. 1 якого «судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом» [2], Законі України «Про Конституційний Суд України» [3].

Засади незалежності суддів закріплені також у відповідних міжнародно-правових актах та інших міжнародно-правових документах, зокрема в Основних принципах незалежності судових органів, Процедурах ефективної реалізації Основних принципів незалежності судових органів, прийнятих 24 травня 1989 р. Резолюцією Економічної та Соціальної ради ООН 1989/60; Європейській хартії про статус суддів і Пояснювальному меморандумі до неї, Рекомендації № R (94) 12 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про незалежність, ефективність та роль суддів, прийнятій Комітетом Міністрів 13 жовтня 1994 р. [4].

Необхідність дослідження цієї проблеми актуалізується тим, що тільки судді мають виключну можливість виконувати певну соціальну роль – реалізовувати судову владу. Особливого значення наукове визначення статусу професійного судді України й удосконалення його законодавчого врегулювання набуває саме в період проведення судової реформи, на етапі становлення самостійної судової влади в системі поділу влади [5, с. 10].

Проблеми статусу суддів у галузі судоустрою, загальної теорії права, конституційного, адміністративного, кримінально-процесуального, цивільного процесуального, господарського процесуального права досліджувались у працях таких вітчизняних і зарубіжних учених-правознавців: П. Арчера, В. Бойка, Ю. Грошевого, М. Делла, П. Карпечкіна, Р. Коллінсона, А. Коні, Г. Крефта, В. Лебедева, В. Маляренка, І. Марочкіна, О. Марцеляка, Л. Москвич, Г. Мурашина, В. Опришка, О. Петришина, С. Прилуцького, Д. Притики, В. Погорілка, С. Подкопаєва, А. Селіванова, В. Смородинського, Ю. Стецовського, Д. Сусло, Ю. Тодики, Р. Уолкера, В. Федоренко, Т. Француз, О. Фрицького, Дж. Хезарда, М. Цвіка, А. Шайо, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та ін.

Тим не менше в умовах сучасної судово-правової реформи й реалізації європейських принципів ця проблема потребує ґрунтовного вивчення.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є аналіз принципу незалежності судді як конституційної засади його правового статусу на основі визначення європейських стандартів тлумачення цього принципу й окреслення кола проблем, що виникають в Україні.

**Результати дослідження.** Визнано, що незалежність суддів не повинна розглядатися як їх особистий привілей, зумовлений їх статусом. Цей конституційний принцип водночас є найваж-



лівішою гарантією права громадян на судовий захист, гарантією неупередженості суду, за допомогою якої можливе винесення справедливого рішення. Європейська хартія встановлює, що «метою статусу суддів є забезпечення компетентності, незалежності й неупередженості, на які законно розраховує кожна людина при зверненні до суду та до кожного судді за захистом своїх прав. У ньому не повинно бути положень і процедур, здатних підірвати впевненість у такій компетентності, такій незалежності й такій неупередженості» [6].

Як справедливо зазначає І. Марочкін, «структура незалежності судової влади може бути представлена двома рівнями – зовнішнім і внутрішнім. Зовнішній рівень незалежності містить політичну й соціально-економічну незалежність. Рівень політичної незалежності абсолютно виключає можливість будь-якого впливу політичних партій, громадських рухів чи їх лідерів на судову владу. Це положення набуває актуальності в умовах багатопартійності й політичного плюралізму. Забезпечення прогресивних перетворень у напрямі побудови правової держави потребує й соціально-економічної незалежності судової влади. Цей рівень незалежності гарантується особливим порядком фінансування судів, матеріальним і побутовим забезпеченням суддів та їх соціальним захистом.

Внутрішній рівень незалежності судової влади містить три складники: по-перше, це процедура здійснення судової влади; по-друге, статусні гарантії суддів; по-третє, побудова судової системи. Характеризуючи цей рівень, зазначимо, що процедура здійснення судової влади має бути захищеною від будь-якого втручання, повинна мати необхідні умови для справді незалежного розгляду справ по суті.

Статусні гарантії незалежності суддів передбачають: а) особливий порядок зайняття посади, переведення на іншу посаду, звільнення з посади й вичерпний перелік підстав звільнення суддів; б) особливий порядок їх притягнення до кримінальної чи дисциплінарної відповідальності; в) гарантії стосовно матеріального, побутового, житлового забезпечення суддів; г) пільги щодо соціального й пенсійного їх забезпечення; д) статусні гарантії суддів у відставці та ін.

Судоустрійні складники незалежності судової влади визначають принципи побудови судової системи, порядок і строки обрання та призначення суддів. Існуючий порядок формування суддівського корпусу є оптимальним. Він забезпечує незалежність носіїв судової влади й дозволяє виключити вплив на суддів із боку місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування. Принцип незалежності судових органів вимагає від них забезпечення справедливого провадження судового розгляду й дотримання прав сторін» [7, с. 48, 49].

Поняття «незалежність» і «неупередженість» розкриваються в практиці Європейської комісії та Європейського суду. З одного боку, Європейський суд розділив ці два поняття, виробивши для кожного з них певні й чіткі ознаки; з іншого – Європейський суд при розгляді конкретних справ доходить висновку, що поняття «незалежність» і «неупередженість» тісно пов'язані, і «Суд стосовно конкретної справи розглядатиме їх разом» [8].

Незалежність Європейський суд тлумачить як незалежність суду від органів державної влади й сторін у справі [9].

У правовій системі України проблема забезпечення незалежності суддів має свою специфіку, пов'язану з нетривалою історією становлення реального поділу влади та формування правової держави. Але забезпечення суддівської незалежності є пріоритетним завданням удосконалення судової системи.

Незважаючи на конституційне закріплення принципу незалежності суддів і встановлення гарантій її забезпечення, як підтверджують наукові дослідження та практика, виникають труднощі із забезпеченням реальної незалежності суддів. Також існують окремі проблеми, які свідчать про тенденцію зниження рівня гарантій незалежності суддів.

У практиці Європейського суду вказується про необхідність наявності в суду таких основоположних меж: незалежність від виконавчої влади й від сторін; незмінність суддів протягом достатнього терміну повноважень; судові процедури, які забезпечували б достатню гарантію справедливого рішення в кожному конкретному випадку [10].

Необхідною умовою незалежності членів суду є гарантія, що вони не можуть бути відкликані виконавчою владою протягом строку своїх повноважень.

Європейський суд, вирішуючи питання, чи був суд незалежним, оцінює «спосіб призначення його членів; терміни перебування на посаді; існування гарантій від зовнішнього тиску; наявність в органі зовнішніх ознак незалежності» [11].



Ідея, згідно з якою у складі справедливого суду не повинно бути осіб, які раніше брали участь у розгляді, оснований на припущенні, що люди схильні дотримуватися попередньої думки навіть в іншій ролі. У цьому сенсі вони будуть оцінювати себе при розгляді відповідної справи, порушуючи принцип аксіоми загального права, згідно з якою ніхто не може бути суддею у власній справі [12, с. 471].

Вимога неупередженості в чомусь збігається з вимогою незалежності особливо відносно сторін. Суд зайняв позицію подвійного підходу до цього питання: з одного боку, він вважає за необхідне перевірити суб'єктивну неупередженість суду в сенсі наявності або відсутності у членів суду особистого зацікавлення, а з іншого боку, він вважає за потрібне перевірити неупередженість об'єктивну, тобто наявність видимої неупередженості, або здатність гарантій, або здатність гарантій неупередженості виключати в тій чи іншій справі обґрунтовані сумніви. Стосовно першого елемента такого підходу особиста безсторонність членів суду презюмується до тих пір, поки не буде доведено протилежне [13].

Суддя повинен бути незалежним як від сторін, так і від виконавчої влади. У справі "Sovtransavto-Holding v Ukraine" порушенням незалежності суддів Європейський суд визнав звернення до судів органів вищої виконавчої влади з питань, які є предметом розгляду за конкретною справою, зокрема Президент України дав указівку захистити інтереси України. Не розглядаючи те, який вплив це втручання мало на хід судового розгляду, Європейський Суд констатував у контексті справи, що заявник міг об'єктивно мати побоювання щодо незалежності та безсторонності суддів. Ці випадки втручання з боку органів державної виконавчої влади відображають, крім усього іншого, брак поваги до самого функціонування судової влади [14].

Отже, практика Європейського суду свідчить, що незалежність суддів має як об'єктивний (інституціональний), так і суб'єктивний (функціональний) аспекти [15, с. 217].

В Україні у 2014 р. оголошений новий етап судово-правової реформи. У проєкті закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та інших законодавчих актів щодо вдосконалення засад організації та функціонування судової влади відповідно до європейських стандартів», розробленому Міністерством юстиції України і громадськими організаціями, принцип незалежності суддів закріплюється ст. 6, у якій визначається таке: «1. Здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України, дотримуючись принципу верховенства права.

2. Втручання у здійснення правосуддя, незаконний вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів забороняється.

3. З метою утвердження незалежності суддів і сприяння ефективному функціонуванню судової влади діє суддівське самоврядування» [16].

**Висновки.** На сьогодні для національних судових органів важливим стає розуміння стандартів права на справедливий судовий розгляд у світлі міжнародних стандартів, оскільки на суддів покладена відповідальність за правильне тлумачення й застосування міжнародних норм.

#### Список використаних джерел:

1. Буроменський М.В. Соціальні та інституційно-правові проблеми забезпечення незалежності та неупередженості суду / М.В. Буроменський, О.В. Сердюк, О.М. Толочко // Судово-правова реформа в Україні: проблеми та перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 200-річчю Крайового суду Буковини, 26–28 травня 2004 року. – Чернівці : 2004. – С. 95–110.

2. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. зі зм. і доп. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.

3. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 р. зі зм. і доп. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 49. – Ст. 272.

4. Европейская хартия о законе «О статусе судей». Лиссабон, 10 июля 1998 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_236/print1420728971031357](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_236/print1420728971031357).

5. Москвич Л.М. Статус судді: питання теорії та практики : [монографія] / Л.М. Москвич, С.В. Подкопаєв, С.В. Прилуцький. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2004. – 360 с.



6. Европейская хартия о законе «О статусе судей». Лиссабон, 10 июля 1998 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_236/print1420728971031357](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_236/print1420728971031357).
7. Організація судових та правоохоронних органів : [підручник] / [І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, П.М. Каркач та ін.] ; за ред. І.Є. Марочкіна. – Х. : Право, 2013. – 448 с.
8. Судове рішення у справі Findley v. UK (1997 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).
9. Судове рішення у справі Rengeizen v Austria (1971 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).
10. Судове рішення у справі Piersak v Belgium (1982 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).
11. Судове рішення у справі Bryan v UK (1995 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).
12. Дженис М. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии) / М. Дженис, Р. Кэй, Э. Брэдли. – М. : Права человека, 1997.
13. Судове рішення у справі Haushildt v. Denmark (1989 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).
14. Судове рішення у справі «Sovtransavto-Holding v Ukraine» (2002 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).
15. Гомьем Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и политика / Д. Гомьем, Д. Харрис, Л. Зваак. – М. : МНИМП, 1998.
16. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та інших законодавчих актів щодо удосконалення засад організації та функціонування судової влади відповідно до європейських стандартів : Проект закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/print/103023-zakonoprojekt\\_pro\\_vnesennya\\_zmin\\_do\\_zakonu\\_pro\\_sudoustriy\\_i\\_s.html](http://zib.com.ua/ua/print/103023-zakonoprojekt_pro_vnesennya_zmin_do_zakonu_pro_sudoustriy_i_s.html).

**НАЛИВАЙКО О. І.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри загальноправових дисциплін  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.9:342.25(477)

## **ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

У статті систематизовано різноманітні точки зору щодо розуміння змісту терміна «державний контроль у системі місцевого самоврядування» й надано його власне визначення. Зазначено, що під час модернізації місцевого самоврядування має бути створена чітко структурована система державного контролю, що ґрунтується на цілісній концепції, в основі якої єдність цілей, принципів, форм і методів. Констатовано, що сучасний етап вимагає модернізації державного контролю в системі місцевого самоврядування в умовах євроінтеграції та глобалізації, змістом якої є й удосконалення правового регулювання державного контролю в системі місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** глобалізаційні процеси, держава, державний контроль, державні органи, євроінтеграційні процеси, контроль, місцеве самоврядування, модернізація.



В статті проведена систематизація різних точок зору щодо розуміння значення терміна «державний контроль в системі місцевого самоврядування» і надано його власне визначення. Автором зазначено, що в процесі модернізації місцевого самоврядування повинна бути створена чітко структурована система державного контролю, заснована на комплексній концепції, в основі якої лежить єдність цілей, принципів, форм і методів. Констатовано, що сучасний етап вимагає модернізації державного контролю в системі місцевого самоврядування в умовах євроінтеграції та глобалізації, змістом якої є також і вдосконалення правового регулювання державного контролю в системі місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** глобалізаційні процеси, держава, державний контроль, державні органи, євроінтеграційні процеси, контроль, місцеве самоврядування, модернізація.

In the scientific article systematized different points of view regarding the understanding of the term «state control in the system of local self-government» and given its own definition. The author notes that in the course of the modernization of local government should be established clearly structured system of state control, based on the holistic concept, which is based on unity of purpose, principles, forms and methods. Stated that the present stage requires modernization of state control in the system of local government in terms of European integration and globalization. Content, which is, in particular, and the improvement of legal regulation of state control in the system of local government.

**Key words:** globalization processes, state, government control, government agencies, European integration processes, control, local government modernization.

**Вступ.** Сучасна вітчизняна модернізація місцевого самоврядування в напрямі його демократизації передбачає вирішення низки актуальних і складних завдань, пов'язаних із перетворенням як загалом функціонування місцевого самоврядування та зміцнення в його системі народовладдя, так і вдосконалення інституту державного контролю в системі місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування є однією з ефективних засад розвитку демократичної держави та громадянського суспільства в Україні. На сьогодні динамічний розвиток усіх сфер суспільного життя в нашій державі вимагає взаємної узгодженості діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування й інститутів громадянського суспільства.

Успішне становлення місцевого самоврядування залежить, зокрема, від дієвості контролю державних органів за діяльністю органів муніципальної влади. Однією з головних причин негативних явищ на рівні місцевого самоврядування є недосконалість політики держави, зокрема її контролю в цій сфері. Державний контроль у системі місцевого самоврядування є важливою й невід'ємною частиною державного управління загалом, оскільки розвиток саме цієї галузі суттєво впливає на всі сфери життя суспільства на місцевому рівні.

Контроль як функція державних органів повинна розглядатися як один із напрямів діяльності цих органів, пов'язаних із запобіганням можливим негативним наслідкам через порушення органами місцевого самоврядування приписів, установлених нормативними актами.

**Актуальність теми дослідження** зумовлена насамперед сучасним станом пошуку перспектив розвитку та модернізації інституту державного контролю в системі місцевого самоврядування.

Проблема наукового розуміння сутності державного контролю в системі місцевого самоврядування має на сьогодні актуальне теоретичне і практичне значення й концентрує сучасні політико-правові аспекти теорії держави та права, конституційного права, адміністративного права й інших галузевих юридичних наук.

Державний контроль у системі місцевого самоврядування – це складний, специфічний, багатопрофільний об'єкт, який потребує всебічного міждисциплінарного вивчення. Наукові розвідки в цьому напрямі зроблено такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як В. Авер'янов,





О. Андрійко, О. Бабінов, М. Баймуратов, О. Батанов, Б. Данилишин, В. Кампо, Т. Коломоєць, М. Корецький, В. Куйбіда, П. Любченко, Л. Наливайко, О. Петришин, С. Пилін, П. Покатаєв, Д. Полнобін, Ю. Продан, М. Селівон, О. Скопич, А. Степанов, О. Сушинський, В. Тацій, Ю. Тодика, О. Фрицький, В. Цветков, В. Шаповал та ін. Відзначаючи вагомий внесок зазначених авторів у дослідження проблеми державного контролю в системі місцевого самоврядування, зауважимо, що нині одним із найбільш дискусійних питань розвитку місцевого самоврядування залишається створення належних умов державного контролю в системі місцевого самоврядування в сучасний модернізаційний період, що викликано, зокрема, євроінтеграційними і глобалізаційними процесами.

**Постановка завдання.** Наведене вище зумовлює мету статті – систематизація різноманітних точок зору щодо розуміння змісту терміна «державний контроль у системі місцевого самоврядування» й надання йому власного визначення.

**Результати дослідження.** Однією з форм реалізації народовладдя й одним із найважливіших демократичних інститутів суспільства та держави є місцеве самоврядування, яке суттєво впливає на розвиток державності в Україні, сприяє децентралізації державної влади, активізації участі населення в управлінні державними й місцевими справами, вирішенню соціально-економічних питань тощо [1, с. 272]. На сьогодні міжнародна спільнота вважає розвинену систему місцевого самоврядування однією з необхідних умов успішного розвитку будь-якої країни.

Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування у межах закону здійснювати регулювання й управління істотною часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [2]. Так, органи місцевого самоврядування покликані взяти під свою відповідальність значну частину функцій державного управління й використовувати делеговані їм права в межах законодавства та в інтересах жителів. У контексті цього провідним напрямом розвитку сучасної України, важливою умовою подальшої демократизації суспільства і його вдосконалення в інтересах громадян є організація діяльності місцевого самоврядування й розвиток у його системі ефективного та демократичного державного контролю.

Інститут державного контролю в системі місцевого самоврядування має багатовікову історію, зумовлюється низкою особливостей розвитку нашої держави, які виражаються в специфіці географічних і демографічних чинників. Аналіз ретроспективного розвитку інституту державного контролю в системі місцевого самоврядування підтверджує, що відносна самостійність діяльності органів місцевого самоврядування завжди пов'язувалася з державою, з необхідністю постійного контролю з метою неухильного дотримання нормативних приписів, інтересів приватних осіб, суспільства й держави загалом. Після встановлення Конституцією України 1996 р. самостійності місцевого самоврядування як рівня публічної влади та подальших кроків муніципальної реформи виникло питання про збереження єдності публічного управління й контролю як його невід'ємної інструментальної функції.

На сучасному етапі, згідно з Конституцією України [3], Законом України «Про місцеве самоврядування» [4] та іншими нормативно-правовими актами, органи місцевого самоврядування хоча і є самостійними у вирішенні питань місцевого значення, проте це не виключає можливості здійснювати контроль органами державної влади за діяльністю муніципальних утворень.

На думку вчених, успішне становлення місцевого самоврядування істотно залежить від дієвості контролю органів державної влади за діяльністю органів місцевого самоврядування [5, с. 4]. Особливе значення для становлення й розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням певної автономії місцевого самоврядування в системі публічної влади набувають контрольні механізми вибудовування ефективної організації системи місцевого самоврядування.

Чіткість термінології є важливою складовою будь-якої науки, особливо юридичної. Саме на сьогодні, коли активізуються міжнародні зв'язки України, аналіз зазначеної проблеми потрібний для пошуку сучасної української термінології, яка відображала б найбільш змістовно те, що відбувається в реальному житті.

Контроль є важливим функціональним елементом будь-якої системи влади й управління, у тому числі місцевого самоврядування. Він дає змогу перевіряти ефективність виконання



законів, нормативно-правових актів, прийнятих рішень, стан справ у різних сферах діяльності, у тому числі і стиль роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування. За допомогою контролю забезпечуються принцип зворотного зв'язку в управлінні, дисципліна, відповідальність за доручену справу. Контроль зумовлює правильність розуміння підконтрольними органами та посадовими особами своїх завдань, їх точної орієнтації у стратегічних і поточних справах, виборі методів і форм досягнення поставлених цілей, розвиває ініціативу виконавців, змушує їх активніше знаходити резерви, творчо підходити до справи [6, с. 85]. Нині органи й посадові особи місцевого самоврядування нерідко в умовах відсутності дієвого контролю як з боку держави, так і з боку населення певною мірою бездіяльні в питаннях підвищення ефективності місцевого самоврядування.

Контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є з'ясування відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняти коригуючі заходи, в окремих випадках, залучити винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяний збиток або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [7]. Контроль спрямовує процес управління за встановленими ідеальними моделями, корегуючи поведінку підконтрольного об'єкта [8, с. 23]. Розширене розуміння сутності контролю зводиться до того, що його слід сприймати як сукупність дій, спрямованих на збереження стійкості й функціональності певної системи, що включає в себе облік, спостереження за певним об'єктом або процесом, перевірку діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, звітність, аналіз результатів їх діяльності, виконання стратегічних планів і життя певних заходів щодо їх коригування для досягнення необхідних результатів [9, с. 20–21]. Мета контролю полягає насамперед у перевірці того, чи все відбувається згідно із заздалегідь визначеним планом, відповідно до чинного законодавства.

Формування правової демократичної держави та громадянського суспільства вимагає створення ефективного державного контролю в системі місцевого самоврядування. Поняття «контроль у системі місцевого самоврядування» вчені зараховують до управлінських функцій і завжди пов'язують із перевіркою діяльності, наглядом, запобіганням зловживанням та усуненням недоліків [10, с. 26]. Характерною ознакою державного контролю в системі місцевого самоврядування є те, що він має бути систематичним, планомірним і систематизованим.

На думку П. Любченка, державний контроль у системі місцевого самоврядування є системою заздалегідь спланованих чи позапланових дій органів виконавчої влади, які здійснюються з метою перевірки стану реалізації повноважень органів виконавчої влади на відповідній території [11, с. 357]. Таке визначення має важливе значення для розвитку юридичної науки, однак не повністю характеризує досліджуване явище, оскільки значно звужує суб'єктний склад державного контролю в системі місцевого самоврядування, визначаючи лише органи виконавчої влади. Так, згідно з чинним законодавством, суб'єктом державного контролю в системі місцевого самоврядування може бути, зокрема, такий орган державної влади, як Рахункова палата, який не належить до системи органів виконавчої влади. Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р. [12], Рахункова палата має право контролювати органи місцевого самоврядування в тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України тощо.

Більш змістовно розширене визначення державного контролю в системі місцевого самоврядування надає П. Покатаєв. На думку вченого, досліджуваний термін необхідно тлумачити як діяльність органів державної влади щодо перевірки законності функціонування органів місцевого самоврядування в різних сферах суспільного життя, дотримання ними чинного законодавства України [5, с. 328]. Державний контроль у системі місцевого самоврядування є діяльністю держави щодо забезпечення ефективного та доцільного функціонування органів місцевого самоврядування, спрямованого на забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування й відповідності фактичного стану суспільних відносин нормативним принципам і стримування виявлених відхилень, у разі виявлення яких застосовувати відповідні нормативні санкції.

Державний контроль у системі місцевого самоврядування вважається як органічною складовою, так і важливою умовою ефективного функціонування сучасного місцевого самоврядування.

Державний контроль у системі місцевого самоврядування можна визначити як комплекс заходів, здійснюваних органами державної влади, що регламентують і консоліднують діяльність



органів місцевого самоврядування, стабілізують функціонування та розвиток всієї системи місцевого самоврядування; здійснюють оцінювання ефективності реальної діяльності й подальшого приведення цієї діяльності відповідно до нормативно визначених стандартів.

Головною метою державного контролю в системі місцевого самоврядування є не лише виявлення, а й запобігання недолікам у функціонуванні місцевого самоврядування.

Контроль центральних органів виконавчої влади за діяльністю органів місцевого самоврядування виражається передусім у праві прийняття нормативно-правових актів і санкціонуванні окремих дій органів місцевого самоврядування, зміщення посадових осіб місцевого самоврядування.

Чинне законодавство регламентує обов'язок держави здійснювати контроль за реалізацією наданих місцевим органам самоврядування повноважень. Але водночас існують нормативні обмеження щодо державного контролю в системі місцевого самоврядування. Засади таких обмежень закладені у ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, відображені у вітчизняному законодавстві [2]. Так, регулювання державного контролю за органами місцевого самоврядування може здійснюватися: 1) тільки в порядку й у випадках, передбачених Конституцією або законами; 2) контролювати можна тільки дотримання законності в діяльності місцевого самоврядування; 3) державний контроль повинен здійснюватися з дотриманням домірності заходів контрольного органу й важливості інтересів, які держава має намір захистити.

Сучасний етап модернізації системи місцевого самоврядування вимагає вдосконалення правового регулювання державного контролю в системі місцевого самоврядування, оскільки нормативно-правові засади організації державного контролю містять низку прогалин і невизначеностей, характеризуються розгалуженістю, недосконалістю й недостатньою ефективністю. Усе це часто призводить до дублювання функцій контрольних органів, не забезпечує необхідного рівня координації та обміну інформацією, належного усунення виявлених правопорушень, націленості суб'єктів державного контролю на запобігання правопорушенням. Отже, здійснення ефективного державного контролю в системі місцевого самоврядування, зокрема, ускладнює відсутність нормативно-правового акта, де з позицій наукового підходу було б чітко визначено концептуальні засади державного контролю в системі місцевого самоврядування.

Під час модернізації місцевого самоврядування має бути створена чітко структурована система державного контролю, що ґрунтується на цілісній концепції, в основі якої єдність цілей, принципів, форм і методів. Це сприятиме демократизації місцевого самоврядування, підвищенню його дієвості, посиленню ефективності засад державного контролю за здійсненням управління на місцевому рівні [13, с. 247]. Важливим залишається вироблення й прийняття концепції про заходи розвитку та вдосконалення правової й організаційної бази контролю у сфері місцевого самоврядування, спрямованої на створення його суб'єктам реальних можливостей для ефективного здійснення своєї діяльності в інтересах населення. Оновлення правової основи державного контролю в системі місцевого самоврядування має ґрунтуватися на сучасному науковому базисі.

Виходячи з вищезазначеного, на сучасному етапі модернізації державного контролю в системі місцевого самоврядування в умовах євроінтеграції та глобалізації, з метою ефективної реалізації конституційного права людини і громадянина на місцеве самоврядування, необхідним є таке: удосконалення конституційно-правових засад державного контролю в системі місцевого самоврядування; вироблення та прийняття принципової позиції щодо заходів розвитку й удосконалення організаційної бази державного контролю в системі місцевого самоврядування, що сприятиме створенню його суб'єктам реальних можливостей для ефективного здійснення своєї діяльності; міжнародне співробітництво й запозичення зарубіжного досвіду щодо здійснення державного контролю в системі місцевого самоврядування. Одним із пріоритетних напрямів у цій сфері має стати прийняття Закону України «Про державний контроль у системі місцевого самоврядування», який визначить основні засади ефективного та дієвого здійснення державного контролю в системі місцевого самоврядування на умовах демократизації.

**Висновки.** Аналіз проблеми державного контролю в системі місцевого самоврядування дав змогу зробити такі висновки.

1. Місцеве самоврядування є однією з ефективних засад розвитку демократичної держави та громадянського суспільства в Україні. Питання організації державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування набувають особливої значущості на сучасному етапі, коли відбувається становлення нової системи місцевого самоврядування. Чітка організація й



ефективне функціонування державного контролю в системі місцевого самоврядування значною мірою визначається теоретичними і методологічними положеннями контролю. Нині науково-теоретична розробка питань державного контролю в системі місцевого самоврядування, його теоретична та практична значущість зумовлена недостатністю системних вітчизняних досліджень із цієї проблеми й відсутністю науково обґрунтованої цілісної концепції державного контролю в системі місцевого самоврядування, потребами юридичної практики та завданнями розвитку законодавства.

2. Погляди дослідників на визначення поняття державний контроль у системі місцевого самоврядування мають неоднозначний, а іноді полярний характер. Систематизація різноманітних точок зору щодо розуміння змісту терміна «державний контроль у системі місцевого самоврядування» дала змогу визначити його як комплекс заходів, здійснюваних органами державної влади, що регламентують і консолідує діяльність органів місцевого самоврядування, стабілізують функціонування й розвиток всієї системи місцевого самоврядування; здійснюють оцінювання ефективності реальної діяльності та подальшого приведення цієї діяльності відповідно до нормативно визначених стандартів. Основною метою контролю в системі місцевого самоврядування є забезпечення виконання управлінських рішень з наступною ефективною реалізацією програми розвитку певного регіону, а також попередження, запобігання можливим помилкам, правопорушенням.

3. Сучасний етап модернізації державного контролю в системі місцевого самоврядування в умовах євроінтеграції та глобалізації зумовлює першочергове вирішення таких завдань: удосконалення конституційно-правових засад державного контролю в системі місцевого самоврядування; вироблення та прийняття принципової позиції щодо заходів розвитку й удосконалення організаційної бази державного контролю в системі місцевого самоврядування, що сприятиме створенню його суб'єктам реальних можливостей для ефективного здійснення своєї діяльності; міжнародне співробітництво й запозичення зарубіжного досвіду щодо здійснення державного контролю в системі місцевого самоврядування. Пріоритетним напрямом у цій сфері має стати прийняття Закону України «Про державний контроль у системі місцевого самоврядування», який визначить основні засади ефективного та дієвого проведення державного контролю в системі місцевого самоврядування на умовах демократизації.

Подальші наукові дослідження проблеми державного контролю в системі місцевого самоврядування з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн сприятимуть послідовній, комплексній і системній модернізації сучасної системи державного контролю в системі місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел:

1. Конституційно-правові засади становлення української державності / [В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, О.Г. Данильян та ін.]; за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 326 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами, внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 19. – Ст. 583).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Покатаєв П.С. Теоретичні основи здійснення контролю в системі органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 15.00.04 / П.С. Покатаєв. – Запоріжжя, 2013. – 360 с.
6. Чуманова В.В. Возникновение и развитие института контроля в системе местного самоуправления / В.В. Чуманова // Ученые записки Казанского университета. Серия «Гуманитарные науки». – 2007. – Т. 149. – № 6. – С. 85–94.
7. Лімська декларація керівних принципів контролю від 01 січня 1977 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604\\_001](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604_001).
8. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.





9. Скопич О.Д. Контроль у системі місцевого самоврядування України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / О.Д. Скопич. – К., 2010. – 209 с.
10. Покатаєв П.С. Контроль у системі місцевого самоврядування: теорія та практика застосування : [монографія] / П.С. Покатаєв. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2012. – 288 с.
11. Любченко П.М. Муніципальне право України : [навчальний посібник] / П.М. Любченко. – Х. : ФІНН, 2012. – 496 с.
12. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
13. Смоляр О.А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування / О.А. Смоляр // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 239–249.

**РОМАНОВА А. С.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та філософії права  
(Інститут права та психології  
Національного університету  
«Львівська політехніка»)

УДК 340.12

### МОРАЛЬНО-ПРАВОВЕ ІСНУВАННЯ ЛЮДИНИ (ІНТЕЛІГІБЕЛЬНИЙ І СЕНСИБЕЛЬНИЙ ВИМІРИ)

Стаття присвячена особливостям морально-правового існування людини у природно-правовому просторі, де протікає її соціальне життя у взаємодії з іншими індивідами. Аналізуються інтелігібельний і сенсибельний підходи до осмислення самореалізації людини в межах позитивно-правового поля держави.

**Ключові слова:** людина, право, природно-правовий простір, позитивно-правове поле, інтелігібельний вимір, сенсибельний вимір.

Стаття посвящена особенностям морально-правового существования человека в естественно-правовом пространстве, где проходит его социальная жизнь во взаимодействии с другими индивидами. Анализируются интеллигибельный и сенсигельный подходы к осмыслению самореализации человека в пределах позитивно-правового поля государства.

**Ключевые слова:** человек, право, естественно-правовое пространство, позитивно-правовое поле, интеллигибельное измерение, сенсигельное измерение.

The article deals with the peculiarities of the moral and legal human existence in the natural and legal space where man's social life takes place in the interaction with other individuals. Intelligible and sensible approaches to understanding of human self-realization within the positive and legal field of the state are analyzed.

**Key words:** man, law, natural and legal space, positive and legal field, intelligible dimension, sensible dimension.





**Вступ.** З огляду на те, що основною ідеєю морально-правового існування людини, беззаперечно, є забезпечення гармонійного існування людини в межах природно-правового простору і реалізація її потреб та невід'ємних природних прав, варто розглянути більш докладно особливості такого існування, а також проблему самої людини і права як явища буттєвого й соціоприродного простору. Потрібно дослідити природу і зміст життєдіяльності людини, щоб мати змогу надалі вести мову про конкретні особливості вияву з боку людини її внутрішніх властивостей через правову поведінку в межах і природно-правового, і буттєвого простору.

Проблема морально-правового існування людини цікавила видатних зарубіжних і вітчизняних мислителів і науковців, таких як В. Бачинін, В. Горшенєв, А. Жалинський, В. Лозовой, Ч. Ломброзо, С. Сливка, В. Франкл, Ю. Хабермас.

Теоретики та філософи права, а також соціологи права акцентували увагу у своїх дослідженнях на впливі норм моралі на правову поведінку людини, здебільшого, через її праволомний вияв.

На нашу думку, ґрунтовному дослідженню задекларованої проблеми сприятимуть підходи, в основі яких відчуття й чуттєве пізнання, що опосередковується мисленням (сенсигельний аспект), і надчуттєва інтелектуальна інтуїція (інтелігібельний аспект).

Незважаючи на публікації цих і багатьох інших учених, проблема інтелігібельного й сенсигельного осмислення особливостей морально-правового існування людини залишається актуальною і такою, що потребує глибокого аналізу.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб з філософсько-правового погляду проаналізувати ті питання, які найбільш дотичні до особливостей морально-правового існування людини в природно-правовому просторі та позитивно-правовому полі держави.

**Результати дослідження.** Можна впевнено стверджувати, що людина формується й розвивається за законами природи, адже є природною істотою, а також людина живе за деякими надприродними законами, які існують, але які нам можуть бути невідомі. Така подвійна природа людини безпосередньо позначається на розумінні її сутності, поведінки та прав, зокрема і природних.

Існування людини не можна звести до чітких правил і меж, тому що це процес, якому властиві емоційно-інтуїтивні реакції, морально-світоглядні переконання, а також внутрішні етичні орієнтири.

Варто погодитися з авторитетною думкою В. Бачиніна, що людина – це біосоціодуховна істота, котра здатна активно діяти, пристосовуватися до обставин або змінювати їх відповідно до своїх потреб [1, с. 180], а потреби людини не завжди спрямовані в позитивне русло.

Якщо розглядати правове існування людини, то воно має два аспекти: позитивне (правомірне) й негативне (праволомне). Варто пам'ятати, що межа між цими двома аспектами часто є досить умовною. Через один емоційно-спонтанний учинок особа може змінити своє існування з правомірного на праволомне.

Саме тут доцільно наголосити, що морально-правове існування хоча й вважається таким, що відбувається на основі норм моралі, не завжди відповідатиме нормам природного права. Якщо вважати, що норми моралі – це норми, що склалися в суспільстві в результаті розмежування категорій «добро» і «зло», а також визнаються суспільством як певний еталон поведінки, то зрозумілим є те, що такі норми зовсім не досконалі. Наприклад, певною частиною суспільства на конкретному етапі його розвитку не вважаються «злом» аборт, тобто суспільство осуджує такі дії, хоча за нормами природного права – це вбивство. Тому дуже важливо, щоб кожна людина здійснювала свою життєдіяльність на основі норм природно-правового простору, і, як результат, норми моралі в суспільстві теж відповідатимуть нормам природного права.

Людина, як істота суспільна, соціальна, залежить від суспільства, а її формування зумовлене суспільним середовищем. По суті, сама людина є безпосередньо джерелом появи позитивного права в державі, яке, удосконалюючись, активно впливає на її формування й розвиток. Це означає, що людина формує позитивне право на основі власних ціннісних переконань. І якщо людина виховується чи зазнає впливу середовища, де нормою вважається праволомне існування, то вона нестиме цей «негативний» заряд у подальшій своїй життєдіяльності.

Поняття «морально-правове існування» є генезисом трьох ключових самостійних елементів: «мораль», «право» й «існування». Спробуємо схарактеризувати ці поняття щодо життєдіяльності людини.

Мораль – це система поглядів і уявлень, норм і оцінок, що регулюють поведінку людей. Найважливішою функцією моралі є узгодження вчинків окремих осіб з інтересами оточуючих і суспіль-



ства загалом [2, с. 310]. Як бачимо, мораль «покликана» консолідувати суспільство на основі спільних ціннісних переконань. Основою морально-правових орієнтирів людства повинен бути принцип збереження природних прав і свобод кожної людини, а також реалізація власної свободної волі й забезпечення свободи волі всіх членів суспільства.

Щодо права в контексті морально-правового існування людини актуальною є проблема «зразковості» права. Мається на увазі те, що право є зразком належної поведінки. Оскільки зразок завжди асоціюється з правильним і довершеним, то це дає нам підстави трактувати право як довершену систему, що характеризується такими рисами, як гармонійність, доцільність. Право прагне оберігати провідні типові моделі належної соціальної поведінки від руйнівних деформацій. Право чітко проводить демаркаційну лінію між належним і забороненим [3, с. 8]. Особливим виявом природної гармонії у праві можна вважати правову технологію, яка є безпосереднім виявом більш широкого поняття – правової організації. Саме поняття організації має гармонійне навантаження, оскільки дослівно воно перекладається як облаштування, чіткий вигляд, це різновид гармонії як внутрішньої впорядкованості, це «узгодженість взаємодії більш або менш диференційованих та автономних частин цілого», а стосовно права, то це «способи впорядкування і врегулювання дій окремих індивідів і соціальних груп» [4, с. 448].

Якщо розглядати категорію «існування», то вчені дотримуються підходу, за яким існування вважають синонімом буття, а точніше, буття, у якому визначається сутність (не просто бути, а існувати) [2, с. 194].

Морально-правове існування людини має бути правомірною-результативним. Тут варто розуміти, що саме активна правомірна поведінка сприятиме формуванню природно-правових підвалин суспільної моралі. Якщо людина в процесі власної життєдіяльності обирає конформістську позицію, тобто пасивне наслідування прийнятих у суспільстві норм, стандартів, правил поведінки, то таке суспільство приречене на занепад, особливо за умови, що таких людей буде більшість.

Навіть якщо суспільство буде законслухняним, поведінка всіх його членів теж відповідатиме встановленим нормам, але відсутність прогресивного розвитку і процесів ціннісного пізнання норм природного права формуватимуть духовно обділену й неповноцінну особистість. Тільки активна правомірна поведінка, активне правомірне існування можуть сформувати духовно повноцінну людину, котра в процесі самої активної ціннісно-правомірної життєдіяльності прагнучиме до осмислення норм природно-правового простору та імплементації їх у норми позитивного права держави й суспільну мораль.

Людина мусить прагнути осмислити і співвідносити норми природного й позитивного права, адже це дасть їй змогу повноцінно реалізувати себе в межах соціоприродного простору. Щодо визначення, розуміння та співвідношення природного права з позитивним розрізняють два підходи.

Відповідно до першого підходу, природне право розуміється як сукупність апріорних моральних вимог, пропонованих позитивному праву, як критична інстанція, що дає моральну оцінку позитивному праву з погляду його справедливості чи несправедливості [5, с. 174].

З позиції другого підходу природне право розуміється як необхідна й незмінна основа чинного законодавства, що не існує поза ним. Тобто, природні принципи шукались усередині чинного права, що розумілося як реалізуюча в історії надприродна ідея права. Такого підходу дотримувалися Аристотель і Гегель [5, с. 174].

За твердженням С. Сливки, природне право – це право, що базується на законах природи, які є ідеальними. Щоб відчутти гармонію правового явища, необхідно поєднати позитивне і природне право. Пізнання людиною дійсності буде повним та об'єктивним лише в тому разі, коли вона навіть підсвідомо зіставлятиме свої дії, висновки із законами природного права [6, с. 79].

Цивілізоване суспільство, основане на силі природного права, а не на праві сили, має адекватно визначити єдині «правила гри», що в ідеалі є загальними основами соціального буття, і точно їх дотримуватися. Звичайно, на сьогодні актуальними є глобалізаційні ідеї й у державному, і в правовому аспекті, але неможливо досягнути позитивних результатів у цьому процесі, коли ігноруватимуться природно-цивілізаційні основи людського буття та співіснування.

Однозначно, що досягнути ідеалу неможливо, адже людина сама не ідеальна. Та, зрештою, така необхідність також є спірною. Мабуть, не варто перетворювати людей у роботів, що чітко дотримуються навіть найбільш ідеальних правил. Набагато ціннішим буде суспільство, котре розвивається синергетично. Уся життєдіяльність людей у такому суспільстві відбувається на основі хаотичних



процесів, упорядкованих нормами природного права. Своїми, можливо, інколи й помилковими, але активними діями людина розвиває увесь природно-правовий простір. Вона пізнає його нові норми та закони, котрі привносить через власні ціннісні орієнтири в суспільство, формуючи моральні установки людства.

Очевидно, що все соціальне життя людини протікає в природному просторі. Людині потрібно враховувати просторові відносини, спільні для всіх форми орієнтації у світі, щоб регулювати правову діяльність суспільства.

На нашу думку, новою тенденцією збереження гармонійної цілісності природно-правового простору є глобалізаційні процеси щодо позитивно-правових полів, тісно пов'язані з глобалізацією соціального простору в межах соціоприродного. Як відомо, для сучасного світу характерна глобалізація соціальних процесів, пов'язана з перетворенням людства на єдине органічне ціле. Зауважимо, що потрібно розрізняти глобалізацію та зрівнялівку, адже глобалізаційні процеси у праві повинні спрямовуватися на ціннісно-правовому єднанні всього людства, не зачіпаючи духовних і моральних переконань кожного.

Зрештою, надмірна глобалізація може призвести до втрати самобутності правових систем, народів і кожної людини зокрема. Потрібно пропагувати моральні цінності, що є такими для всього людства (цінність життя людини, її честі й гідності, взаєморозуміння між людьми різних політичних та релігійних поглядів, мирне розв'язання всіх проблемних питань тощо). Такий підхід сприятиме формуванню гуманного морально-правового «середовища» розвитку людини.

Важливо зазначити, що в питанні про природу людини, її морально-правове існування важливо зрозуміти ще й природу праволомної поведінки людини і шляхи її усунення. Особливість такої проблеми полягає в тому, чи закладено причини праволомної поведінки людини в самій природі людини. Ствердна відповідь на це питання означає, що праволомну поведінку не можна перебороти, а боротьба з нею за допомогою позитивного права й закону безперспективна. Або ж, навпаки, причини праволомної поведінки людини перебувають поза людиною та пов'язані з конкретно історичною формою її існування. Простіше кажучи, праволомна поведінка людини зумовлена не її незмінною природою, а конкретно історичними, соціально-економічними умовами, у яких вона живе. Тому, хай як це банально не звучить, однією з причин праволомної поведінки є соціально-економічна нерівність людей. І, відповідно, як тільки цю соціально-економічну нерівність буде подолано, зменшиться й відсоток праволомної поведінки.

Однозначно, чинник соціально-економічної нерівності людини негативно впливає на формування морально-правового середовища її розвитку.

Аналізуючи причини праволомної поведінки людини, дослідники найчастіше аргументують, нерідко й виправдовують таку поведінку відсутністю в людини достатніх соціальних умов життя (погане житло, низька зарплата, відсутність освіти тощо), тобто відсутністю практичної реалізації соціальних гарантій, за дотримання й реалізації котрих будуть усунуті й причини праволомної поведінки.

Такі твердження вважаємо не достатньо обґрунтованими. Наприклад, злочини вчиняють не тільки соціально незахищені люди, а й люди, які соціально забезпечені, тож фактор соціальної незахищеності не є показником праволомної поведінки людини. Більше того, слушною є думка, що людина з нижчим майновим статусом не «зіпсута» благами цивілізації, а тому не має можливості, ні фінансової, ні фізичної, учиняти певні праволомні дії, адже змушена думати про роботу, щоб забезпечити собі належні умови проживання, а також звертається часто до Бога по допомогу й намагається не порушувати норм моралі, релігійних норм, а отже, і норм природного права [7]. Як свідчить історичний досвід, нів жодній країні з найвищим рівнем соціального забезпечення злочинність ліквідувати не вдалося. Виходячи зі сказаного, питання про мінливість чи незмінність людської природи завжди було і є центральним у філософії, соціології, психології, правознавстві.

Значною проблемою для формування морально-правових устоїв існування людини й суспільства є активна праволомна поведінка, притаманна особам із яскраво вираженим антигромадським спрямуванням і стійкими праволомними агітудами. За такої поведінки людина не просто усвідомлено порушує норми права, а й активно шукає підстав для порушення суспільних норм або створює такі ситуації, за яких і вона сама, і навіть оточуючі поводитимуться праволомно [8, с. 64]. Така людина нехтує нормами моралі не тому, що через певні переконання вони (норми) видаються їй не досконалими, а тому, що такою є її життєва позиція.

Окремо треба наголосити на такому різновиді, як випадкова праволомна поведінка [9, с. 62]. Вона притаманна людям, у яких переважає ціннісно-правова орієнтація, але за певних обставин вони



можуть діяти праволомно. Варто зауважити, що досить часто такі дії є помилковими і згодом людина це усвідомлює й намагається виправити свою поведінку. Така поведінка, як правило, має емоційне забарвлення у вигляді афекту, гніву, а також легковажного та безвідповідального ставлення до суспільних ціннісних орієнтирів і власних обов'язків.

Завжди треба пам'ятати, що не можна ставити на людині тавро злочинця, порушника суспільних норм тощо. Кожна людина слабка за своєю природою. Навіть найжорстокіший злочинець може змінити свої аморальні щодо суспільства переконання і стати на шлях виправлення, коли цьому сприятимуть оточуючі його люди. Не завжди та людина, що за певних обставин оступилася, гірша за того, хто під зовнішнім виглядом моральної досконалості приховує аморальні вчинки й думки.

**Висновки.** Морально-правове існування людини залежить від неї самої та від оточуючих її осіб. Задати вектор цього процесу може сім'я, школа, професійний колектив тощо. Не потрібно забувати, що жодні суспільні ідеали, у тому числі правові, не матимуть цінності, якщо вони суперечитимуть нормам буттєвого та природно-правового простору. Людина мусить прийти до розуміння необхідності активного правомірного освоєння світу через власні духовно моральні ціннісні потреби й переконання.

**Список використаних джерел:**

1. Бачинін В.А. Філософія права : [словник] / В.А. Бачинін, В.С. Журавський, М.І. Панов. – К. : Ін Юре, 2003. – 408 с.
2. Філософський словник / за ред. В.І. Шинкарука. – 3-тє вид., переробл. і допов. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1986. – 800 с.
3. Бачинін В. Морально-правовая філософія / В. Бачинін. – Х. : Консум, 2000. – 208 с.
4. Организация // Философский энциклопедический словарь. – М. : Советская энциклопедия, 1989. – 814 с.
5. Філософія права / [О. Данільян, Л. Байрачна, С. Максимов та ін.] ; за заг. ред. О. Данільяна. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 272 с.
6. Сливка С. Українська національна філософія права: антологічний ракурс / С. Сливка. – Львів : Воля, 2001. – 168 с.
7. Сливка С.С. Філософія права : [навчальний посібник] / С.С. Сливка. – К. : Атіка, 2012. – 256 с.
8. Мерлин В.С. Лекции по психологии мотивов человека / В.С. Мерлин. – Пермь : Изд-во Перм. ун-та, 1972. – 236 с.
9. Ушинский Д.А. Формы реализации юридической ответственности / Д.А. Ушинский. – Тольятти : Изд-во ВУиТ, 1999. – 142 с.

**ЧУБАТА М. В.,**

асистент кафедри історії права та держави  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

УДК 340.15(477)

**ЮРИДИКО-ІСТОРИОГРАФІЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО  
ЗАКРІПЛЕННЯ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ФУНКЦІОНУВАННЯ  
ПРАВООХОРОННИХ СТРУКТУР ЗА ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ УНР**

У статті здійснюється стислий історіографічний аналіз історико-правових досліджень сучасних вітчизняних науковців, присвячених проблемі законодавчого регулювання діяльності фінансових, податкових, митних органів і правоохоронних структур за доби Директорії УНР.

**Ключові слова:** державне будівництво, законодавство, Директорія, УНР, історіографія, історико-правові дослідження.





В статье осуществляется краткий историографический анализ историко-правовых исследований современных отечественных ученых, посвященных проблеме законодательного регулирования деятельности финансовых, налоговых, таможенных органов и правоохранительных структур в период Директории УНР.

**Ключевые слова:** государственное строительство, законодательство, Директория, УНР, историография, историко-правовые исследования.

In the article a short historiographic analyzes of the law and historical researches by modern Ukrainian scientists devoted to the problem of legislative regulation of the financial, tax, custom services and law enforcement institutes during the Directorate of UNR period is made.

**Key words:** state-building, laws, Directorate, UNR, historiography, historical and law researches.

**Вступ.** Сучасні події, пов'язані з економічним тиском і неоголошеною війною Росії проти України, дають нам підстави стверджувати, що майже аналогічні процеси відбувалися в українсько-російських взаєминах за доби Директорії УНР. В історико-правовій літературі цей аспект проблеми знайшов своє чітке підтвердження. Наприклад, В. Юрченко з цього приводу зазначає: «Настала пора «Другої» УНР, або пора Директорії. Нормального розвитку цьому державному утворенню часу було відведено зовсім мало. Уже в січні 1919 р. більшовицькі війська розпочали бойові дії на території України проти сил Директорії, яка в цих умовах надто довго «не розуміла», що РСФРР веде з нею справжню війну, підтриману пробільшовицьки орієнтованими силами всередині України, намагалася порозумітися з московським урядом» [1, с. 174]. Як бачимо, аналогії очевидні, що актуалізує проблему нашого дослідження.

**Постановка завдання.** Необхідність ґрунтовного вивчення історичного досвіду спонукає нас до поглибленого аналізу наукового доробку правознавців, присвяченого законодавчому забезпеченню становлення та діяльності правоохоронних, фінансових, податкових і митних органів доби Директорії як важливих складових державного будівництва досліджуваного нами періоду.

**Результати дослідження.** Серед перших публікацій із проблеми, випущених із друку в умовах незалежності України, варто виділити статтю О. Копиленка, у якій наголошується, що самі обставини життя країни впливали на пріоритети законотворчості, тому в цей період економічні проблеми відійшли на задній план і регулювалися лише в поодиноких актах, а також стисло характеризуються найважливіші законодавчі акти та висвітлюються основні напрями економічної політики УНР [2]. Інший дослідник В. Поліщук зосередив свою увагу виключно на фінансовій сфері Директорії. Порівнюючи досягнення й невдачі в законодавчій діяльності Центральної Ради та Директорії УНР, автор зазначає, що «Директорія стала проводити більш радикальну фінансову політику і почала її з підготовки грошової реформи» [3]. Щодо законодавчих актів дослідник стисло проаналізував закон «Про державну українську грошову одиницю» від 06 січня 1919 р., яким фактично розпочиналася грошова реформа, охарактеризував низку постанов Рад Народних Міністрів, направлених на забезпечення її проведення, якими, зокрема, ухвалювались спеціальні заходи для створення золотого запасу в Державному банку тощо, а також констатував, що уряд Директорії не встиг завершити грошову реформу, бо Україна була окупована більшовиками, які почали проводити свою фінансову політику [3, с. 59–60].

Значно більше уваги науковці приділили аналізу законодавства у сфері податкової політики досліджуваної нами доби. Серед публікацій, безпосередньо присвячених цій проблемі, уже за самою промовистістю назви викликає інтерес монографія П. Гай-Нижника [4]. Проте, на жаль, ця назва книги не зовсім відповідає її змісту. На нашу думку, не можна погодитись із підведенням під один знаменник діяльність українських національних і радянських урядів у першому розділі під час історіографічного аналізу «історії податкової політики українських урядів 1917–1930 рр.». Не зрозуміло, на якій підставі матеріал про податкову політику Гетьманату П. Скоропадського включено до другого розділу, присвяченого податковій політиці УНР. Нарешті, у монографії П. Гай-Нижника не знаходимо жодного слова про податкову політику в УНР доби Директорії, хоч про це й заявлено автором у назві книги. Не покращилась ситуація з викладом матеріалу й у монографії, присвяченій





державотворчим процесам доби Директорії, написаній у співавторстві з О. Лейберовим [5]. Підрозділ 2.2 монографії безпосередньо присвячено законотворчій діяльності уряду та Директорії під час перебування в Києві [5, с. 51–57], проте, крім назв законів і дати їх прийняття, ні фактичного, ні аналітичного матеріалу, пов'язаного з їх характеристикою, автори, на жаль, не подали.

Безпосередньо досліджуваній нами проблемі присвячено статті, а також окремий підрозділ під назвою «Законодавство щодо оподаткування в другій УНР доби Директорії» в дисертації В. Юрченка [6]. Автор наголошує, що основним джерелом наповнення державного бюджету УНР ставали, виходячи з обсягів емісії, не податки, а друкарський станок, що, безумовно, вплинуло на державну регламентацію оподаткування [6, с. 12]. Дисертант зазначає, що в останній етап існування другої УНР спостерігаються спроби застосувати певні воєнно-комуністичні підходи до регулювання оподаткування. Так, аналізуючи затверджений 5 листопада 1920 р. закон «Про одноразовий податок харчовими продуктами для заосмотрення армії і примусове вивлащення цих продуктів за плату», дослідник зазначає, що вже сама його назва говорить за себе: податок мав, по суті, реквізичійний характер, виглядав як накладена державою контрибуція на власних громадян [6, с. 12]. Особливий інтерес викликає постановка В. Юрченком питання про перспективність аналізу з точки зору підходів до оподаткування в найбільш важливих законопроектах «другої» УНР, покликаних визначати її державний устрій. Як стверджує автор, у своєму конституційному проекті О. Ейхельман пропонував надати право вводити надзвичайні податки майбутньому федерально-державному голові УНР, а право визначати загальнодержавні натуральні й грошові податки в УНР надавалось би при цьому федерально-державним органам, у землях – їх владним структурам, у повітах – їх адміністрації, у громадах – місцевим органам [1, с. 175]. Щодо іншого конституційного проекту – «Основний державний закон УНР», розробленого конституційною комісією УНР, то, як наголошує у своєму дослідженні А. Присяжнюк, повноваження щодо встановлення податків були зараховані до компетенції Державної Ради, яка в умовах неможливості провести демократичні вибори могла вже бути не стільки парламентом, скільки передпарламентом [7, с. 163].

На думку О. Гребельника, пізніше ідея про необхідність державного контролю над митною системою України відображена в проекті Конституції УНР, десятий параграф якої зазначав, що «до компетенції Федерально-Державної Організації належать такі справи: ... 10) митна та гарантійна справа, торгові склади» [8, с. 85]. Більш конкретну характеристику митної політики у двох конституційних законопроектах періоду Директорії подано в статті Й. Рисіча: «У проекті Правительственої Комісії по виробленню Конституції Української Держави 1920 р. за часів Директорії артикул 92 конкретніше регламентує митну справу: «Всі міжнародні торговельні і митні умови повинні здійснюватися тільки за згодою Державного Союму» [9, с. 18]. Порівнюючи цей проект з іншим документом, Й. Рисіч зазначає, що «концептуально інший характер за змістом і формою державного будівництва має невідомий донедавна начерк проекту Державного законодавства для Української Трудової Республіки за редакцією доктора права Остапа Галичанського, але й він має такі параграфи, як «Державні податки» та «Закордонна торгівля» [9, с. 18]. Але, крім згадки про цей законопроект, жодного його аналізу автором не здійснюється, та й про справжнє прізвище О. Галичанського нічого не сказано.

Зовсім в іншій площині – через призму формування української правової традиції, досліджує законодавство в сфері оподаткування Ю. Тлушак, присвятивши цій проблемі серію публікацій і дисертаційне дослідження [10]. Характеризуючи закон «Про державну українську грошову одиницю» від 06 січня 1919 р., автор наголошує, що він суттєво не поліпшив політичну й соціально-економічну ситуацію в країні, а щодо спроб налагодити дієву роботу створеного раніше податкового апарату в умовах громадянської війни та зберегти традиційну наступність у системі оподаткування, то вони виявилися нездійсненими [10, с. 16–17].

На думку А. Павлова, уряд Директорії, незважаючи на складну внутрішню й зовнішню обстановку, проводив цілеспрямовану економічну, фінансову та митну політику [11, с. 71]. Зовсім іншу думку з цього приводу висловив у своєму дослідженні А. Кольбенко, констатуючи, що уряди Директорії «вже не мали достатньої змоги, через складну внутрішню і зовнішню політичну обстановку, займатися торговельно-митними питаннями. Тому вирішення цих питань залишилися у нереалізованих проектах законів УНР в добу Директорії. Наприклад, у проекті Основного Державного Закону Української Народної Республіки за артикулом 83 передбачалось, що податки і публічні оплати можна збирати тільки на підставі Закону Державного Союму, а за



артикулом 92 всі міжнародні торговельні і митні умови повинні були набирати юридичної сили тільки за згодою Державного Союму» [12, с. 65–66]. Як бачимо, ці думки дослідника співзвучні з розглянутими вище поглядами на законодавство у фінансовій, податковій і митній політиці, що містяться в працях А. Присяжнюка та Й. Рисіча.

Заслуговує на увагу висновок, висловлений О. Гребельником у своїй монографії, що «уряди, які існували у цей короткий період української державності, з глибоким розумінням ставилися до проблеми створення митної системи, але для реалізації проектів їм не вистачило часу» [8, с. 86].

Щодо становлення правоохоронних органів доби Директорії, то окремий матеріал, що стосується цього аспекту проблеми, розпорошений у різних виданнях, зокрема в енциклопедичних виданнях, тематичних збірниках, збірниках документів і матеріалів, навчальних посібниках тощо. Наприклад, серед документальних видань про діяльність міліції, у тому числі й у досліджуваній нами період, знаходимо важливий матеріал у тритомному збірнику документів «Історія міліції в документах і матеріалах» П. Михайленка і Я. Кондратьєва, перший том якого містить значний обсяг джерел, що стосуються питань забезпечення законності, охорони правопорядку та регламентації діяльності народної міліції й інших органів охорони порядку УНР доби Директорії [13].

Згодом з'являється серія статей про становлення міліції безпосередньо за доби Директорії, серед них варто виділити статтю В. Довбні, присвячену аналізу основних законодавчих актів, які регламентували процес становлення та діяльності міліції в досліджуваній період. Автор зазначає, що організаційно-правовими засадами створення й діяльності народної міліції, яка мала замінити державну варту, стали ухвалені РНМ УНР постанова «Про скасування Департаменту варти Міністерства внутрішніх справ та про утворення натомість Адміністраційно-політичного департаменту» від 3 січня 1919 р. та Закон УНР «Про скасування інституту державної варти й сформування народної міліції». Аналізуючи ці документи, дослідник доходить висновку, що, змінивши назву органу «державна варта» на «народна міліція», на початковому етапі доби Директорії новостворена міліція мала будувати свою діяльність відповідно до тих нормативно-правових актів, що й колишня державна варта, а це свідчить на користь того, що правове забезпечення організації та діяльності державної варті було небезпідставно визнано урядом УНР значно кращим, ніж воно було за доби Центральної Ради [14, с. 117]. З цього приводу заслуговує на увагу думка В. Ортинського, що «лише в січні 1919 р. Директорія відмовилася від ідеї Центральної Ради про народну міліцію і законом від 4 січня започаткувала формування міліції за зразком європейських країн та ЗУНР. Однак унаслідок відсутності чіткої структурної вертикалі її діяльність була малоефективною. Нарешті влітку 1919 р. міліцію підпорядковано Міністерству внутрішніх справ» [15, с. 243].

Проблему правового забезпечення діяльності міліції в досліджуваній період узагальнено в дисертації Є. Дурнова [16], де вперше комплексно розглянуто політико-правові підходи держави до проблеми розбудови системи органів внутрішніх справ УНР та проведено науковий аналіз нормативно-правових актів і низки архівних матеріалів за темою дослідження, раніше невідомих або маловідомих історико-правовій науці.

В історико-правових дослідженнях можна виокремити й такий аспект проблеми, як організаційно-правові засади й діяльність Міністерства внутрішніх справ УНР доби Директорії. Підсумкове узагальнення цього аспекту проблеми здійснено в дисертації Я. Шинкарука, у якій автором уперше комплексно проаналізовано нормотворчу та організаційну діяльність української держави доби Директорії стосовно створення, реорганізації й розвитку системи органів внутрішніх справ, насамперед МВС УНР, місця та ролі цієї складової державного механізму в особливих історичних умовах і нормативно-правового забезпечення їх діяльності [17]. Автор дійшов висновку, що в сучасних умовах, коли Україна має намір інтегруватися у світове співтовариство в різних галузях суспільного життя, у тому числі й у правоохоронній галузі, доцільним буде перейменування назви органу охорони порядку «міліція» на «поліцію», щодо останнього в праці висловлено пропозиції, які поділяються автором статті [17, с. 18].

Щодо діяльності органів прокуратури за доби Директорії, то погоджуємося з думкою В. Ключкова, що «досі не проводилося глибокого спеціального дослідження історії прокуратури України» [18, с. 105]. Сам же дослідник охарактеризував лише загальні віхи її становлення в революційну добу, тому цей аспект проблеми й на сьогодні залишається малодослідженим.



В історіографії проблеми не раз здійснювалась спроба узагальнити досвід діяльності всієї системи правоохоронних органів УНР доби Директорії. Перша така спроба, на нашу думку, не зовсім вдала, належить Р. Васковському [19]. По-перше, назва статті не відповідає її змісту, адже навіть загальної характеристики правоохоронних структур автор не подає. По-друге, на початку статті лише один раз згадується про «народну міліцію», яка мала виконувати правоохоронні функції, проте аналіз її діяльності відсутній. Нарешті, структурою, що мала виконувати правоохоронні функції, автор називає Осадний (облоговий) корпус, а точніше його центральне ядро – дивізію Січових стрільців під командуванням Є. Коновальця, та висвітлює її діяльність за доби Директорії. Проте січовики охороняли громадський порядок тільки в Києві, а які ж «структури» виконували правоохоронні функції в інших містах України автор, на жаль, ніякої інформації не подає.

Іншу спробу здійснив М. Калашник у статті, присвяченій діяльності правоохоронних органів УНР доби Директорії [20]. На думку дослідника, з виданням 10 грудня 1918 р. Директорією наказу № 411 про заснування Відділу внутрішніх справ фактично й розпочалася робота з організації міліції на руїнах колишньої Державної варті – спочатку у формі Відділу внутрішніх справ при Директорії, потім у формі Комісаріату по внутрішніх справах, а з 26 грудня 1918 р. у структурі Міністерства внутрішніх справ, причому Директорія відмовилася від ідеї Центральної Ради про народну міліцію, яка мала замінити регулярну армію [20, с. 8–9]. Автор аналізує також діяльність військового формування Січових стрільців, що дислокувалось у Києві, яке на допомогу столичній міліції також було залучено до охорони громадського порядку [20, с. 9].

Щодо законодавчого забезпечення діяльності правоохоронних органів, то М. Калашник зазначає, що на початковому етапі доби Директорії новостворена міліція будувала свою діяльність відповідно до нормативно-правових актів колишньої Державної варті, що свідчить про порівняно високий рівень правового забезпечення організації та діяльності останньої, а також аналізує розроблену МВС інструкцію для міліції, яка визначала її компетенції щодо охорони законного ладу, публічного спокою й порядку [20, с. 10]. Дослідник аналізує ухвалені 28 лютого 1919 р. закон «Про створення Коша охорони республіканського ладу» як один із заходів, що давав змогу зміцнити зусилля народної міліції, а також ухвалені 25 липня 1919 р. на додаток до нього закон «Про тимчасові штати та статут Кошу охорони республіканського ладу на Україні». Проаналізовано автором і закон «Про тимчасові штати народної міліції», ухвалені РНМ УНР 25 липня 1919 р., а також проект статуту «Корпусу державної поліції» [20, с. 12–13]. Дослідник також зазначає, що на місцях діяли різноманітні органи правоохоронної служби: міліція, карно-розшукові відділи, резервні сотні міліції, сотні Коша охорони республіканського ладу, політичні відділи, кінні відділи особливого призначення, органи самоврядування тощо [20, с. 13].

Нормативно-правові основи формування й діяльності спеціальних підрозділів Міністерства внутрішніх справ та інших органів безпеки УНР досліджує в розділі «Організація та діяльність органів безпеки Директорії УНР» своєї монографії В. Сідак [21, с. 121–182]. Дослідник наголошує, що спецслужби Директорії формувалися не на порожньому місці, адже «гетьманська доба є важливою сторінкою в історії спецслужб України, хоча б тому, що саме в цей період були сформовані повноцінні як в структурному, так і в змістовному відношенні спеціальні служби, а їх досвід ліг в основу функціонування наступних органів безпеки національної державності» [21, с. 120]. На думку автора, за Директорії сформувалася найбільш розгалужена система органів державної безпеки, зусилля яких зосереджувались на оперативному забезпеченні збройних сил і бойових дій, боротьбі зі шпигунством, ворожим підпіллям, замахами на державний лад [21, с. 122]. Основну увагу вчений приділив дослідженню правових основ становлення та діяльності спеціальних підрозділів Міністерства внутрішніх справ, військової розвідки й військової контррозвідки, функціонування яких у той час стало об'єктивною необхідністю та запорукою подальшого національного державного будівництва.

**Висновки.** Стислий історіографічний огляд наукового доробку з проблеми дає підстави констатувати, що більшість її аспектів залишається малодослідженими або їх висвітлення завершується лише постановкою тих чи інших наукових проблем, але без подальшої їх розробки. Зокрема, дослідники зазначають, що на місцях діяли різноманітні органи правоохоронної служби: міліція, карно-розшукові відділи, резервні сотні міліції, сотні Коша охорони республікан-



ського ладу, політичні відділи, кінні відділи особливого призначення, органи самоврядування тощо. Слід зазначити, що інформація про нормативно-правове забезпечення їх діяльності, як і про саму цю діяльність в історіографії проблеми відсутня, тому цей аспект проблеми можна вважати малодослідженим.

**Список використаних джерел:**

1. Юрченко В.М. Правові засади податкової політики національних державних утворень на території України у роки визвольних змагань 1917–1921 рр. / В.М. Юрченко // Вісник національного університету внутрішніх справ. – Х., 2004. – Вип. 26. – С. 1169–176.
2. Копиленко О. Забуті реформи. З досвіду економічних перетворень в УНР / О. Копиленко // Інформація і ринок. – 1992. – № 6. – С. 18–23.
3. Поліщук В. Фінансова політика Української Центральної Ради і Директорії / В. Поліщук // Розбудова держави. – 1995. – № 9. – С. 57–60.
4. Гай-Нижник П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР, Української Держави, УСРР (1917–1930 рр.) / П. Гай-Нижник. – К., 2006. – 303 с.
5. Гай-Нижник П. УНР у період Директорії: пошук моделі державного устрою (кінець 1918–1919 рр.) / П. Гай-Нижник, О. Лейберов. – Ніжин : Видавець ПП Лисенко М.М., 2013. – 212 с.
6. Юрченко В.М. Правове регулювання оподаткування в Україні (1917–1929 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.М. Юрченко ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 19 с.
7. Присяжнюк А.Й. Конституційне будівництво в Українській Народній республіці доби Директорії (листопад 1918 – початок 1921 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А.Й. Присяжнюк ; Національна академія внутрішніх справ України. – Х., 2002. – 197 с.
8. Гребельник О.П. Основи митної справи / О.П. Гребельник. – К., 2003. – 600 с.
9. Рисіч Й.Л. Митна справа в історії українського конституціоналізму / Й.Л. Рисіч // Митна справа. – 2001. – № 1. – С. 14–20.
10. Тлушак Ю.М. Формування української правової традиції у сфері оподаткування та її втілення в розбудові національної державності 1917–1920 рр. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Ю.М. Тлушак ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 20 с.
11. Павлов А.П. Українська митниця на шляху відродження та розвитку: Правові та історичні аспекти / А.П. Павлов. – К. : Акценти, 2002. – 417 с.
12. Кольбенко А.В. Історико-правові аспекти утворення та діяльності митних органів України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А.В. Кольбенко ; Львівськ. держ. ун-т. – Львів, 1997. – 178 с.
13. Михайленко П.П. Історія міліції України у документах і матеріалах : у 3 т. / П.П. Михайленко, Я.Ю. Кондратьєв. – К. : Генеза, 1997. – Т. 1 : 1917–1925. – 1997. – 504 с.
14. Довбня В.А. Основні нормативно-правові акти, якими регламентувалась організація та діяльність міліції/державної варти за доби Української Центральної Ради, Гетьманату та Директорії / В.А. Довбня // Правове забезпечення діяльності міліції/поліції: історія, сучасні проблеми, міжнародний досвід : зб. наук. праць. – К. : Атіка, 2006. – С. 113–119.
15. Ортинський В.Л. Силлові структури Західно-Української Народної Республіки / В.Л. Ортинський. – Львів, 2004. – 368 с.
16. Дурнов Є.С. Організаційно-правові засади діяльності міліції УНР у період Центральної Ради та Директорії (1917–1921 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Є.С. Дурнов ; Київський нац. ун-т внутр. справ. – К., 2010. – 20 с.
17. Шинкарук Я.І. Правові засади організації та діяльність Міністерства внутрішніх справ Української Народної Республіки доби Директорії (листопад 1918–1921 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Я.І. Шинкарук ; Київський нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 20 с.
18. Клочков В. Прокуратура України часів УНР, Гетьманату та Директорії / В. Клочков // Вісник прокуратури. – 2001. – № 1. – С. 105–108.
19. Васковський Р.Ю. Правоохоронні структури доби Директорії УНР / Р.Ю. Васковський // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – № 2 (5). – С. 52–60.
20. Калашник М.В. Організація діяльності правоохоронних органів Української Народної Республіки доби Директорії / М.В. Калашник // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – Вип. 1 (56). – С. 8–14.
21. Сідак В.С. Національні спецслужби в період Української революції 1917–1921 рр. (невідомі сторінки історії) : [монографія] / В.С. Сідак. – К. : Альтернативи, 1998. – 320 с.





## ЦИВІЛІСТИКА

**АНДРУЩЕНКО Л. В.,**  
кандидат юридичних наук,  
завідувач кафедри права  
(Київський кооперативний інститут  
бізнесу і права)

УДК 342

**ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО ПРАВОВИХ ОСНОВ  
РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено з'ясуванню місця інвестиційного права в системі права, а також розкриттю основних напрямів державної інвестиційної політики як складової державної фінансової політики.

*Ключові слова:* інвестиції, інвестиційна діяльність, інвестиційне право, капіталовкладення, правове регулювання.

Статья посвящена определению места инвестиционного права в системе права, а также раскрытию основных направлений государственной инвестиционной политики как составной части государственной финансовой политики.

*Ключевые слова:* инвестиции, инвестиционная деятельность, инвестиционное право, капиталовложения, правовое регулирование.

Article is devoted to the definition of the place of investment law in the system of law, as well as disclosure of State investment policy as an integral part of the State financial policy.

*Key words:* investment, investment activity, investment law, legal regulation.

**Вступ.** На сучасному етапі розвитку української держави та в умовах очікування системних податкових і бюджетних реформ стає очевидним, що концентрація уваги виключно на цивільно-правових аспектах здійснення іноземних і внутрішніх інвестицій як елемента підприємницької діяльності є не достатньою. В умовах поступового відновлення в сучасній Україні контрольної і стимулюючо-регулятивної функцій фінансів на перший план виходить необхідність аналізу публічно-правового впливу інвестиційних процесів, зокрема вдосконалення (а в низці випадків – тільки формування) правових механізмів забезпечення ефективності публічного (бюджетного) та приватно-публічного (змішаного) інвестування.

**Актуальність статті** зумовлена теоретичним і практичним значенням питань, що стосуються фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні.

**Постановка завдання.** На сьогодні регулювання бюджетного інвестування у фінансовому законодавстві здійснюється лише в загальному вигляді. Не в останню чергу це зумовлено відсутністю цілісного погляду на значну кількість проблем функціонування системи бюджетного інвестування, її правову основу, а головне, нерозумінням сутності публічних інвестиційних правовідносини.

Крім того, незважаючи на закріплення в численних міжнародно-правових актах, ратифікованих Україною, можливості й доцільності використання змішаних (приватно-публічних) інвестиційних інструментів, зокрема стимулювання приватної інвестиційної діяльності, яка спрямована на вирішення суспільно-значимих соціально-економічних проблем (розширення ринку праці, розвиток інфраструктури територій тощо), вітчизняне законодавство, по-суті, не містить ні нормативно-правових основ державної підтримки такої інвестиційної діяльності, ні спеціального режиму захисту таких інвестицій.





Ця проблема набуває особливої гостроти у зв'язку з необхідністю швидкої зміни орієнтирів розвитку національної економіки – з очікування іноземних інвестицій на розвиток економіко-правових основ внутрішнього інвестування. При цьому видається, що в умовах побудови правової держави ефективна реалізація наявних декларацій про необхідність підвищення «соціальної відповідальності бізнесу, неможлива без системного вдосконалення наявної нормативно-правової бази. Ця обставина свідчить про істотне практичне й теоретичне значення формування та розвитку досліджень стосовно фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності.

Результати дослідження. У сучасній юридичній науці незаслужено недооцінюється роль і значення бюджетних інвестицій як одного з визнаних в економічно розвинених країнах світу інструментів державного управління економікою. Російська дослідниця О.Н. Горбунова у своїх працях зауважує: «... немає більш ефективного способу управління державою, ніж управління за допомогою грошей» [1, с. 37].

У численних роботах із проблем правового регулювання іноземних інвестицій основна увага приділяється міжнародно-правовому регулюванню приватних (корпоративних і внутрішньофірмових) інвестицій. Проте детальних спеціальних досліджень суспільних відносин, що мають місце у сфері публічної (державної і місцевої) та змішаної (приватно-публічної) інвестиційної діяльності не проводилося. Питання інвестиційних ризиків зазвичай розглядаються з практичної точки зору їх обліку організаціями й індивідуальними підприємцями та лише в роботах економістів.

Відомо, що фінансове право є однією з провідних галузей права сучасної вітчизняної правової системи. Будучи складним суспільним утворенням, що відображає діалектику матеріальних і процесуальних відносин, воно виражає інтереси суспільства та слугує дієвим знаряддям соціальних перетворень. У юридичній науці питання про соціальну природу фінансового права завжди розглядається в аспекті предмета цієї галузі. У свою чергу, предметом правового регулювання фінансового права є суспільні відносини, що формуються в процесі фінансової діяльності держави з планомірного утворення, розподілу й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою реалізації її завдань.

Слід зазначити, що «фінансова діяльність держави» – відносно нове поняття для правової науки. У радянський період ця категорія розглядалася монолітно, водночас неподільність фінансової діяльності вважалася однією з її властивостей, і лише останніми роками в межах фінансової діяльності стали виділяти такі її види, як бюджетна діяльність, податкова діяльність, валютна діяльність, емісійна діяльність тощо. Одним із видів фінансової діяльності є й інвестиційна діяльність [2, с. 184].

Слід зазначити, що в умовах перехідної економіки прямий розподіл бюджетних фінансових ресурсів на користь приватноправових суб'єктів як правило є економічно недоцільним. Виконання вказаних державних завдань через використання таких фінансово-правових механізмів, як бюджетні й податкові кредити, з одного боку, юридично «обтяжливі», а з іншого – через виключно мікроекономічний рівень свого можливого застосування не дають змоги здійснювати ефективне внутрішньо системне управління народногосподарськими процесами.

Водночас досвід використання податкових пільг на етапі кодифікації податкового законодавства продемонстрував, що державі поки не вдається в процесі податкової законотворчості сформувати ефективно працюючу систему регулятивного чи стимулюючого звільнення від оподаткування, пільг зі сплати податків і зборів, податкових кредитів, відстрочок і розстрочок податкових платежів. Навпаки, правові конструкції, що застосовуються, як правило, економічно не виважені, і в результаті одні групи податково-стимулюючих заходів на практиці взагалі не здійснюються на суб'єктів підприємницької діяльності будь-якого істотного регулюючого впливу, інші створюють підґрунтя для пільг і привілеїв, треті – використовуються лише для вивезення капіталу з країни. Як наслідок, єдиним дієвим механізмом оперативного системного управління економікою на макрорівні може бути інститут бюджетного інвестування, практичний розвиток і реалізація регулюючого потенціалу якого мабуть неможливі без бюджетного реформування чи внесення системних змін до Бюджетного кодексу України.

Також необхідно відзначити, що хоча монографічних досліджень стосовно сутності інвестиційного права як правового утворення в сучасній юридичній науці не проводилося, у літературі висловлюються найрізноманітніші думки щодо місця інвестиційного права в системі права.



Останніми роками представниками теорії комплексних галузей права нерідко наголошується, що інвестиційне право, як і фінансове право, є комплексною галуззю права. Проте існує думка, що інвестиційне право – не галузь права, а комплексна галузь законодавства, що об'єднує норми різної галузевої належності, тому інвестиційне право не має самостійного предмета й методу правового регулювання та не може бути визнаним як самостійна галузь права.

З цим твердженням погоджуються далеко не всі науковці, які зазначають, що, перш ніж надавати висновки щодо місця інвестиційного права в системі права, варто уважно вивчити питання про визначення сутності самої системи права як складного системного утворення. З цього приводу існують дві концепції: перша – «редуплікації структури права», друга – «монолітної структури права». Аналіз обох концепцій дає змогу констатувати, що й тими, й іншими визнається наявність комплексних правових норм у системі права та в системі законодавства. Тим більше, що практично неможливо виявити відмінності між такими поняттями, як «комплексна галузь» чи «комплексне правове утворення». Це саме стосується і співвідношення системи права й системи законодавства, відмінності між якими не можуть істотно впливати на формування галузей права [3, 59].

Тому ми згодні з тим, що набагато логічніше виглядає конструкція наявності редуплікації – нашарування на основні галузі чи структури. Правильним є і уявлення про те, що для формування комплексної галузі права необхідна наявність комплексного акта, який має торкатися сфер соціального життя загалом чи їх частин. Отже, можна зробити висновок про те, що інвестиційне право є цілісним правовим утворенням, що відрізняється єдністю складових його інститутів, об'єднує норми різних галузей права й тому є комплексною галуззю права, яка співіснує разом з основними галузями права (цивільним, кримінальним, адміністративним, трудовим тощо) й посідає особливе місце в системі права.

Варто також висвітлити й позицію фінансистів, згідно з якою інвестиційне право є підгалуззю фінансового права та водночас на комплексному (вторинному) рівні правового регулювання може з часом сформуватися як самостійна комплексна галузь права.

Підкреслимо, що суб'єктами внутрішніх інвестицій можуть бути а) публічно-правові суб'єкти: держава (Україна) і її місцеві утворення (органи виконавчої та представницької влади); б) приватноправові суб'єкти: будь-які суб'єкти господарювання – юридичні й фізичні особи, які провадять незаборонені види господарської діяльності та зареєстровані в Україні в установленому законом порядку.

Одним із найважливіших напрямів державної інвестиційної політики як складової державної фінансової політики України є залучення національного й іноземного капіталу для розвитку економіки держави. Протягом останнього року в Україні стало вкрай актуальним питання щодо поліпшення інвестиційної привабливості країни та зростання ВВП, основу реалізації яких Мають становити виважена макроекономічна політика, стабільне законодавство, а також ефективний правовий захист прав інвесторів на території держави [4, с. 261].

Відомо, що правове регулювання інвестиційної діяльності й судова практика належать до найважливіших чинників, які реально впливають на оцінювання інвестиційного клімату. Основними джерелами залучення інвестицій у національну економіку, як вважають фахівці, є такі: власні кошти юридичних осіб, бюджетні інвестиції (за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів), кредитно-інвестиційна діяльність комерційних банків, іноземні інвестиції, розвиток вільних економічних зон, роздержавлення і приватизація державної власності, розвиток фондового ринку, кошти населення тощо.

У радянський період правове регулювання внутрішніх капіталовкладень здійснювалося нормами бюджетного законодавства в порядку розподілу й здійснення капітальних бюджетних видатків. При цьому капітальні видатки бюджетів були складовою загальних регулярних видатків, що забезпечували інвестиції в діючі чи новостворювані юридичні особи, відповідно до затвердженої інвестиційної програми. Ресурси, що надавалися як державні кредити на інвестиційні цілі юридичним особам, разом із витратами на проведення капітального ремонту та витратами, що пов'язувалися з розширеним відтворенням, зумовлювали створення чи збільшення державного майна. Крім того, не занурюючись в історію цього явища, відзначимо, що зовнішні капіталовкладення були можливі лише в період непу (іноземні концесії), а потім тільки в останні роки існування СРСР [5, с. 93–94].



На сьогодні ж уряду України необхідно розробити нову стратегію з питань інвестиційної діяльності з метою реалізації державної політики у сфері міжнародного економічного, фінансового й інвестиційного співробітництва. Досягнення ж цієї мети можливе лише шляхом створення державою сприятливих умов щодо залучення іноземних інвестицій у реальний сектор і пріоритетні сфери вітчизняної економіки. При цьому слід підкреслити, що, згідно зі ст. 2 Хартії економічних прав і обов'язків держав (12 грудня 1974 р.), кожна держава має право регулювати та контролювати іноземні інвестиції в межах дії своєї національної юрисдикції, відповідно до свого національного законодавства, своїх національних цілей і першочергових завдань. Жодна держава не повинна примушуватися до надання пільгового режиму іноземним інвестиціям.

В умовах пріоритетності іноземних інвестицій варто відзначити наявність значного за обсягом блоку міжнародно-правових актів (конвенцій, двосторонніх і багатосторонніх угод), що регулюють інвестиційну діяльність в Україні. Отже, важливість іноземних інвестицій для цілей регулювання публічних фінансів держави віддзеркалює необхідність спеціального міжнародно-правового регулювання цього питання.

Як один із видів фінансових відносин в Україні, інвестиційні правовідносини характеризуються змішаною, майново-організаційною сутністю. Не в останню чергу причиною цього є важливість як правових, так і економічних основ інвестиційної діяльності. При цьому якщо правовою основою інвестиційних відносин є відповідна нормативно-правова база, яка формує національний інвестиційний клімат, то економічною основою інвестиційних відносин – наявна в конкретній державі народногосподарська інфраструктура (наявність розвинутого ринку позикового капіталу, валютного ринку тощо), яка у свою чергу багато в чому залежить від розвитку правової системи [6, с. 107].

При цьому, як наголошується закордонними фахівцями, найбільш важливими чинниками забезпечення надійної економічної бази інвестиційної діяльності є сукупність несуперечливої системи національного інвестиційного законодавства, незалежної судової та фінансово-контрольної систем. Тому на сьогодні одним із основних напрямів фінансово-правового стимулювання інвестиційної активності як внутрішніх, так і зовнішніх суб'єктів господарювання є необхідність подальшого розвитку таких основ.

Слід указати, що державні гарантії прав суб'єктів інвестиційної діяльності, з одного боку, є важливим інструментом забезпечення інвестиційної привабливості капіталовкладень у вітчизняну економіку, з іншого – є чи не центральним функціональним інститутом інвестиційного права. При цьому саме питання державних гарантій захисту інвестицій є квінтесенцією фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності.

Класифікувати державні гарантії можна за різними підставами, зокрема залежно від критерію такої класифікації. Наприклад, можна розрізнятися політичні та правові гарантії; внутрішньонаціональні й міжнародні; повні та часткові; тимчасові й постійні тощо.

Зазначимо, що сам порядок проведення інвестиційних операцій у процесі здійснення середньострокових і довгострокових капіталовкладень, як правило, регулюється нормами господарського права. Проте такі операції мають яскраво виражений економічний, а значить підприємницький характер, так як, по-перше, здійснюються під час звичайної для суб'єкта господарювання виду підприємницької діяльності, а по-друге, направлені на максимізацію прибутків. Водночас така діяльність «обтяжена» низкою публічно-правових властивостей, що й зумовлює безумовну необхідність її регулювання. Серед таких обставин необхідно відзначити й особливий суб'єктний склад інвестиційних правовідносин, одним із учасників яких практично завжди є особа публічного права – держава, або ж її орган. Крім того, похідними є й інші елементи публічності цих правовідносин. Так, зачасти об'єктом інвестиційної діяльності є такі види майна:

– прямо або ж опосередковано належить державі (наприклад, у процесі інвестиційних правовідносин відбувається приватизація);

– прямо або ж опосередковано обмежене державою в обігу (наприклад, у процесі інвестиційних правовідносин відбувається капіталовкладення приватного суб'єкта у сфері народного господарства особливого призначення – колишні оборонні підприємства, об'єкти, що можуть бути використані для організації виробництва так званих товарів подвійного призначення тощо);

– стосовно якого держава встановлює спеціальний режим господарювання (наприклад, об'єктами інвестиційної діяльності є такі сфери, як природні та адміністративні монополії, тоб-



то відносини в яких за певних умов держави в той чи інший спосіб контролюють чи квотують суб'єктний склад) [7, с. с. 57–58].

Насамкінець можна зробити **висновок** про те, що особливостями формування нормативно-правових основ регулювання інвестиційної діяльності в Україні є такі:

- по-перше, значна частина міжнародно-правового регулювання інвестиційної діяльності в державі;
- по-друге, розрізненість і несистемність норм вітчизняного законодавства щодо інвестиційної діяльності;
- по-третє, відсутність у країні єдиної концепції інвестиційної політики, зокрема єдиної концепції формування й розвитку нормативно-правових основ регулювання інвестиційної діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О.Н. Горбунова. – М. : ООО «Профобразование», 2003. – 83 с.
2. Игонина Л.Л. Инвестиции : [учебное пособие] / Л.Л. Игонина ; под ред. В.А. Слепова. – М. : Юристъ, 2002. – 480 с.
3. Инвестиции : [учебное пособие] / [Г.П. Подшиваленко, Н.И. Лахматкина, М.В. Макарова и др.] – М. : КНОРУС, 2004. – 176 с.
4. Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект : сб. научн. трудов. – Донецк : ДонНУ, 2001. – 600 с.
5. Реверчук С.К. Инвестология : наука про інвестування / С.К. Реверчук, Н.Й. Реверчук, І.Г. Скоморович. – К. : Атіка, 2001. – 264 с.
6. Пересада А.А. Інвестиційний процес в Україні / А.А. Пересада. – К. : Лібра, 2004. – 388 с.
7. Горохов Е.А. Правовое обеспечение инвестиционной деятельности в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Е.А. Горохов. – М., 2005. – 167 с.

#### ГОЛОВНЯ І. Я.,

здобувач кафедри цивільного права  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»),  
старший прокурор  
(Черкаська міжрайонна прокуратура  
з нагляду за додержанням законів  
у природоохоронній сфері  
Черкаської області)

УДК 347.51

#### ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «СУСПІЛЬНА ПОТРЕБА» Й «СУСПІЛЬНА НЕОБХІДНІСТЬ»

Статтю присвячено аналізу законодавчого визначення понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність». Порівнюються підходи іноземних законодавців до визначення критеріїв, що дають змогу позбавити права приватної власності для забезпечення балансу публічних і приватних інтересів. Надано пропозиції щодо вдосконалення законодавчого визначення понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність».

**Ключові слова:** *суспільна потреба, суспільна необхідність, публічний, державний, суспільний інтерес.*



Стаття посвячена аналізу законодавчого визначення понять «общественная потребность» і «общественная необходимость». Сравниваются подходы иностранных законодателей к определению критериев, которые позволяют лишить права частной собственности для обеспечения баланса публичных и частных интересов. Внесены предложения по совершенствованию законодательного определения понятий «общественная потребность» и «общественная необходимость».

**Ключевые слова:** общественная потребность, общественная необходимость, публичный, государственный, общественный интерес.

The article is devoted to the analysis of legislative definition of concepts of “public requirement” and “public need”. Approaches of foreign legislators to definition of criteria that allow to dispossess the rights of the private ownership for ensuring balance of public and private interests are compared. Suggestions for improvement of legislative definition of concepts of “public requirement” and “public need” are made.

**Key words:** public requirement, public need, state, public interest.

**Вступ.** Одним із першочергових завдань для правової держави є забезпечення захисту права власності, оскільки це право є основою ринкової економіки та необхідне для реалізації будь-яких соціально-економічних прав. На сьогодні в Україні, як і в будь-якій правовій державі, превалює захист приватноправових інтересів, що виявляється, серед іншого, у гарантуванні захисту права приватної власності й забороні його позбавлення, крім випадків, прямо передбачених законом. Проте це не виключає за певних обставин домінування публічних інтересів, коли інтересами приватних осіб жертвують заради суспільства. Таким випадком превалювання публічних інтересів над приватними є, зокрема, позбавлення права власності на земельну ділянку шляхом її викупу для суспільних потреб або навіть примусового її відчуження з мотивів суспільної необхідності.

Проблемами права власності займалися багато видатних учених, таких як С.С. Алексєєв, І.А. Покровський, М.М. Агарков, Є.А. Суханов, Є.О. Харитонов, О.В. Дзера, М.П. Кабитов і багато інших.

Проте, незважаючи на досить велику кількість робіт із предмета дослідження, у цій сфері ще залишається багато проблемних питань. Зокрема, розгортаються дискусії навколо законодавчих визначень понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність».

**Постановка завдання.** Метою статті з урахуванням зазначеного є аналіз законодавчого визначення понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність»; порівняння підходів іноземних законодавців до визначення критеріїв, що дають змогу позбавити права приватної власності для забезпечення балансу публічних і приватних інтересів; пошук шляхів удосконалення законодавчого визначення вказаних понять.

**Результати дослідження.** Сучасним законодавством України врегульовано умови та порядок вилучення земельних ділянок в інтересах суспільства, при цьому законодавець розрізняє поняття викупу земельних ділянок для суспільних потреб і примусового відчуження земельних ділянок із мотивів суспільної необхідності.

Для обґрунтування необхідності відчуження земельної ділянки в суспільному інтересі законодавець використовує поняття «суспільна потреба» та «суспільна необхідність», які використовуються для обґрунтування процедури вилучення земельної ділянки. Визначення вказаних понять наводяться в Законі України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17 листопада 2009 р., відповідно до якого «суспільна необхідність» – це зумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади виключна необхідність, для забезпечення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, у встановленому законом порядку; «суспільна потреба» – це зумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потреба в земельних ділянках, у тому числі тих, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, викуп яких здійснюється в порядку, встановленому законом.





Отже, відмінності між указаними поняттями зводяться до того, що під суспільною необхідністю розуміється «виключна необхідність», наявність якої надає можливість примусово відчужити земельну ділянку у власника, незалежно від його згоди, що допускається лише у виняткових випадках, тоді як у разі наявності «суспільної потреби» допускається викуп земельної ділянки, належної власнику лише за наявності його згоди.

Слід зазначити, що законодавчі визначення понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність» зазнають критики, оскільки є нечіткими.

Розглянемо підходи інших країн до визначення критерію, який дозволяє позбавити власника права власності на земельну ділянку.

У законодавстві Російської Федерації використовується поняття «державні й муніципальні потреби», незважаючи на те, що в основі вилучення землі лежить не державний, а суспільний інтерес. Одні автори такий підхід законодавця виправдовують тим, що уявлення про державні потреби, що склалося, у принципі відповідає тому сенсу, який укладається в поняття «блага суспільства» [1, с. 59]. Наприклад, С.А. Конюх під державними й муніципальними потребами пропонує розуміти визначені законом і такі, що об'єктивно виникли, суспільно значимі потреби, необхідність у задоволенні яких зумовлена інтересами широкого кола суб'єктів, що реалізуються в установленому порядку публічно-правовими утвореннями [2, с. 36]. О.С. Клейменова під державними та муніципальними потребами розуміє таку, що об'єктивно виникла, необхідність Російської Федерації, суб'єкта Російської Федерації чи муніципального утворення у використанні земельної ділянки з метою забезпечення соціально значимих інтересів і потреб суспільства загалом, у зв'язку з виконанням міжнародних зобов'язань, розміщенням об'єктів державного та муніципального значення й іншими обставинами, закріпленими чинним законодавством [3, с. 81].

Водночас указаний критерій вилучення земельних ділянок зазнає критики в російській юридичній літературі. Наприклад, Н.А. Сиродов вважає, що доцільним є повернення до поняття «суспільні потреби», оскільки поняття «державні й муніципальні потреби» не завжди збігається зі справжніми потребами суспільства [4, с. 69]. О.І. Крассов зазначає, що словосполучення «державні й муніципальні потреби», яке використовується законодавством, не відображає повною мірою всіх цілей, задля яких може бути вилучена земельна ділянка, тому більш точним був би термін «суспільне використання» [5, с. 349].

Справді, поняття «державні й муніципальні потреби» є невизначеним і неоднозначно трактується органами влади, а це може викликати значні проблеми на практиці, що абсолютно неприпустимо, оскільки може мати наслідком незаконне позбавлення особи права власності.

Аналогічна ситуація має місце й у деяких інших країнах пострадянського простору. Так, відповідно до ст. 60 Кодексу про землю Республіки Білорусь, право приватної власності на земельні ділянки припиняється за рішенням обласного, Мінського міського, міського, районного, сільського селищного виконавчого комітету, відповідно до його компетенції, або за постановою суду при вилученні земельної ділянки для державних потреб. Відповідно до ст. 81 Земельного кодексу Республіки Казахстан, вилучення, у тому числі викуп, земельної ділянки у власника і права землекористувача в землекористувача без їхньої згоди не допускається, крім випадків примусового відчуження (у тому числі шляхом викупу) земельної ділянки для державних потреб.

Компромісний варіант вирішення проблеми був знайдений законодавцем Республіки Молдова. Так, відповідно до ст. 23 Земельного кодексу Республіки Молдова, припинення права власності на землю може мати місце у випадку вилучення землі для державних і суспільних потреб.

Розглянемо досвід правового регулювання примусового припинення права власності на землю в деяких європейських країнах і США та проаналізуємо, зокрема, який критерій використовується в указаних країнах як підстава примусового вилучення земельної ділянки.

У США порядок примусового вилучення земельних ділянок регулюється прецедентним правом. За результатами розгляду найбільш значимих справ щодо примусового припинення права власності були сформовані критерії публічного використання як підстави вилучення земельних ділянок, а саме: були виявлені два принципи, якими слід керуватися у випадках примусового припинення права приватної власності на землю. До них належать такі: 1) примусове припинення права власності має бути зумовлено «розумною необхідністю», під якою розуміється, що вилучення земельної ділянки справді необхідно для досягнення мети, поставленої державною владою; 2) примусове припинення права власності має задовольняти «розумно осяжні потреби»,



тобто органи влади мають явно демонструвати суспільні потреби, які задовольняються реалізацією відповідного плану [6, с. 98].

В Англії примусове припинення прав на земельну ділянку регулюється спеціальним законодавством, згідно з яким примусове припинення права власності на землю допускається, якщо це сприятиме розвитку, перебудові або вдосконаленню, яке здійснюється на землі або належить до неї [6, с. 100].

У Німеччині також існують спеціальні закони, які регулюють порядок вилучення земельних ділянок. Вилучення земельних ділянок тут допускається лише в інтересах суспільства, при цьому такі цілі мають бути визначені в законі та мають бути вагомими. Примусове припинення права власності на землю допускається з метою здійснення проектів, які слугують суспільному благу, при цьому мети вилучення неможливо досягнути іншим шляхом [1, с. 60–62].

Отже, на відміну від країн пострадянського простору, у законодавстві західноєвропейських країн і США використовується поняття «суспільний» або «публічний» інтерес. Так, в Іспанії вилучення земельної ділянки допускається, якщо цього потребують «суспільна доцільність або соціальні інтереси», у Швеції – «важливі суспільні інтереси», в Італії – «спільні інтереси», у Португалії – «суспільні інтереси», в США – «із суспільно корисною метою», у Німеччині йдеться про «суспільне благо» як про підставу примусового вилучення земельної ділянки [7, с. 40]. Отже, примусове припинення права приватної власності допускається лише, якщо це необхідно для забезпечення суспільного інтересу. Відтак, українське законодавство є більш прогресивним порівняно із законодавствами інших країн пострадянського простору, оскільки використовує поняття не державної, а суспільної потреби, суспільної необхідності.

Водночас саме поняття суспільної потреби та необхідності український законодавець визначає через поняття загальнодержавного інтересу й інтересу територіальної громади. Виникає питання, що саме слід розуміти під поняттям державного інтересу й чи збігається поняття державного та суспільного інтересу.

На сьогодні не існує єдиної точки зору на те, що таке «державний інтерес» і в чому конкретно він полягає. Нерідко відбувається підміна його значення думками та уявленнями, що виражають і захищають корпоративні та групові інтереси всупереч суспільним потребам.

У сучасній соціально-гуманітарній науці існують різноманітні державно-політичні ідеї й концепції, серед яких за способом визначення поняття «держава», її призначення та функцій виділяються два найбільш загальних підходи до розкриття державних інтересів. У межах першого – державу розуміють як відокремлений від суспільства професійний апарат управління, що захищає насамперед інтереси певної соціальної групи (класу, корпорації) [8]. Наслідком цієї інтерпретації є недооцінка загальносоціального призначення держави й, відповідно, значне збіднення змісту поняття «державний інтерес». Наприклад, зведення його до позначення суто охоронної функції згідно з анархістсько-лібертаристським ідеалом «держави як нічного сторожа» [9, с. 26–27].

На думку сучасних дослідників категорії «державний інтерес», більш глибоким є другий підхід, за яким держава визначається як особлива політична форма існування суспільства, що забезпечує передусім реалізацію суспільних потреб [10; 11]. Це бачення є основою розуміння єдності «суспільних» і «державних» інтересів. Водночас не завжди вдається розпізнати діалектичний характер цієї єдності, у такому разі ці поняття механічно ототожнюються й використовуються як синоніми. Можливим ризиком цієї позиції є необгрунтоване включення до змісту поняття «державний інтерес» здійснення функцій недержавних інститутів та організацій, зокрема виправдання права державного чиновника на дріб'язковий контроль приватного життя особистості в душі теорії та практики радикального етатизму [12].

Сучасними дослідниками державний інтерес визначається як різновид соціальних інтересів, що становить єдність об'єктивного й суб'єктивного, базується на потребах держави й суспільства, які об'єктивовані сприйняттям абсолютних цінностей у відносинах владного характеру, є рушійною силою поступального розвитку держави та діяльності людей у межах загальноприйнятих правил поведінки, визначених у нормах права, і під кутом зору панівних економічних відносин [13, с. 108].

Слід також порівняти поняття «публічний» та «державний» і «суспільний» інтерес.

Досить часто в юридичній літературі порушується питання, як співвідносяться поняття публічного та державного інтересу й чи можна вважати їх тотожними. Як наголошує О.І. Майер,



категорії «публічний» і «державний» інтерес, безумовно, не є тотожними й потребують розмежування [14, с. 138]. Ю.А. Тихомиров підкреслює, що категорія публічного інтересу ширше, ніж категорія державного інтересу, оскільки публічний інтерес не можна розуміти тільки як інтерес держави, відокремлено від інтересів громадян та суспільства. Публічний інтерес є загальносоціальним, що відображає в концентрованій формі весь спектр інтересів у суспільстві [15, с. 36].

Як зазначають дослідники, до публічних інтересів, відповідно до Конституції України, можна зарахувати такі: національні інтереси (ст. 18), інтереси національної безпеки (ч. 2 ст. 32, ч. 3 ст. 34, ч. 2 ст. 39), інтереси держави (ч. 2 ст. 121), інтереси територіальної цілісності (ч. 3 ст. 34), спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст (ч. 4 ст. 140), інтереси громадського порядку (ч. 23 ст. 34, ч. 2 ст. 35, ч. 1 ст. 36, ч. 2 ст. 39), інтереси економічного добробуту (ч. 2 ст. 32), інтереси прав людини (ч. 2 ст. 32, ч. 1 ст. 36), інтереси охорони здоров'я (ч. 2 ст. 35, ч. 1 ст. 36), інтереси моральності населення (ч. 2 ст. 35), інтереси суспільства (ч. 7 ст. 41, ч. 4 ст. 89), інтереси всіх співвітчизників (ч. 3 ст. 79, ч. 3 ст. 104) [14, с. 138].

Отже, поняття публічного інтересу, очевидно, ширше за поняття державного інтересу. Поняття публічного інтересу також є ширшим за поняття суспільного інтересу, та включає в себе останній. Як зазначає К.Ю. Тот'єв, публічність передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відображають базові потреби людей і в багатьох зумовлюються необхідністю соціального розвитку [16, с. 25].

Стосовно суспільного інтересу в радянській правовій доктрині він визнавався як такий, що виражає сутнісну основу всіх інших видів інтересів, і, відповідно, вважався пріоритетним [17, с. 91]. Як зазначає В.Ф. Сіренко, суспільні інтереси є фактично тотожними всенародним інтересам, оскільки як перші, так і другі виражають відому ступінь конкретності певної сукупності форм спільної діяльності, які склалися внаслідок історичного розвитку [18, с. 46].

Суспільний інтерес визначається як спонукальні сили діяльності соціальних груп, мас людей, спираючись на які, суспільство може вдаватися до необхідних управлінських впливів на цю діяльність. Соціальний інтерес спрямований на соціальні інститути, установи, норми взаємин у суспільстві, від яких залежить розподіл предметів, цінностей і благ, що забезпечують задоволення потреб.

При цьому дослідники зазначають, що вихідним пунктом аналізу суспільних інтересів є категорія суспільних потреб. Потреби як спосіб реалізації суспільних відносин становлять іманентну сутність особистості; інтереси – це «зовнішня» форма суспільних відносин. Зміст інтересів формується на основі як потреб, так і соціальних засобів, залучених до реалізації останніх.

Людина задовольняє потреби лише в суспільстві, інтереси реалізуються тоді, коли вирішуються суперечності, спричинені потребами різних соціальних верств і груп [19].

Під суспільними потребами також пропонується розуміти сукупність конкретно-історичних вимог об'єктивної дійсності, сутність яких виражається в необхідності збереження, відновлення єдності природи, особистості та суспільства [12].

Отже, поняття державного й суспільного інтересу не є тотожними, тоді як поняття суспільних потреб є більш пов'язаним із категорією суспільного інтересу. У ст. 41 Конституції України, яка гарантує непорушність права власності, також ідеться про інтереси суспільства. З урахуванням зарубіжного досвіду правового регулювання примусового вилучення земельних ділянок із приватної власності та наведеного вище співвідношення категорій публічного, державного й суспільного інтересу видається за необхідне визначити поняття суспільної потреби та суспільної необхідності через категорію суспільного інтересу.

**Висновки.** З урахуванням указанного пропонується внести відповідні зміни в законодавче визначення понять «суспільна потреба» й «суспільна необхідність», а саме: закріпити, що «суспільна необхідність» – це зумовлена суспільними інтересами виключна необхідність, для забезпечення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, у встановленому законом порядку; «суспільна потреба» – це зумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потреба в земельних ділянках, у тому числі тих, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, викуп яких здійснюється в порядку, встановленому законом.



**Список використаних джерел:**

1. Герасин С.И. Изъятие земельных участков в общественных интересах по законодательству Германии / С.И. Герасин // Государство и право. – 2005. – № 2. – С. 59–66.
2. Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд / Е.А. Конюх // Журнал российского права. – 2006. – № 1. – С. 30–43.
3. Клейменова Е.С. Правовое регулирование изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и муниципальных нужд : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06, 12.00.03 / Е.С. Клейменова. – Орел, 2008. – 197 с.
4. Сыроедов Н.А. Возникновение права на землю / Н.А. Сыроедов // Государство и право. – 2004. – № 10. – С. 65–72.
5. Крассов О.И. Право частной собственности на землю / О.И. Крассов. – М. : Юристъ, 2000. – 379 с.
6. Кичко А.И. Принудительное прекращение права собственности на земельные участки : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / А.И. Кичко. – Краснодар, 2011. – 168 с.
7. Галятин М.Ю. США: Правовое регулирование использования земли / М.Ю. Галятин. – М. : Наука, 1991. – 251 с.
8. Сырых В.М. Теория государства и права / В.М. Сырых. – М. : Бэлина, 1998. – 512 с.
9. Nozick R. Anarchy, state and utopia / R. Nozick. – N. Y. : Basic Books, 1974. – XVI, 367 p.
10. Лобода Ю.П. Цінність держави як її соціальна сутність (теоретико-методологічні аспекти дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.10.01 / Ю.П. Лобода. – Одеса, 2001. – 20 с.
11. Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении / Л.С. Мамут. – М. : Норма, 1998. – 46 с.
12. Бутченко Т.І. Сутність державного інтересу / Т.І. Бутченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK\\_35\\_3.pdf](http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_35_3.pdf).
13. Шабатько К.В. Поняття, сутність та значення інтересу як державно-управлінської категорії / К.В. Шабатько // Право і безпека. – 2012. – № 4 (46). – С. 104–109.
14. Андрушко І.П. Категорія «публічний інтерес» у конституційному праві: поняття та зміст / І.П. Андрушко // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 137–141.
15. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. – М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. – 496 с.
16. Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К.Ю. Тотьев // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 19–25.
17. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А.В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91–99.
18. Сиренко В.Ф. Интересы и власть / В.Ф. Сиренко. – К. : Оріяни, 2006. – 536 с.
19. Конспект лекцій на тему «Політологія» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/10810806/politologiya/grupi\\_interesiv](http://pidruchniki.com/10810806/politologiya/grupi_interesiv).



**ГУБСЬКА А. В.,**  
провідний науковий співробітник  
(Національна академія  
прокуратури України)

УДК 347.922

### МАСОВІ ЧИ ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ПОЗОВИ: КОНКУРЕНЦІЯ ПОНЯТЬ

У статті проаналізовано наукові підходи до співвідношення різних форм судового захисту значної кількості осіб (масовий позов, представницький позов, груповий позов, похідний позов, позов на захист прав та інтересів невизначеного кола осіб). Запропоновано авторський підхід, згідно з яким представницький позов – це спрямована до суду вимога на захист порушених інтересів значної (визначеної або невизначеної) кількості осіб, під час розгляду якої їх інтереси представляє одна або декілька осіб за відсутності безпосередньої участі всіх осіб, права яких порушено, у судовому процесі.

**Ключові слова:** масовий позов, представницький позов, груповий позов, класовий позов, похідний позов, цивільний процес.

В статье проанализированы научные подходы к соотношению разных форм судебной защиты многочисленного круга лиц (массовый иск, представительский иск, групповой иск, производный иск, иск в интересах неопределенного круга лиц). Предложен авторский подход, согласно которому представительский иск – это адресованное суду требование в защиту нарушенных интересов многочисленного (определенного или неопределенного) круга лиц, при рассмотрении которого их интересы представляет одно или несколько лиц без их непосредственного участия в судебном процессе.

**Ключевые слова:** массовый иск, представительский иск, групповой иск, классовый иск, производный иск, гражданский процесс.

The article analyzes the scientific approaches to the relationship between different forms of judicial protection of a large number of people (mass action, representative actions, class action, derivative action, action to protect the rights and interests of unspecified persons). The author approach whereby a representative action – a requirement designed to court to protect the interests of affected significantly (limited or unlimited) number of people, considering what their interests are represented by one or more persons without the direct participation of all persons whose rights are violated, in the trial.

**Key words:** mass action, representative action, group action, class action, derivative action, civil procedure.

**Вступ.** Упродовж останнього часу в науці цивільного процесу (як зарубіжній, так і вітчизняній) приділяється багато уваги науковому розробленню й подальшому законодавчому регулюванню нових форм судового захисту значної кількості осіб, права та інтереси яких порушуються водночас. Причиною цього став розвиток концепції основних прав і свобод людини та громадянина, який призвів до того, що на законодавчому рівні після закінчення Другої світової війни й об'єднання держав в Організацію Об'єднаних Націй почали закріплюватися так звані права третього покоління, до яких належали колективні права, тобто права, які вже належали не одній особі, а певному колективу, групі людей, кількісний склад яких не обмежувався, наприклад, право на безпечне природне середовище [1, с. 96–97]. Проголошення на міжнародному та національному рівнях колективних прав поставило перед державами питання необхідності не лише





їх декларування, а й створення ефективних і дієвих механізмів їх забезпечення, у тому числі й захисту [1, с. 96–97].

Масові, представницькі, групові, класові, похідні, колективні позови – усе це різноманіття правових конструкцій повинно мати на меті забезпечення ефективного судового захисту великого кола осіб, інколи навіть такого, що включає тисячі й десятки тисяч громадян. Але ефективність їх захисту шляхом застосування цих правових механізмів матиме місце лише тоді, коли зміст кожної з цих конструкцій буде досліджений на науковому рівні та набуде свого законодавчого регулювання у відповідній правовій системі.

Наявні правові конструкції позовів на захист значної кількості осіб досліджувались багатьма вченими. Так, груповий позов був предметом дослідження Г. Аболоніна, А. Жіді, Ш. Кулахметова, К. Осакве, Г. Осокіної, В. Пучинського, В. Яркова та інших. Вивченням позову на захист невизначеного кола осіб займались Н. Батаєва, Є. Артамонова, Т. Степаненко. У роботах Б. Журбіна, Л. Островської, О. Чугунової висвітлювались питання правової природи похідних (непрямих) позовів. Учені намагаються дослідити співвідношення цих форм судового захисту множинності осіб, але єдина позиція з цього питання відсутня.

**Постановка завдання.** Виходячи з викладеного, метою статті є висвітлення наукових підходів до визначення і співвідношення різних форм судового захисту значної кількості осіб, права й інтереси яких порушуються водночас (масові, представницькі, класові, групові позови та інші), а також вироблення авторського підходу до цього питання.

**Результати дослідження.** Фундаментальне наукове дослідження масового позову було проведено російським ученим Г. Аболоніним у роботі «Масові позови» (Москва, 2011 рік). У цій роботі досліджено правову природу цього поняття, зроблено класифікацію масових позовів, висвітлено особливості їх вирішення в різних правових системах.

Г. Аболонін дійшов висновку, що масовий позов – це будь-яка заява, яка подана до суду й містить законну вимогу про надання правового захисту множинності інших, окрім заявника, осіб. На його думку, головна відмінність масового позову від позову в широкому розумінні цього терміна полягає у висуненні вимоги до суду про ухвалення судового рішення, що забезпечить захист прав і законних інтересів множинності осіб, яка може називатись численною групою, невизначеним колом осіб тощо, але сутність правової конструкції масового позову від цього не зміниться [2, с. 8–9].

Якщо дослідити витоки цього терміна, то Г. Аболонін указує, що у 2005 році в США був прийнятий федеральний статут – акт «Про неупереджений розгляд групових позовів» (Class Action Fairness Act), за приписами якого масовим позовом (mass action) є груповий позов на захист прав і законних інтересів більше ніж 100 учасників, що ґрунтується на спільних питаннях права або фактичних підставах (спільні предмет і підстава), які відповідають вимогам юрисдикції, що належать до компетенції федерального окружного суду США [3]. Однак, він зазначає, що цей термін, унаслідок історичних відмінностей у підходах до створення теоретичних понять у правових системах загального та континентального права, у США є лише окремим випадком групових майнових позовів, натомість у країнах романо-германського права він може мати якісно інше значення й визначати будь-яке звернення до суду на захист прав і законних інтересів значної кількості осіб [3].

Отже, у розумінні Г. Аболоніна, термін «масові позови» є узагальненим поняттям, яке включає різні форми позовів на захист широкого кола осіб. За його висновком, масовий позов має три прямі та два непрямі різновиди. До прямих масових позовів учений зараховує груповий позов на захист численної групи осіб, груповий позов на захист численної групи відповідачів, позов на захист прав і законних інтересів невизначеного кола осіб. Непрямі групові позови – це похідні позови (позови учасників юридичних осіб до їх органів управління про стягнення збитків, заподіяних цій особі таким органом) та масові адміністративні позови (заяви про оспорування правових актів органів державної влади Російської Федерації, які порушують права й законні інтереси невизначеного кола осіб) [2, с. 10].

У свою чергу, з позиції вченого ці різновиди масових позовів можна класифікувати за різними підставами, зокрема за майновим критерієм (майнові та немайнові), за процесуальною ознакою залежно від предмета позову (масові позови про присудження і про визнання), за ступенем визначеності численної групи на момент прийняття рішення судом (визначені й невизна-



чені масові позови), за характером захисту, який надається масовим позовом (публічно-правові та приватноправові масові позови), залежно від підстав висунення масових позовів і категорій відповідачів (позови про масове заподіяння шкоди здоров'ю; про правопорушення на ринку цінних паперів; про захист прав споживачів; про банкрутство; до органів місцевого самоврядування тощо), за суб'єктним складом (особисті масові позови та представницькі масові позови) [2, с. 10–16].

З таким підходом Г. Аболоніна до масових позовів можна погодитись, але частково. Вважаємо, правильне його твердження, що груповий позов, позов на захист невизначеного кола осіб, похідний позов – це самостійні правові конструкції, метою яких є одночасний захист значної кількості осіб без їх безпосередньої участі в процесі, у якому представництво їх інтересів здійснює, як правило, уповноважена (безпосередньо ними або законом) особа.

Водночас не зовсім точним є об'єднання всіх цих форм захисту значної кількості осіб загальним терміном «масові позови».

За Великим тлумачним словником сучасної української мови, слово «маса» має 6 значень, але лише одне з них можна зарахувати до суб'єктів: «Велика сукупність людей; широкі кола трудящих, населення» [4, с. 512]. Це саме джерело слово «масовий» визначає як «такий, у якому беруть участь широкі маси, велика кількість людей» [4, с. 512]. Тобто, використовуючи слово «масовий» для характеристики певної правової категорії – позовів, ми акцентуємо увагу на такій ознаці, як множинність осіб на стороні одного з учасників (позивача або відповідача).

Водночас для захисту значної кількості осіб можуть використовуватись різні правові конструкції – процесуальна співучасть, об'єднання справ тощо. Крім того, сам термін «масовий» має також й інше смислове навантаження – «призначений для широких мас, загальнодоступний», що в поєднанні з категорією «позови» взагалі може мати інше, не юридичне тлумачення. З огляду на викладене, вважаємо, що термін «масові позови» не повністю розкриває сутність цієї правової категорії.

На нашу думку, замість «масових позовів» більш змістовним для визначення кола позовів, спрямованих на захист значної кількості осіб, буде термін «представницькі позови».

Для обґрунтування такої позиції проаналізуємо зміст тих різновидів позовів, які мотивовано об'єднані Г. Аболоніним у загальну категорію позовів на захист прав та інтересів множинності осіб, а саме – позов на захист невизначеного кола осіб, груповий позов, похідний позов.

Окрім такої ознаки, як множинність осіб, у них також є інша спільна риса: у провадженнях за такими позовами захист численного кола осіб здійснює представник, між яким та іншими членами такої множинності виникають правовідносини з особливою правовою природою, а їх (позовів) судовий розгляд, як правило, здійснюється за відсутності всіх членів, тобто певна особа здійснює представництво «чужих» порушених інтересів при розгляді вимог щодо їх захисту.

Розглянемо сутність позову на захист невизначеного кола осіб. Ця правова категорія вже не раз була предметом дослідження вчених на пострадянському просторі. За висновком Н. Батаєвої, позов на захист прав та інтересів невизначеного кола осіб – це вимога, яка висувається прокурором, державними органами, органами місцевого самоврядування, суспільними організаціями та їх об'єднаннями або громадянами, на захист суб'єктивних прав і законних інтересів осіб, котрі мають загальні права, що виникли на одних тих самих фактах і спрямовані проти одного й того самого відповідача; коло осіб, в інтересах яких заявлений такий позов, кількісно не визначений, а склад, який передбачається, настільки численний, що встановити та залучити до участі у справі всіх зацікавлених осіб як позивачів неможливо [5, с. 60].

Майже аналогічне визначення позову на захист прав та інтересів невизначеного кола осіб надає Є. Артамонова [6, с. 97–98].

Т. Степаненко визначає позов про захист прав та інтересів невизначеного кола осіб як висунуту в установленій законом процесуальній формі з метою захисту численного суспільного інтересу вимогу заінтересованої особи до суду про розгляд і вирішення правового спору між нею й відповідачем з приводу порушення діями (бездіяльністю) останнього прав та інтересів численної, кількісно й персонально не встановленої групи осіб, спільність якої зумовлена єдністю інтересів і способу захисту порушених прав [7, с. 67].

З аналізу вищенаведених підходів до визначення змісту позову на захист прав та інтересів невизначеного кола осіб вбачається, що забезпечити персональну участь у його розгляді всіх



осіб, інтереси яких порушені, неможливо з огляду на їх численність і відсутність можливості встановити кількісний склад. У таких випадках захист численного, за визначенням Т. Степаненко, суспільного інтересу здійснюватиме особа, яка або уповноважена на це законом (прокурор, орган державної влади або місцевого самоврядування тощо), або заінтересована особа, котра звернувшись за захистом свого права, захищатиме права й інтереси невизначеної кількості осіб. Тобто, особа, яка звертається до суду з таким позовом, захищатиме не тільки власний інтерес, а й представлятиме у своїй особі захисника «чужих» інтересів.

Варто зауважити, що Г. Аболонін як окремий різновид масових позовів виокремлює так званий масовий адміністративний позов, під яким розуміє скаргу щодо невідповідності федерального закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на території Російської Федерації, Конституції Російської Федерації або законодавству. Він зазначає, що з огляду на юридичну дію цих актів відносно численності й невизначеного кола осіб таке звернення можна також визначати і як адміністративний позов на захист невизначеного кола осіб, оскільки особа, права та законні інтереси якої порушені внаслідок дії цього нормативно-правового акта, у разі задоволення її скарги захищає не тільки власне право, а й права й законні інтереси сотень, тисяч, а інколи й мільйонів громадян і юридичних осіб [3].

На нашу думку, виділення масового адміністративного позову як окремого різновиду позовів на захист прав та законних інтересів значної кількості осіб видається необґрунтованим. Вважаємо, що це також позов на захист невизначеного кола осіб, предметом якого є оскарження нормативно-правового акта, яким порушуються інтереси широкого кола осіб, адже навіть сам учений визначає його як адміністративний позов на захист невизначеного кола осіб.

Визначаючись зі змістом групового позову, ми виходимо з того, що груповий позов – це самостійний процесуальний інститут, який дозволяє одному або декільком особам подати позов на захист прав групи осіб або невизначеного кола осіб без їх обов'язкової участі в процесі.

За позицією Г. Аболоніна, груповий *позов (class action або representative action)* – це письмове звернення до суду, що здійснюється від імені численної групи осіб, містить вимогу про стягнення з відповідача грошової суми, що ґрунтується на спільному юридичному факті або загальній вимозі про поновлення порушеного права, яке висувається на захист законних майнових інтересів учасників численної групи й розгляд якого здійснюється судом на підставі адекватного представництва [3].

Тобто, у правовій конструкції групового позову ми вбачаємо здійснення однією або кількома особами (їх визначають «заявник позову», «провідний позивач», за американським правом – *representative plaintiffs* [8] тощо) представництва «чужих» інтересів шляхом захисту власного, тобто ці особи мають представницькі повноваження щодо захисту порушених інтересів усіх членів групи.

Ще одним різновидом правових конструкцій, спрямованих на захист значного кола осіб, є похідний (непрямий) позов. О. Чугунова визначає похідний позов як звернення учасника (акціонера, члена) юридичної особи, спеціально не уповноваженого останньою, за судовим захистом порушеного або оспорюваного права чи законного інтересу юридичної особи у випадках, передбачених законом [9, с. 23].

За визначенням Л. Островської, похідний позов як правовий засіб дозволяє заявляти та підтримувати позови в інтересах юридичної особи її учасникам або кредиторам, якщо юридична особа не ініціює розгляду самостійно через зацікавленість осіб, які входять до складу органів управління юридичної особи або контролюють такі органи управління в операціях, що стали підставою для подання позову [10, с. 7]. На її думку, найважливішою ознакою похідних позовів за законодавствами країн, де ця категорія позовів є визнаною, є не те, що особа звертається опосередковано за захистом власних прав та інтересів, а те, що така особа звертається за захистом прав та інтересів іншої особи [10, с. 8].

Б. Журбін конкретизує, що при висуненні похідного позову має місце заміна волевиявлення акціонерного товариства волевиявленням учасника – акціонера, при цьому вимога про стягнення збитків висувається акціонером на користь товариства, якому і здійснюється стягнення [11, с. 11].

Отже, із правової конструкції похідного позову вбачається здійснення особою захисту прав акціонерного товариства шляхом звернення з позовом у його інтересах, тобто захист това-



риства здійснюватиметься шляхом представництва його інтересів акціонером, який при цьому опосередковано захищає і власні права.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що розглянуті види позовів (позов на захист прав та інтересів невизначеного кола осіб, груповий позов, похідний позов) є правовими засобами для захисту значної кількості осіб, для яких є характерним (з певними особливостями для кожного) здійснення уповноваженою особою особливого виду представництва при захисті інтересів усіх членів такої множинності за відсутності їх безпосередньої участі в судовому процесі. Отже, є обґрунтованим поєднання цих видів позовів у загальну категорію «представницькі позови».

Відтак, пропонуємо таке визначення цього поняття: представницький позов – це спрямована до суду вимога на захист порушених інтересів значної (визначеної або невизначеної) кількості осіб, під час розгляду якої їх інтереси представляє одна або кілька осіб за відсутності безпосередньої участі всіх осіб, права яких порушено, у судовому процесі.

Водночас побутує думка, що представницький позов – це лише вид масового позову, який становить позов асоціацій, державних органів і громадських організацій, уповноважених на висунення позовів на захист публічних інтересів численних груп осіб, який не задовольняє приватні інтереси членів групи, а надає кожному членові групи право звертатися до суду з індивідуальними позовами, для яких рішення суду щодо представницького позову має преюдиціальне значення [12, с. 148].

Такий висновок зроблений на підставі Директиви 98/27/ЄС Європейського Парламенту й Ради від 19 травня 1998 року про міжнародні судові заборони. За цією Директивою держави-члени ЄС можуть дозволяти «правомочним суб'єктам», таким як об'єднання споживачів або органи державної влади, подавати заборонні позови для припинення порушень національного законодавства [13]. Проте варто враховувати, що основна причина прийняття Директиви про судові заборони полягала в необхідності втілення в життя інших країн правової бази Європейського Співтовариства, які не захищали належним чином колективні інтереси споживачів через слабе правозастосування, водночас надалі кожна країна обрала свій шлях вирішення проблем захисту колективного інтересу [13]. Отже, представницький позов про судові заборони як засіб захисту колективного інтересу споживача за своїм змістом також є різновидом тих позовів, які ми пропонуємо визначати загальним терміном «представницькі».

Хибність думки про те, що представницький позов спрямований виключно на захист публічного інтересу, з огляду на суб'єктів звернення з таким позовом, спростовується тим, що окремі члени ЄС дозволяють навіть індивідуальним позивачам подавати позови про заборону [13].

Вважаємо, що в позовах, які ми пропонуємо вважати представницькими, виникають особливі представницькі правовідносини між особою, яка здійснює захист значного кола осіб, та особами, захист інтересів яких вона здійснює. Правова природа цих правовідносин зумовлена певною мірою численністю осіб на стороні позивача, захист порушених інтересів яких здійснюється водночас в одному судовому процесі і які не є його безпосередніми учасниками, проте в силу особливостей правових конструкцій представницьких позовів створюється «правова ілюзія» участі такої множинності осіб у процесі. Тому вважаємо, що в цих випадках мова йде про правову фікцію, притаманну позову на захист інтересів невизначеного кола осіб і груповому позову.

Так, побутує думка, що фікцією як особливим прийомом правової конструкції реальних відносин фізичних осіб є невизначене коло. Появу такої фікції в праві науковці пояснюють тим, що деякі особисті інтереси не можуть належати окремим особам, а є такими, що належать певним верствам суспільства, які й повинні розглядатись як реальні суб'єкти права, хоча останні й не мають тілесної індивідуальності [14, с. 169]. Зазначену думку також поділяє і М. Рожкова, яка вказує, що «масовість» позову під час захисту інтересів невизначеного кола осіб є фікцією, оскільки його учасники не розглядаються як позивачі та не залучаються до судового процесу [15, с. 24].

Побутує аналогічна думка щодо фікції й у груповому позові. Так, Б. Журбін стверджує, що в Західній Європі регламентація судового захисту широкого кола осіб стала наслідком розвитку процесуальної науки й безпосередньо зумовлена потребами практики. У правовій традиції Європи мається на меті створити фікцію участі в суді за груповим позовом усіх осіб, права яких імовірно порушені діями відповідача [11].

З цією позицією складно не погодитись, адже, справді, розгляд групового позову здійснюється за відсутності всіх членів групи в судовому процесі, але стороною у справі є множинність





осіб, об'єднаних спільними обставинами заподіяння шкоди їх інтересам, тобто створюється фікція їх участі у справі.

**Висновки.** Для визначення форм захисту значної кількості осіб, права й інтереси яких порушуються водночас, існує кілька видів позовів, співвідношення між якими з огляду на відсутність єдиної позиції визначається вченими по-різному. За способом захисту множинності осіб шляхом представництва їх інтересів під час розгляду таких позовів пропонуємо груповий позов, похідний позов, позов на захист прав та інтересів невизначеного кола осіб об'єднати спільним поняттям «представницькі позови».

Представницький позов – це спрямована до суду вимога на захист порушених інтересів значної (визначеної або невизначеної) кількості осіб, під час розгляду якої їх інтереси представляє одна або кілька осіб за відсутності безпосередньої участі всіх осіб, права яких порушено, у судовому процесі. У таких позовах виникають особливі представницькі правовідносини між особою, яка здійснює захист значного кола осіб, і цими особами, що створює, на нашу думку, передумови для подальшого наукового дослідження цього питання.

#### Список використаних джерел:

1. Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Н.Ю. Сакара. – Х., 2005. – 209 с.
2. Аболонин Г.О. Массовые иски / Г.О. Аболонин. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – 416 с.
3. Аболонин Г.О. Классификация массовых исков / Г.О. Аболонин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://abolonin.org/page/31>.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
5. Батаева Н.С. Судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право» / Н.С. Батаева. – М., 1998. – 164 с.
6. Артамонова Е.М. Защита прокурором прав и законных интересов неопределенного круга лиц в гражданском процессе : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право» / Е.М. Артамонова. – М., 2004. – 198 с.
7. Степаненко Т.В. Судочинство у справах за позовами про захист прав та інтересів невизначеного кола осіб : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Т.В. Степаненко. – Х., 2008. – 181 с.
8. Осаке К. Классовый иск (class action) в современном американском гражданском процессе / К. Осаке // Журнал российского права. – 2003. – № 3. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://uristy.ucoz.ru/publ/11-1-0-397>.
9. Чугунова Е.И. Производные иски в гражданском и арбитражном процессе : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс» / Е.И. Чугунова. – Екатеринбург, 2003. – 225 с.
10. Островська Л.А. Похідні (непрямі) позови: міжнародний досвід та законодавство України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Л.А. Островська. – Одеса, 2009. – 20 с.
11. Журбин Б.А. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел по групповым и производным искам : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.15 «Гражданский процесс, арбитражный процесс» / Б.А. Журбин. – Саратов, 2009. – 25 с.
12. Миколаєць В.А. Місце групових позовів у системі масових позовів / А.В. Миколаєць // Митна справа. – 2014. – № 2 (92). – Частина 2. – Книга 2. – С. 45–149.
13. Ларссон П. Груповий позов у Європейському Союзі / пер. П. Ларссон // Захист невизначеного кола споживачів в ЄС та в Україні / Спільнота споживачів та громадські об'єднання. – К., 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [http://www.cjsumerrinfo.org.ua/upload/iblock/b62/class\\_action\\_eu\\_ukraine.pdf](http://www.cjsumerrinfo.org.ua/upload/iblock/b62/class_action_eu_ukraine.pdf).
14. Карева Т.Ю. Иски в защиту неопределенного круга лиц / Т. Карева // Правоведение. – 2008. – № 4. – С. 163–171.
15. Рожкова М.А. И вновь о групповых и косвенных исках / М. Рожкова // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2007. – № 5. – С. 19–36.





**ДКОВСЬКА І. А.,**  
доктор юридичних наук,  
доцент кафедри цивільного права  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

УДК 340.5

### ОЗНАКИ ІСТОТНОСТІ ПОРУШЕННЯ ДОГОВІРНОГО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ В ЦИВІЛЬНОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ ТА МІЖНАРОДНИХ УНІФІКОВАНИХ ДОКУМЕНТАХ

Стаття містить порівняльний аналіз ознак істотності порушення договірною зобов'язання згідно з Цивільним кодексом України, Віденською конвенцією ООН про договори міжнародної купівлі-продажу товарів, Принципами міжнародних комерційних договорів УНІДРУА, Принципами Європейського договірною права, Проектом Спільних Підходів.

**Ключові слова:** порушення договірною зобов'язання, Принципи міжнародних комерційних договорів, Принципи Європейського договірною права, Проект Спільних Підходів.

Стаття содержит сравнительный анализ признаков существенности нарушения договорного обязательства согласно Гражданского кодекса Украины, Венской конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров, Принципов международных коммерческих договоров УНИДРУА, Принципов Европейского договорного права, Проекта Общих Подходов.

**Ключевые слова:** нарушение договорного обязательства, Принципы международных коммерческих договоров, Принципы Европейского договорного права, Проект Общих Подходов.

The article provides a comparative analysis of the features of the essentiality of breach of contractual obligations under the Civil Code of Ukraine, UN Vienna Convention on Contracts for the International Sale of Goods, The Principles of International Commercial Contracts UNIDROIT, Principles of European Contract Law, Draft Common Frame of Reference.

**Key words:** Breach of contractual obligation, the Principles of International Commercial Contracts UNIDROIT, Principles of European Contract Law, Draft Common Frame of Reference.

**Вступ.** Як за національним правом України, так і згідно з міжнародними уніфікованими документами істотне порушення договору є підставою для використання окремих способів захисту порушених прав сторони договору, якими неможливо скористатися, якщо порушення не мало істотного характеру. Мова йде, наприклад, про право вимагати таке: заміну товару (ст. 46 (2) Віденської конвенції ООН про договори міжнародної купівлі-продажу товарів від 11 квітня 1980 року, (надалі – Віденська конвенція)) [1]; припинення (розірвання) договору (ст. 49 (1) (а), ст. 64 (1) (а), ст. 72 (1) Віденської конвенції, ст. 7.3.1 (1) Принципів міжнародних комерційних договорів УНІДРУА (надалі – Принципи УНІДРУА) [2], ст. 9:302 Принципів Європейського договірною права (надалі – PECL) [3], ст. III.-3:502 Проекту Спільних Підходів (надалі – DCFR) [4]). Крім того, Ст. 8:105 PECL надає право стороні, яка розумно очікує, що матиме місце істотне невиконання іншою стороною, вимагати відповідних гарантій належного виконання та при цьому призупинити виконання власних зобов'язань до тих пір, поки така розумна впевненість існує.



Ст. 651 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) надає можливість змінити або розірвати договір за рішенням суду на вимогу однією зі сторін у разі істотного порушення договору іншою стороною [5].

При цьому ЦК України й міжнародні уніфіковані документи, що застосовуються до регулювання міжнародних приватних договірних зобов'язань, установлюють різні критерії щодо зарахування порушення до категорії істотного.

Окремі аспекти порушення договірних зобов'язань досліджувалися вітчизняними вченими (Т. Боднар, А. Довгерт, Н. Кузнецова, Р. Майданик, С. Погрібний та ін.) і зарубіжними авторами (О. Ландо (O. Lando), П. Шлехтрайн (P. Schlechtriem) та ін.). Водночас порівняльне дослідження істотності порушення договірних зобов'язань за законодавством України й міжнародними уніфікованими документами у вітчизняній правовій доктрині не здійснювалося.

**Постановка завдання.** Метою статті є виявлення та аналіз критеріїв зарахування порушення договору до категорії істотного в національному праві України й окремих міжнародних уніфікованих документах.

**Результати дослідження.** Відповідно до ч. 2 ст. 651 ЦК України, істотним визнається порушення, унаслідок якого інша сторона значною мірою позбавляється того, на що вона розраховувала під час укладення договору.

Для міжнародних уніфікованих документів характерне дещо ширше розуміння істотності порушення.

Так, відповідно до ст. 8:103 PECL, істотне невиконання має місце, якщо «(а) суворе дотримання зобов'язання має істотне значення для договору; (б) невиконання значною мірою позбавляє іншу сторону того, на що вона мала право розраховувати відповідно до договору, якщо тільки інша сторона не передбачала й не могла розумно передбачити такого результату; (с) невиконання є навмисним і дає постраждалій стороні підставу вважати, що вона не може розраховувати на надання виконання іншою стороною у майбутньому» [3].

Згідно із DCFR, порушення договору вважається істотним у таких випадках: 1) воно значною мірою позбавляє кредитора того, на що він мав право розраховувати на підставі договору стосовно всього або частини виконання, якщо тільки на момент укладення договору боржник не передбачав або від нього не можна розумно очікувати, щоб він передбачав такий результат; 2) воно вчинено навмисно або необережно й дає кредитору підставу вважати, що він не може покладатися на майбутнє виконання боржника (ст. III.-3:502 (2) DCFR) [4].

Отже, розуміння «істотне невиконання», згідно з PECL і DCFR, має певні відмінності. Так, DCFR не згадує «суворого дотримання зобов'язання, що має істотне значення для договору», про яке йдеться у ст. 8:103 (а) PECL. Коментар до DCFR пояснює це тим, що питання «істотного значення для договору» визначатиметься на розсуд суду й може призвести до виникнення в стороні права розірвати договір, навіть якщо невиконання зобов'язання не мало для неї серйозних наслідків. Водночас коментар передбачає, що сторони в договорі можуть обумовити використання такого критерію для визначення істотності невиконання або це може бути передбачене звичаєм у відповідній галузі торгівлі [4, с. 873].

Для визначення того, на що «мав право розраховувати кредитор», важливими є звичаї та практика. В окремих випадках може бути вирішальною мета договору. Так, наприклад, у договорі поставки квітів на весілля кредитор має право розраховувати, що поставка повинна бути здійснена в день весілля, а не наступного дня. В інших ситуаціях кваліфікація й досвід іншої сторони дають право очікувати певної майстерності з її боку.

Визначення того, чи передбачав (повинен був передбачати) боржник істотність свого невиконання, залежить від обставин справи. У зв'язку з цим коментар до DCFR наводить два приклади.

У першому випадку одна сторона (виконавець) зобов'язується встановити систему контролю температури у винному погребі іншої сторони (замовника). Недоліки системи призводять до того, що вино стає непридатним для споживання. Невиконання зобов'язання в цьому випадку вважається істотним, оскільки виконавець знав або від нього можна розумно очікувати, що він знав про ймовірні наслідки недоліків системи. Крім того, замовник значно був позбавлений того, на що він мав право розраховувати [4, с. 874].

У другому випадку виконавець зобов'язується встановити центральне опалення у приватному будинку замовника із системою контролю температури, що дасть змогу підтримувати тем-



пературу висотою 20 градусів за Цельсієм. Виконавцеві невідомо, що в одній із кімнат зберігаються рідкісні рослини. Тому, якщо в результаті дефекту труб в одній із кімнат температура падає на 2 градуси (що призводить до загибелі всіх рослин), невиконання не може вважатися істотним, оскільки виконавець не міг передбачити, що ці незначні температурні коливання призведуть до таких тяжких наслідків [4, с. 874].

Слід звернути увагу також на те, що DCFR установлює, що для зарахування невиконання до істотного боржник повинен передбачати наслідки такого виконання (або від нього можна розумно очікувати, що він передбачав) на момент укладення договору.

Істотне порушення договору є підставою припинення договору відповідно до ст. 7.3.1 Принципів УНІДРУА. Згідно зі ст. 7.3.1 (2) Принципів, критеріями визначення того, чи є невиконання істотним, є такі: 1) істотність позбавлення постраждалої сторони того, на що вона мала право сподіватись відповідно до договору, якщо вона при цьому не передбачала й не могла розумно передбачити такого результату; 2) наскільки суворе дотримання невиконаного зобов'язання є істотним для цього договору; 3) невиконання є умисним або вчиненим через самовпевненість; 4) чи дає невиконання постраждалій стороні підстави вважати, що вона не може сподіватись на майбутнє виконання іншою стороною своїх зобов'язань; 5) чи не завдасть розірвання договору стороні, яка не виконала зобов'язання, непропорційних збитків, пов'язаних із виконанням нею зобов'язань чи підготовкою їхнього виконання.

Отже, на відміну від PECL і DCFR, Принципи УНІДРУА при визначенні істотності невиконання, крім інших чинників, ураховують наслідки розірвання для іншої сторони. Зокрема, розірвання не повинно завдавати їй непропорційних збитків.

Істотне порушення договору визначається ст. 25 Віденської конвенції, відповідно до якої, порушення договору, допущене однією зі сторін, є істотним, якщо воно зумовлює таку шкоду для іншої сторони, що остання значною мірою позбавляється того, на що вона мала право розраховувати на підставі договору, крім випадків, коли сторона, що порушила договір, не передбачала такого результату, і розумна особа, яка діє в тій самій якості за аналогічних обставин, не передбачала б його. Ця стаття є підставою для такого висновку: «Для того щоб порушення зарахувати до істотних, воно повинно мати певний характер і вагу. Потерпіла сторона мусить зазнати такої шкоди, щоб вона значною мірою позбавлялася того, на що мала право розраховувати на підставі договору. Отже, порушення має повністю зводити до нуля або значною мірою знецінювати виправдані очікування потерпілої сторони від договору. Питання про те, які очікування є виправданими, залежить від конкретного договору й розподілу ризиків, передбачених положеннями договору, від застосовуваних звичаїв і додаткових положень Конвенції» [1, с. 118].

Як видно із тексту ст. 25 Конвенції, характерною ознакою шкоди, яка дає змогу стверджувати про наявність істотного порушення, є її передбачуваність стороною, яка порушила договір. При цьому Віденська конвенція не встановлює, на який момент повинна визначатися передбачуваність порушення: на момент підписання договору чи на момент порушення. Згідно із Коментарем Секретаріату ЮНСІТРАЛ, це питання повинно вирішуватися на розсуд правозастосовного органу [6]. У Збірці ЮНСІТРАЛ із прецедентного права, що стосується Конвенції ООН про договори міжнародної купівлі-продажу товарів, згадуються два рішення (Верховного суду Дюссельдорфа й Міжнародної Економічної та Торгової Комісії КНР), у яких передбачуваність істотності порушення визначалася на момент укладення договору [1, с. 118].

У юридичній літературі обґрунтовується висновок про те, що стверджувати про істотність порушення можна у випадку, якщо в договорі прямо передбачено, що це порушення є істотним. Крім того, у певних випадках визначати істотність порушення можна на підставі стандартних умов договорів або звичаїв, що підлягають застосуванню в силу положень ст. 9 Конвенції [7].

Висновки. Міжнародні уніфіковані документи встановлюють більше, порівняно із національним законодавством, критеріїв, яким має відповідати порушення договору, щоб уважатися істотним. Так, ЦК України для зарахування порушення до категорії істотного пропонує враховувати його наслідки лише для кредитора. Міжнародні уніфіковані документи цим не обмежуються. Тобто, не всяке порушення, що «значною мірою позбавляє кредитора того, на що він мав право розраховувати на підставі договору», буде вважатися істотним. Звертає на себе увагу те, що для міжнародних уніфікованих документів важливою є форма вини боржника. Так, PECL підкреслюють, що істотне порушення вчиняється навмисно; Принципи УНІДРУА зазначають,



що воно може вчинятися як навмисно, так і через самовпевненість. Крім того, усі досліджені в цій статті міжнародні уніфіковані документи для зарахування порушення до категорії істотного встановлюють такий критерій, як передбачуваність результату порушення боржником. Для всіх документів характерним є й те, що в разі істотного порушення «кредитор не може покладатися на майбутнє виконання боржника». Принципи УНІДРУА та PECL до переліку ознак, що свідчать про істотне порушення, додають ще критерій істотності суворого дотримання зобов'язання для договору. Особливістю Принципів УНІДРУА є те, що вони встановлюють такий критерій істотності порушення, як необхідність урахування того, чи не завдасть розірвання договору стороні, яка не виконала зобов'язання, непропорційних збитків, пов'язаних із виконанням нею зобов'язань чи підготовкою їхнього виконання.

**Список використаних джерел:**

1. UNCITRAL Digest of Case Law on the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uncitral.org/pdf/english/clout/CISG-digest-2012-e.pdf>.
2. UNIDROIT Principles of International commercial Contracts, 2010. – Rome : UNIDROIT, 2010. – 454 p.
3. The Principles Of European Contract Law 2002 (Parts I, II, and III)/Lex mercatoria [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jus.uio.no/lm/eu.contract.principles.parts.1.to.3.2002/1.201.html>.
4. Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference (DCFR). Edited by Study Group on a European Civil Code, Research Group on the Existing EC Private Law (Acquis Group). – Munich : Sellier european law publishers, 2009. – 6563 p.
5. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року, зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
6. Guide to CISG Article 25. Secretariat Commentary [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/text/secomm/secomm-25.html>.
7. Lachmi Singh and Benjamin Leisinger. A Law for International Sale of Goods: A Reply to Michael Bridge [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/singh-leisinger.html#i>.

**КЛІМ С. І.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри міжнародного права  
та порівняльного правознавства  
(Міжнародний гуманітарний університет)

УДК 341.951

**ГРАНІ ВИМІРУ НЕОБХІДНОСТІ ВТРУЧАННЯ ДЕРЖАВИ У ПРИВАТНЕ Й СІМЕЙНЕ ЖИТТЯ НА ПРИКЛАДІ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

Стаття присвячена визначенню граничних аспектів необхідності втручання держави в сімейне життя людини в демократичному суспільстві. Виокремлено процесуальні дії, які забезпечують справедливість винесеного судового рішення про позбавлення батьківських прав, і надано характеристику доречності й достатності мотивів для винесення такого рішення.

**Ключові слова:** *Європейський суд з прав людини, Конвенція про захист прав та основоположних свобод, позбавлення батьківських прав, відібрання дитини, справедливий розгляд справи.*



Стаття посвящена определению предельных аспектов необходимости вмешательства государства в семейную жизнь человека в демократическом обществе. Выделены процессуальные действия, которые обеспечивают справедливость вынесенного судебного решения о лишении родительских прав, и предоставлена характеристика уместности и достаточности мотивов для вынесения такого решения.

**Ключевые слова:** *Европейский суд по правам человека, Конвенция о защите прав и основных свобод, лишение родительских прав, отобрание ребенка, справедливое рассмотрение дела.*

The article is devoted to defining the boundary aspects need state intervention in family life in a democratic society. The author distinguishes procedural steps to ensure justice rendered a decision on termination of parental rights, and provides a description of the relevance and adequacy of reasons for making this decision.

**Key words:** *European Court of Human Rights, the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, termination of parental rights, removal of the child, fair trial.*

**Вступ.** Аналітичні дані статистики свідчать про те, що частка справ про відібрання дитини без позбавлення батьківських прав і справи про позбавлення батьківських прав у структурі справ позовного провадження, які виникають із сімейних правовідносин, становить 5,5%. У більшості випадків позовні вимоги, заявлені позивачами у справах про позбавлення батьківських прав, судами задовольняються: так, у середньому за рік у країні місцеві суди задовольнили позовні вимоги в понад 16 тис. справ із порушених 17 тисяч, тобто у 92,5% від тих, що розглянуті з ухваленням рішення<sup>1</sup>.

Такий стан речей вимагає чіткого визначення імпліцитних процедурних правил, яких зобов'язані дотримуватись суди під час розгляду й вирішення справ про позбавлення батьківських прав, оскільки наявна практика є незадовільною, про що вже акцентував у Постанові Верховний Суд України «Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про усиновлення і про позбавлення та поновлення батьківських прав» від 30 березня 2007 р. № 3.

**Постановка завдання.** «Силою авторитету» в цьому контексті володіє Європейський суд з прав людини, який у свої рішеннях роз'яснює допустимі межі втручання держави у приватне та сімейне життя людини й обов'язкові процесуальні дії щодо встановлення факту необхідності відібрання дитини й позбавлення батьківських прав осіб, тлумачачи ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, тому метою дослідження є виокремлення шляхом аналізу рішень Страсбурзького суду процедурних правил, які є імперативними для доведення доцільності та допустимості ухвалення судового рішення про позбавлення дитини батьківського піклування.

**Результати дослідження.** Діяльність Європейського суду з прав людини та місце його рішень у системі національного законодавства становила предмет численних досліджень як юристів-міжнародників, так і фахівців у галузях національного законодавства, зокрема Т. Анцупова, В. Буткевич, Е. Бредлі, М. Дженіс, Р. Кей, О. Вишняков, С. Кравчук, В. Маляренко, Ю. Михайличенко, В. Лутковська, П. Павлюк та інші у своїх роботах висвітили різноаспектні проблеми функціонування цього міжнародного інституційного механізму захисту прав людини та його вплив на формування внутрішньонаціональної системи права. Але питома вага наявних наукових робіт не зняла з порядку денного питання про впровадження розуміння Європейського суду з прав людини категорій «небезпека для дитини», «виправданість відібрання дитини від батьків», «необхідність втручання в сімейне життя в демократичному суспільстві» у правозастосовчий процес національних судових інстанцій, вирішення якого, по-перше, надасть додаткові гарантії захисту прав дитини, по-друге, дасть змогу зменшити кількість скарг проти України й, відповідно, суми сатисфакції з державного бюджету.

Рішення Європейського суду з прав людини ґрунтуються на нормах національного законодавства та нормах міжнародних нормативних актів. Серед національних нормативно-правових

<sup>1</sup> Статистичні показники наведені за даними Державної судової адміністрації України.





актів згадуються ст. ст. 32, 51 Конституції України (ст. 32 «Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України»; ст. 51 «Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою»), ст. ст. 163–170 Сімейного кодексу України, ст. ст. 111, 112, 114 Закону України «Про охорону дитинства».

Першочергове місце серед міжнародних договорів посідає Конвенція ООН про права дитини, відповідно до преамбули якої дитині для повного й гармонійного розвитку необхідно зростати в сімейному оточенні. Згідно зі ст. 9 Конвенції, держави-сторони дбають про те, щоб дитина не розлучалася з батьками всупереч їхньому бажанню, за винятком випадків, коли компетентні органи за судовим рішенням визначають, відповідно до застосовного закону і процедур, що таке розлучення необхідне в інтересах дитини. Вирішення такого питання може бути необхідним у тому чи іншому випадку, коли, наприклад, батьки жорстоко поводяться з дитиною чи не піклуються про неї. При цьому всім заінтересованим сторонам надається можливість брати участь у вирішенні такого питання та викладати свою позицію [1].

У додатку до Рекомендації Комітету міністрів, прийнятої 16 березня 2005 р., перелічено основні принципи забезпечення прав дітей, які передбачають таке:

– «... сім'я є природним середовищем для розвитку й забезпечення добробуту дитини, головну відповідальність за виховання та розвиток дитини покладено на батьків;

– наскільки це можливо, мають вживатися профілактичні заходи щодо підтримки дітей і сімей з урахуванням їхніх особливих потреб;

– установа опіки над дитиною має залишатися винятком, і головною метою такого заходу є захист інтересів дитини...» [2].

Саме в контексті зазначених норм Європейський суд з прав людини інтерпретує ст. 8 Конвенції про захист прав та основоположних свобод, яка проголошує, що кожен має право на повагу до свого сімейного життя. Органи державної влади не можуть утручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Системний аналіз рішень Європейського суду з прав людини дає змогу констатувати, що суд завжди встановлює, по-перше, чи мало місце *«втручання у сферу особистого й сімейного життя»*; по-друге, чи було здійснено це втручання *«згідно із законом»*; по-третє, чи може воно вважатися *«необхідним у демократичному суспільстві»*.

Втручання держави у приватне та сімейне життя має місце при фактичному відібранні дитини, незалежно від строку розлуки із батьками й незалежно від подальшої долі розгляду справи. Навіть випадки скасування рішення місцевого суду апеляційною або касаційною інстанцією чи укладення мирової угоди не приводять до ефекту нівелювання дії ст. 8 Конвенції, про що зазначається в рішеннях Європейського суду з прав людини щодо справ *«Нікішина проти Росії»* [3], *«Далбан проти Румунії»* [4], зокрема в зазначених справах виведено **принцип**, згідно з яким *рішення чи захід, навіть якщо він сприятливий для заявника, не є достатнім для того, щоб позбавити його статусу «потерпілого», якщо національні органи влади не визнали прямо чи по суті порушення Конвенції і після цього не надали відшкодування за нього. Крім того, суд неодноразово підкреслював, що право батьків і дітей бути поряд один з одним становить основоположну складову сімейного життя і що заходи національних органів, спрямовані перешкодити цьому, є втручанням права, гарантованим статтею 8 Конвенції* (справа *«МакМайкл проти Сполученого Королівства»* [5]).

Вимога законності реалізованого втручання не викликає нарікань наднаціональної судової інстанції, але в цьому випадку доречно згадати наукові дискусії з приводу справедливості закону та його співвідношення із правом. Саме з'ясування *«необхідності втручання в демократичному суспільстві»* розкриває увесь спектр реалізації права в законі під час винесення судового рішення.

Критерії необхідності втручання держави в демократичному суспільстві зауважувались Європейським судом з прав людини у справах *«Кутцнер проти Німеччини»* [6], *«Зоммерфельд проти Німеччини»* [7]. Так, необхідність втручання має дворівневий характер: по-перше, потрібно встановити, чи є *мотиви втручання доречними й достатніми*, по-друге, *процес прийняття рішень має бути справедливим і забезпечувати належний захист інтересів його всіх учасників*.



Доречність і достатність мотивів втручання держави у приватне й сімейне життя вбачається в такому.

По-перше, першочергово суди повинні пам'ятати, що дитина має виховуватися в сімейному середовищі й *установлення державної опіки можливе лише за виняткових обставин*, наприклад, якщо для дитини існує реальна небезпека. Так, у справах «Гавелка та інші проти Чеської Республіки» [8], «Валлова і Валла проти Чеської Республіки» Страсбурзький суд звертав увагу на те, що потрібно з'ясувати, чи зазнаватиме дитина, якщо її залишать під опікою батьків, жорстокого поводження, чи страждатиме вона через відсутність піклування, через неповноцінне виховання й відсутність емоційної підтримки, або визначити, чи виправдовується встановлення державної опіки над дитиною станом її фізичного або психічного здоров'я. Під час тлумачення цього принципу необхідно враховувати, що інтереси дитини є вищими, ніж інтереси батьків, зокрема батьки не наділяються правами вживати таких заходів, які могли б зашкодити здоров'ю дитини та її розвитку (справа «Ельсгольц проти Німеччини» [9]).

По-друге, при винесенні рішення потрібно зважати на той факт, що *поміщення дитини в середовище, більш сприятливе для її виховання, не виправдовує примусового відібрання її від батьків* (справа «К.А. проти Фінляндії» [10]).

По-третє, установлення державної опіки *не можна також виправдовувати виключно посиленням на ненадійність ситуації*, адже такі проблеми можна вирішити за допомогою менш радикальних засобів, не вдаючись до роз'єднання сім'ї, наприклад, через забезпечення цільової фінансової підтримки та соціальне консультування (справа «Мозер проти Австрії» [11]).

Насамкінець, передання дитини під державну опіку слід зазвичай розглядати як *тимчасовий захід*, здійснення якого має одразу припинитися, коли це дозволяють обставини. Отже, такий захід не може бути санкціонований без попереднього розгляду можливих альтернативних заходів і має оцінюватися в контексті позитивного обов'язку держави вживати виважених і послідовних заходів щодо сприяння воз'єднанню дітей зі своїми біологічними батьками, дбаючи при досягненні цієї мети про надання їм можливості підтримувати регулярні контакти між собою та, якщо це можливо, не допускаючи розлучення братів і сестер (справи «Савіни проти України» [12], «К. і Т. проти Фінляндії»).

Другим компонентом, що обґрунтовує судові рішення в частині необхідності втручання держави у приватне та сімейне життя людини є процес прийняття рішень, який має бути справедливим і таким, що забезпечуватиме належну повагу до інтересів, які захищає ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Практика Європейського суду з прав людини виділила конститутивні елементи справедливості прийняття рішень (які становлять процесуальні дії, що мають учинитися під час розгляду справи), до яких належать такі:

1. По-перше, *достатність залучення у процес прийняття рішення заявника*, яка оцінюється виходячи з учинення судовими інстанціями таких процесуальних дій:

– *з'ясування думки дитини шляхом її допиту в судовому засіданні*. У справі «Сахін проти Німеччини» [13] суд висловив свою позицію з приводу необхідності встановлення ставлення дитини до батьків у судовому засіданні, незважаючи на наявність висновку психолога з цього питання, зокрема, на думку Суду, те, що німецькі суди не заслухали дитини, свідчить, що заявника не було достатньою мірою залучено у провадження, пов'язане з наданням доступу до дитини. Необхідно було, щоб компетентні суди, налагодивши безпосередній контакт із дитиною, уважно розглянули питання про те, що належним чином відповідає її основним інтересам. Регіональний суд не повинен був спиратися на розпливчасті показання експерта щодо ризиків, з якими пов'язане опитування дитини, адже суд навіть не розглянув можливості вжити для цього спеціальних заходів з огляду на ранній вік дитини. Такий самий принцип здійснення провадження підкреслений Європейським судом з прав людини й у справах «Гаазе проти Німеччини» [14], «Савіни проти України» [12];

– *установлення правильної та повної інформації про стосунки дитини з батьками* є необхідною передумовою для визначення істинних бажань дитини, і це забезпечує справедливу рівновагу між інтересами, що фігурують у справі (справа «Сахін проти Німеччини»). Крім того, інформація, яку суд відображає в судовому рішенні, повинна характеризуватися рисами конкретності. Наприклад, у справі «Савіни проти України» національні суди спиралися переважно на інформацію міських служб про те, що О. С. бродяжить і жебракує, проте не зажадали від них назвати конкретні дати, кількість прогулів, імена свідків та інші відповідні факти, що послугувало одним із аргументів порушення справедливості провадження у справі;



– проведення психологічної експертизи. У справі «Зоммерфельд проти Німеччини» Суд зазначив, що не видання наказу про одержання психологічного висновку щодо можливості встановлення контактів між дитиною і заявником з боку німецьких судів свідчило про недостатність залучення заявника у процес прийняття рішення. Крім того, для повного врахування інтересів батьків, яких позбавляють батьківських прав, необхідно надавати їм змогу надавати пояснення й заперечення щодо висновків психологічної експертизи (справа «Гоффманн проти Німеччини» [15]).

2. По-друге, довготривалість розгляду справи зумовлює необхідність повторного вчинення зазначених процесуальних дій судами вищих інстанцій, про що не раз зазначав суд у вищевикладених справах.

3. Насамкінець, варто брати до уваги й спосіб виконання судових рішень про відібрання дитини від батьків, який має враховувати психологічну й емоційну підготовку дитини до відповідних змін у житті (справа «Гаазе проти Німеччини» [14]).

Звісно, певні виокремлені аспекти гарантій захисту прав дитини під час розгляду справ про позбавлення батьківських прав і відібрання дитини вже були роз'яснені Верховним Судом України у 2007 р., який, крім вищезазначеного, звертає увагу на необхідності особистої участі відповідача (у практиці ЄСПЛ положення щодо обов'язкового оцінювання судом особистості матері або батька закріплено у справі «Хант проти України»), залучення органів опіки та піклування, належного повідомлення осіб про час і місце розгляду справи тощо.

**Висновки.** Отже, окреслені грані необхідності втручання держави у приватне та сімейне життя людини є доцільними під час розгляду справ про позбавлення батьківських прав і відібрання дитини, тоді як детального аналізу й синтезу потребують рішення Європейського суду з прав людини з приводу усиновлення, установлення й оскарження батьківства, використання репродуктивних технологій, установлення моменту виникнення права на життя дитини, прав позашлюбних дітей тощо, що становить підґрунтя для подальших наукових досліджень.

#### Список використаних джерел:

1. Конвенція ООН про права дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Рішення Ленінського районного суду м. Кіровоград по справі № 2/1111/1413/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoscope.com/act-rishennya>.
3. Решение Европейского Суда по правам человека относительно приемлемости жалобы от 12.09.2000 г. № 45665/99 (Никишина против России) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Рішення у справі «Далбан проти Румунії» від 28 вересня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=97>.
5. Рішення у справі «МакМайкл проти Сполученого Королівства» від 24 лютого 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua>.
6. Рішення у справі «Кутцнер проти Німеччини» від 26 лютого 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua>.
7. Рішення у справі «Зоммерфельд проти Німеччини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=423>.
8. Рішення у справі «Гавелка та інші проти Чеської Республіки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua>.
9. Рішення у справі «Ельсгольц проти Німеччини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua>.
10. Рішення у справі «К.А. проти Фінляндії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua>.
11. Рішення у справі «Мозер проти Австрії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua>.
12. Рішення у справі «Савіни проти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://precedent.in.ua/index.php?id=1334824069>.
13. Рішення у справі «Сахін проти Німеччини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua>.
14. Рішення у справі «Гаазе проти Німеччини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua>.
15. Рішення у справі «Гоффманн проти Німеччини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua>.



**КУРМАН Т. В.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри земельного та аграрного  
права  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

**СІМСОН О. Е.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільного права № 2  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.42

### ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ПТАХІВНИЦТВА: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ<sup>1</sup>

Стаття присвячена вивченню стану й державної підтримки птахівничої галузі України порівняно з країнами близького зарубіжжя, які мали подібні стартові можливості для розвитку цієї галузі, а також наданню рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства та доцільності впровадження державних галузевих програм розвитку у сфері птахівництва.

**Ключові слова:** птахівництво, державна підтримка, державні програми у сфері тваринництва і птахівництва.

Статья посвящена изучению состояния и государственной поддержки птицеводческой отрасли Украины в сравнении со странами ближнего зарубежья, которые имели подобные стартовые возможности для развития этой отрасли, а также предоставлению рекомендаций по усовершенствованию национального законодательства и целесообразности внедрения государственных отраслевых программ развития в сфере птицеводства.

**Ключевые слова:** птицеводство, государственная поддержка, государственные программы в сфере животноводства и птицеводства.

This article is devoted to the studying of the condition and the state support of the poultry industry in Ukraine in comparison to the neighbor countries, which had similar opportunities for the development of the industry, as well as providing recommendations for the improvement of national legislation and the implementation feasibility of state development programs in poultry.

**Key words:** poultry, state support, state programs in the field of livestock and poultry.

**Вступ.** Вирішення проблеми продовольчої безпеки на сьогодні є пріоритетним завданням як у глобальному масштабі, так і в національному вимірі, запорукою соціальної та економічної стабільності. Це завдання може бути реалізоване через збільшення виробництва продуктів харчування, підвищення їх якості й безпечності. М'ясо та яйця птиці є необхідними продуктами в харчуванні людей, ці продукти мають значний попит на внутрішньому й міжнародному ринках,

<sup>1</sup> Підготовлено в межах проекту RFA AGRO-GA14-1b-18/2 ГС «МСПКУ»





а тому птахівництво посідає пріоритетне місце серед інших галузей сільського господарства та набуває величезного економічного значення. За даними ФАО, щорічний приріст птахівничої продукції у світовому масштабі становить: яєць – 3–3,5%, м'яса – 4,4% [1]. М'ясо птиці є другим найбільш важливим видом м'яса в ЄС на сьогодні. Європейський річний обсяг виробництва становить близько 11 млн тонн, а середні витрати – близько 23 кг на душу населення в рік, європейське птахівництво має річний обіг у 107 млрд євро<sup>2</sup>.

В Україні за економічними показниками птахівництво являє собою найбільш продуктивну галузь тваринництва, яка забезпечує населення нашої держави м'ясом і яйцями, а промисловість – пухом і пір'ям. Виробництвом продукції птахівництва займаються як спеціалізовані сільсько-господарські підприємства (птахофабрики, птахогосподарства, птахівницькі ферми, птахоре-продуктори, інкубатори, дослідні господарства Інституту птахівництва тощо), так і виробничі об'єднання, а також особисті селянські господарства громадян. За даними статистики, станом на 01 січня 2015 р. в Україні кількість поголів'я птиці в усіх категоріях господарств становила понад 220 636 тис. голів, а кількість вироблених яєць – понад 12 026 млн. шт.<sup>3</sup> Протягом останніх років вітчизняна галузь птахівництва інтенсивно зростала. У 2013 р. Україна увійшла в ТОП-10 світових експортерів курятини.

Виробничий потенціал галузі птахівництва є достатнім для повного забезпечення потреб населення у м'ясі та яйцях птиці. Проте необхідно зазначити, що складна політична й економічна ситуація в країні, непривабливий завдяки багатьом факторам інвестиційний клімат, нестабільність законодавчих умов для успішного функціонування підприємництва неминуче впливає на стан цієї галузі. Нестримне зростання курсу долара та євро, відповідне збільшення цін на імпортні ветеринарні препарати, ферменти, домішки, компоненти племінної продукції призводять до підвищення собівартості виробництва птахівничої продукції й цін на неї. Наразі Україна обрала шлях до євроінтеграції, що означатиме складний процес приведення галузі птахівництва до стандартів ЄС.

Усі ці чинники зумовлюють гостроту питання про необхідність зваженої державної політики підтримки у сфері птахівництва. Необхідні дієві заходи з боку держави, спрямовані на реалізацію потенціалу галузі, зокрема упровадження нових технологій, забезпечення її конкурентоспроможності як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, створення сприятливих умов для залучення інвестицій, на підтримку функціонування малих і середніх виробників продукції птахівництва й вирішення інших актуальних питань виробництва, переробки, зберігання та реалізації продукції птахівництва, які в комплексі здатні забезпечити розвиток галузі.

Питання державної підтримки сільського господарства досліджували такі представники аграрно-правової науки, як В.П. Жушман [2], М.І. Козир [3], Т.В. Курман [4], І.П. Сафонов [5], А.М. Статівка [6], В.Ю. Уркевич [7] та ін. Проте проблема правового регулювання державної підтримки птахівництва предметом окремого наукового дослідження не була.

**Постановка завдання.** У статті маємо на меті провести порівняльно-правовий аналіз аграрного законодавства України й держав ближнього зарубіжжя, які мали подібні стартові можливості, регулювання державної підтримки і створення умов для розвитку аграрного виробництва в галузі птахівництва, на підставі чого запропонувати деякі рекомендації щодо вдосконалення національного аграрного законодавства.

**Результати дослідження.** Аналіз чинного законодавства України дав змогу зробити висновок, що система правового регулювання у сфері птахівництва включає два рівні: рівень загальноправового регулювання (нормативно-правові акти, що визначають основи господарської діяльності в сільському господарстві) і рівень галузевого аграрно-правового регулювання (нормативно-правові акти, спрямовані на забезпечення діяльності у тваринництві загалом і в такій його підгалузі, як птахівництво, зокрема). При цьому нормативно-правові акти у сфері регулювання птахівництва можна класифікувати за предметною ознакою на такі групи: 1) нормативно-правові акти у сфері правового регулювання племінної справи, племінного обліку, бонітування тощо у птахівництві; 2) нормативно-правові акти у сфері правового забезпечення якості

<sup>2</sup> <http://www.avec-poultry.eu/about-avec>.

<sup>3</sup> <http://www.ptichki.net>.





й безпечності продукції птахівництва; 3) нормативно-правові акти ветеринарно-санітарного та протиепізоотичного спрямування щодо забезпечення боротьби й запобігання різним хворобам у птахівництві; 4) нормативно-правові акти щодо охорони праці у птахівництві; 5) нормативно-правові акти у сфері визначення суб'єктного складу галузі птахівництва; 6) нормативно-правові акти у сфері державної підтримки суб'єктів ведення птахівництва тощо. Стосовно останньої групи слід зазначити таке.

Аграрне законодавство України характеризується наявністю значної кількості законодавчих актів, які визначають основні засади державно-правового стимулювання аграрного сектора економіки, серед яких Закони України: «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 р. [8; 1990. – № 45. – Ст. 602], «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 рр.» від 17 січня 2001 р. [8; 2001. – № 11. – Ст. 52], «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. [8; 2004. – № 49. – Ст. 527], «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р. [8; 2006. – № 1. – Ст. 17]. Цей законодавчий блок закріплює концептуальні засади державно-правового стимулювання аграрного виробництва, але в ньому бракує чіткого понятійного апарату, механізму реалізації правових норм, яким часто притаманна декларативність. Окрім того, указані нормативно-правові акти мають загальний характер і не враховують специфіки птахівництва.

Суттєвою прогалиною в указаній сфері правового регулювання слід вважати відсутність спеціального закону «Про птахівництво», розроблення і прийняття якого на сьогодні вбачається доцільними. Це дало б змогу систематизувати нормативний матеріал, уніфікувати правові норми в цій сфері, полегшити правозастосовну діяльність тощо. Окрім того, у вказаному законі могли б знайти закріплення спеціальні заходи державної підтримки птахівництва, які сприяли б розвитку та формуванню конкурентоспроможного ринку вітчизняного птахівництва (наприклад, кредитна підтримка будівництва, реконструкції і модернізації об'єктів птахівництва, надання субсидій на утримання племінного поголів'я птиці, активізація інвестиційної діяльності, страхова, організаційна підтримка тощо).

Конкретизація законодавчих положень повинна здійснюватися на підзаконному рівні, зокрема за рахунок державних цільових програм розвитку птахівництва. Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України й узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням (ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р.). Порядок розроблення та виконання державних цільових програм затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р.

У галузі птахівництва протягом останніх років діяло декілька галузевих програм: 1) цільова програма «Птахівництво» (затверджена спільним Наказом Мінагрополітики й УААН від 31 грудня 2003 р. № 485/131, на кінець реалізації заходів якої до 2010 р. передбачалося досягнення збільшення виробництва яєць і м'яса птиці в усіх категоріях господарств, збільшення поголів'я всіх видів птиці, а також створення надійної племінної бази галузі та умов для успішної реалізації продовольчого забезпечення населення України продукцією птахівництва; 2) заходи щодо розвитку м'ясного й молочного тваринництва, затверджені Наказом Мінагрополітики України від 24 березня 2006 р. № 144. Цим правовим актом передбачено здійснення таких програмних заходів: збільшення протягом 2006–2010 рр. кількості поголів'я в усіх категоріях господарств поголів'я птиці – до 186 млн голів, обсягів виробництва і споживання, суттєве збільшення щорічної бюджетної підтримки вітчизняних виробників, пільгове оподаткування й кредитування галузі, забезпечення повноцінної годівлі сільськогосподарських тварин, у тому числі птиці, шляхом збільшення до 2010 р. обсягів виробництва кормів усіх видів до 63,7 млн тонн кормових одиниць тощо; 3) Загальнодержавна програма селекції у тваринництві на період до 2010 р., затверджена Законом України від 19 лютого 2004 р. На сьогодні термін чинності всіх указаних програм закінчився. Тому існує потреба в розробленні та прийнятті нової державної цільової програми розвитку птахівництва в Україні на період до 2020 р. Подібні цільові програми показали свою ефективність у багатьох зарубіжних країнах (країнах ЄС, Білорусі, Російській Федерації, Казахстані тощо).

Розглянемо основні положення деяких із них з метою здійснення порівняльно-правового аналізу й запозичення позитивного досвіду регулювання відносин у сфері державної підтримки



аграрних товаровиробників у галузі птахівництва в межах спеціальних галузевих програм і загальних програм у сфері агропромислового комплексу.

1. Російська Федерація.

*Державна програма «Розвиток птахівництва в Російській Федерації на 2013-2015 роки»*, затверджена Міністерством сільського господарства Росії від 06 березня 2013 р. № 129. Фінансування Програми здійснюється з федерального бюджету в межах засобів, передбачених у федеральному бюджеті на реалізацію програми, а також за рахунок бюджетів суб'єктів Російської Федерації і коштів позабюджетних джерел.

Держпрограмою передбачено також надання субсидій на утримання племінного маткового поголів'я й фінансування економічно значущих регіональних програм розвитку птахівництва.

*Галузевою програмою «Розвиток птахівництва в Російській Федерації на 2013-2015 роки»*, передбачається таке:

збільшення виробництва м'яса птиці в господарствах усіх категорій із 3,55 млн тонн у 2012 р. до 4,0 млн тонн у 2015 р. в забійній вазі;

збільшення виробництва яєць з 42,0 млрд штук у 2012 р. до 43,0 млрд штук у 2015 р.;

реалізація комплексу першочергових заходів щодо забезпечення стійкого, конкурентоспроможного розвитку вітчизняного птахівництва.

Програма спрямована на створення умов, що сприятимуть забезпеченню продовольчої безпеки Російської Федерації. Крім того, умовами приєднання Росії до СОТ збережені чинні митні збори на постачання м'яса по імпорту.

Республіка Білорусь.

*Державна програма розвитку птахівництва в Республіці Білорусь у 2011–2015 роках*, затверджена постановою Ради Міністрів РБ від 28 вересня 2010 р. № 1395. За період реалізації цієї Програми планується досягти обсягів виробництва м'яса птиці на суму 10 889 млрд рублів, прибутку – 3754 млрд рублів, термін окупності – 5 років. Як джерело фінансування цієї Програми планується залучення коштів банків приватної форми власності, інвесторів та іноземних кредитних ліній, а також власних коштів організацій.

Суб'єктам підприємницької діяльності з урахуванням їх фінансово-економічного стану й ефективності інвестиційних проектів може надаватися в установленому законодавством порядку державна підтримка у вигляді відшкодування частини відсотків за користування банківськими кредитами, що видаються відповідно до цієї Програми, у межах видатків, передбачених у республіканському бюджеті на інші питання в галузі сільського господарства.

Програмою передбачається залучення кредитів банків на інвестиційні проекти з реконструкції, технічного переоснащення, перепрофілювання й будівництва птахівничих приміщень, будівництва та збільшення потужностей племінних птахорепродукторів першого і другого порядків.

Закупівля імпортних високопродуктивних кросів племінної птиці яєчного й м'ясного напрямку прабатьківських форм, часткова компенсація витрат сільськогосподарських птахівничих організацій на виробництво племінної продукції здійснюються за рахунок коштів республіканського бюджету.

Республіка Казахстан.

*Програма з розвитку агропромислового комплексу в Республіці Казахстан на 2010–2014 роки*, була затверджена постановою Уряду РК від 12 жовтня 2010 р. № 1052.

Кредитування суб'єктів АПК і сільського населення, з метою забезпечення пільговими фінансовими ресурсами відповідно до їх потреб для формування конкурентоспроможного, експортоорієнтованого агровиробництва, здійснюється дочірнім АТ «НУХ «КазАгро» АТ «Аграрна кредитна корпорація». Кредитування сільськогосподарського виробництва відбувається через 161 кредитне товариство, створене в 158 районах країни, охоплено 89 адміністративних сільських районів. Указана схема кредитування дає змогу забезпечити доступність кредитних ресурсів широкому колу дрібних сільськогосподарських товаровиробників, селянських (фермерських) господарств як найбільш наближена за територіальною ознакою до місця розташування виробництва сільськогосподарської продукції і пільгова за умовами кредитування.

Подальша реалізація програми кредитування та її розширення будуть спрямовані на підвищення продуктивності праці шляхом кредитування впровадження високотехнологічних ви-



робництва і диверсифікації сільськогосподарського виробництва. Кредитування об'єднань СХТП і сільського населення щодо ведення спільного виробництва, заготівлі, збуту, перероблення, зберігання, транспортування сільськогосподарської продукції, постачання товарно-матеріальних цінностей сприяє формуванню інфраструктури аграрного виробництва, об'єднанню дрібних домашніх господарств і створенню продовольчого ланцюжка «з лану до столу» без посередників.

Фінансування Корпорацією інвестиційних проектів спрямоване на переведення тваринництва на промислову основу і створення інфраструктури експорту зерна. Реалізація великих інвестиційних проектів дасть змогу збільшити виробництво високоякісного м'яса та м'ясної продукції, забезпечити зростання експортного потенціалу країни щодо зернової продукції. Цей захід надасть можливість розвивати високотехнологічне й конкурентоспроможне промислове виробництво, збільшити частку переробки сільськогосподарської сировини, підвищити продуктивність підприємств переробки загалом.

Передбачено кредитування: а) формування й відтворення племінних стад з метою стимулювання розведення племінних, високопродуктивних, м'ясних порід худоби для забезпечення стійкого розвитку галузі м'ясного скотарства; б) кредитування промислового виробництва м'яса на основі відгодівельних майданчиків з метою збільшення експортного потенціалу; в) кредитування селянських фермерських господарств на розвиток тваринництва з метою збільшення маткового поголів'я сільськогосподарських тварин м'ясних порід для забезпечення стійкого розвитку виробництва яловичини тощо.

**Висновки.** Виходячи з викладеного, можна зробити висновок, що в законодавстві Російської Федерації, Білорусі та Казахстану закріплено протекціоністський підхід до правового регулювання відносин у галузі птахівництва. У цих державах активно використовується програмний метод регулювання, де прийнято й на сьогодні є чинними низка державних цільових програм розвитку птахівництва.

Аналіз чинного законодавства України в цій сфері свідчить про суттєві прогалини у правовому регулюванні відносин у вказаній сфері. Проблемним питанням є відсутність спеціального нормативно-правового акта, присвяченого регулюванню відносин у галузі птахівництва, а саме закону України «Про птахівництво». Його прийняття дало б змогу систематизувати нормативний матеріал, уніфікувати правові норми в цій сфері, полегшити правозастосовну діяльність, а також, безумовно, сприяло б розвитку галузі птахівництва. У вказаному законі могли б знайти закріплення спеціальні заходи державної підтримки птахівництва, які сприяли б розвитку та формуванню конкурентоспроможного ринку вітчизняного птахівництва (наприклад, кредитна підтримка будівництва, реконструкції і модернізації об'єктів птахівництва, надання субсидій на утримання племінного поголів'я птиці, активізація інвестиційної діяльності, страхова, організаційна підтримка тощо). Водночас доцільними вбачаються розроблення та прийняття державної цільової програми розвитку птахівництва в Україні на період до 2020 р.

#### Список використаних джерел:

1. Аграрне право України : [підручник] / [В.М. Єрмоленко, О.В. Гафурова, М.В. Гребенюк та ін.] ; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 356–357.
2. Жушман В.П. Особливості кредитування сільськогосподарських товаровиробників в умовах становлення ринкової економіки // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі: матер. «круглого столу», м. Харків, 13 червня 2014 р. : зб. тез наук. доп. / за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Оберіг, 2014. – С. 19–22.
3. Козырь М.И. Государственная поддержка сельского хозяйства. Специфика государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств / М.И. Козырь // Предпринимательская деятельность в сельском хозяйстве России : Правовые вопросы. – М. : ИГП РАН, 1998. – С. 77–92.
4. Курман Т.В. Правовое обеспечение хозяйственной деятельности государственных специализированных сельскохозяйственных предприятий : [монография] / Т.В. Курман. – Х. : СПД–ФЛ Мальцев А.В., 2007. – 208 с.; Курман Т.В. Організаційно-правові заходи (напрямки) забезпечення продовольчої безпеки / Т.В. Курман // Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : [монографія] / за ред. А.П. Гетьмана, В.Ю. Уркевича. – Х. : Право, 2012. – С. 254–257.



5. Сафонов І.П. Правові проблеми державної підтримки сільськогосподарських виробників / І.П. Сафонов // Право України. – 2005. – № 6. – С. 54–55.

6. Статівка А.М. Деякі аспекти правового регулювання державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників як засобу забезпечення їх належного функціонування / А.М. Статівка // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі : матер. «круглого столу», м. Харків, 13 червня 2014 р. : зб. тез наук. доп. / за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Оберіг, 2014. – С. 35–38.

7. Уркевич В.Ю. Новели правового регулювання у сфері страхування сільськогосподарської продукції / В.Ю. Уркевич // Проблеми законності. – 2012. – № 120. – С. 126–133.

8. Відомості Верховної Ради України.

**КУШЕРЕЦЬ Д. В.,**  
кандидат економічних наук,  
доцент кафедри менеджменту  
зовнішньоекономічної діяльності  
(Університет сучасних знань)

УДК 347.451

#### **ОСОБЛИВОСТІ ОХОРОНИ Й ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ ПРАВ СТОРІН У ДОГОВОРАХ КУПІВЛІ-ПРОДАЖУ**

У статті розкрито особливості механізмів охорони й захисту майнових прав сторін у договірних зобов'язаннях щодо купівлі-продажу майна чи майнових прав шляхом аналізу природи попереднього договору купівлі-продажу та договору купівлі-продажу товарів у кредит. Досліджено роль способів забезпечення виконання зобов'язання, а також інституту визнання договорів дійсними в механізмі захисту майнових прав сторін.

**Ключові слова:** *купівля-продаж, попередній договір, завдаток, застава, товар, покупець, продавець, грошові кошти.*

В статье раскрыты особенности механизмов охраны и защиты имущественных прав сторон в договорных обязательствах по купле-продаже имущества или имущественных прав путем анализа природы предварительного договора купли-продажи и договора купли-продажи товаров в кредит. Исследована роль способов обеспечения исполнения обязательства, а также института признания договоров действительными в механизме защиты имущественных прав сторон.

**Ключевые слова:** *купля-продажа, предварительный договор, задаток, залог, товар, покупатель, продавец, денежные средства.*

The article is devoted to features and mechanisms of protection of property rights of the parties in contractual obligations for the purchase and sale of property or property rights by analyzing the nature of preliminary sales contract and the contract of sale of goods on credit. The role of ways to enforce the obligations and institute recognition agreements valid mechanism to protect the property rights of the parties.

**Key words:** *sale, preliminary agreement, pledge, lien, product, buyer, seller, cash.*





**Вступ.** Договір купівлі-продажу є найпоширенішим представником групи договорів про реалізацію та передачу майна. У подальшому розвитку цивільного законодавства він дав початок таким угодам, як договір роздрібною купівлі-продажу, поставки, довічного утримання, міни тощо. Ознакою належності певного виду договору до вищевказаної групи є його предмет, який повинен передбачати відчуження певної речі, групи речей, нерухомого чи рухомого майна шляхом його реалізації за публічним договором (договір роздрібною купівлі-продажу) або передачі у власність за приватним (договори дарування, поставки, довічного утримання).

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження особливостей охорони й захисту майнових прав сторін у договорах про реалізацію та передачу майна шляхом висвітлення їх особливостей, що склалися в судовій практиці.

**Результати дослідження.** Відповідно до ч. 1 ст. 655 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) за договором купівлі-продажу одна сторона (продавець) передає або зобов’язується передати майно (товар) у власність другій стороні (покупцеві), а покупець приймає або зобов’язується прийняти майно (товар) і сплатити за нього певну грошову суму. Предметом цього виду договору, відповідно до ч. ч. 1–3 ст. 656 ЦК України, може бути товар, який є у продавця на момент укладення договору або буде створений (придбаний, набутий) продавцем у майбутньому, майнові права, право вимоги, якщо вимога не має особистого характеру.

Тривалість дії договору купівлі-продажу, як правило, обмежується строком виконання продавцем зобов’язання про передачу майна (речі), а покупцем – зобов’язання про передачу коштів. Після взаємного виконання цих обов’язків, що, як правило, відбувається в один акт, договір припиняє свою дію, залишаючи створені юридичні наслідки для обох сторін у вигляді виникнення майнових прав на майно (у покупця) та коштів (у продавця). Водночас серед цього виду договорів поширеними є спори, що виникають при укладенні попереднього договору купівлі-продажу.

Відповідно до ч. 1 ст. 635 ЦК України, попереднім є договір, сторони якого зобов’язуються протягом певного строку (у певний термін) укласти договір у майбутньому (основний договір) на умовах, установлених попереднім договором. Істотні умови основного договору, що не встановлені попереднім договором, погоджуються в порядку, визначеному сторонами в попередньому договорі, якщо такий порядок не встановлений актами цивільного законодавства.

Так, рішенням Жовтневого районного суду міста Дніпропетровська від 30 квітня 2010 р. було задоволено позов ТзОВ «Ексімет-ЮГ» до ОСОБА\_6 та компанії Гранада Логістікс С.А.: визнано недійсним договір купівлі-продажу частини частки в статутному капіталі товариства з обмеженою відповідальністю «Готель «Дніпропетровськ» і зобов’язано Компанію Гранада Логістікс С.А. укласти з ТзОВ «Ексімет-ЮГ» договір купівлі-продажу корпоративних прав частки в статутному капіталі ТзОВ «Готель «Дніпропетровськ» на умовах, визначених попереднім договором купівлі-продажу корпоративних прав. Апеляційний суд Дніпропетровської області рішенням суду першої інстанції в частині зобов’язання укласти договір купівлі-продажу корпоративних прав частки в статутному капіталі на умовах, визначених попереднім договором купівлі-продажу корпоративних прав, скасував, а в решті рішення залишив без змін. Переглядаючи в касаційному порядку цю цивільну справу колегія суддів Судової палати в цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ своїм рішенням від 25 травня 2011 р. скасувала вищевказані рішення судів першої та апеляційної інстанцій, ухваливши нове рішення, яким було відмовлено в задоволенні позовних вимог. Підставою до такого висновку стало те, що чинне законодавство не передбачає можливості визнання недійсним договору в разі ухилення від виконання умов попереднього договору. Натомість норми ЦК України, зокрема ч. 2 ст. 635, визначають спеціальні наслідки для сторони, яка необґрунтовано ухиляється від укладення договору, передбаченого попереднім договором, що зводяться лише до відшкодування другій стороні збитків, завданих простроченням [1].

Водночас попередній договір має притаманну лише йому особливість, визначену ч. 3 ст. 635 ЦК України, відповідно до якої зобов’язання, установлене попереднім договором, припиняється, якщо основний договір не укладений протягом строку (у термін), установленого попереднім договором, або якщо жодна зі сторін не направить другій стороні пропозицію щодо його укладення. Ця правова норма відіграє важливу роль у сфері охорони й захисту майнових прав суб’єктів договірної права, оскільки зобов’язує сторони підтвердити реальність своїх намірів укладенням основного договору та запобігти взаємному зловживанню своїми правами та несправедливому отриманню майнових благ учасниками договірних відносин.





Зокрема, ухвалою колегії суддів Верховного Суду України від 8 вересня 2010 р. в касаційному порядку було вирішено цивільний спір між фізичними особами, що виник у зв'язку з укладенням попереднього договору.

Так, у червні 2009 р. М. звернувся до суду із позовом до Ш., третя особа – агенція нерухомості «Адоніс», про стягнення суми завдатку, посилаючись на те, 2 березня 2007 р. між ним і відповідачкою було укладено попередній договір, за умовами якого Ш. зобов'язалася до 15 травня 2007 р. продати, а він – купити частину будинку та земельну ділянку в смт Буча. 22 березня 2007 р. позивач віддав відповідачці завдаток у розмірі 45 тис. 450 грн, однак вона фактично ухиляється від виконання своїх обов'язків щодо укладення основного договору, а тому зобов'язана повернути йому завдаток у подвійному розмірі, тобто в сумі 90 тис. 900 грн. Ірпінський міський суд Київської області рішенням від 6 серпня 2009 р. позов задовольнив частково: постановив стягнути з відповідачки на користь позивача 45 тис. 450 грн. авансу та 30 грн. судових витрат. Апеляційний суд Київської області рішенням від 28 грудня 2009 р. це рішення суду скасував та ухвалив нове рішення, яким відмовив у задоволенні позову, виходячи з того, що укладений між сторонами попередній договір – це також договір застави, а передані позивачем за умовами попереднього договору відповідачці гроші в сумі 45 тис. 450 грн. є завдатком, який, згідно з ч. 1 ст. 571 ЦК України, має залишитися у Ш., оскільки саме М. порушив свої обов'язки, визначені попереднім договором, і відмовився купувати частину будинку й земельну ділянку.

Верховний Суд України своєю ухвалою скасував рішення Апеляційного суду Київської області від 28 грудня 2009 р. і залишив в силі рішення Ірпінського міського суду Київської області від 6 серпня 2009 р. Підставою до такого висновку суд касаційної інстанції зазначив те, що, з огляду на положення ст. ст. 546, 548 ЦК України, завдатком може бути забезпечене лише дійсне зобов'язання, оскільки він є доказом існування зобов'язання, виконує платіжну функцію та є способом забезпечення виконання зобов'язання. Необгрунтоване ж ухилення однієї зі сторін попереднього договору від укладення основного договору може бути підставою лише для відшкодування другій стороні збитків, завданих простроченням, оскільки зобов'язання, установлене попереднім договором, припиняється, якщо основний договір не укладений протягом строку, встановленого попереднім договором (ч. ч. 2 і 3 ст. 635 ЦК України) [2, с. 6–8]. Отже, суд першої інстанції, задовольняючи частково позовні вимоги М., правильно стягнув із відповідачки 45 тис. 450 грн. як суму спричинених позивачу збитків, а не як суму завдатку.

На нашу думку, наведений вище висновок Верховного Суду України дає змогу стверджувати, що не лише завдаток, а й неустойка, порука, гарантія, застава та притримання, визначені в ч. 1 ст. 546 ЦК України як способи забезпечення виконання зобов'язання, не можуть бути використані сторонами при укладенні попереднього договору купівлі-продажу як способи, що забезпечують виконання останнього, навіть якщо попередній договір ще діє.

У такому випадку це положення можна зарахувати до охоронних засобів договірного права, оскільки унеможливлення забезпечення виконання зобов'язання, що виникло з попереднього договору купівлі-продажу, убезпечує сторони від зловживання своїми правами й, відповідно, порушення прав іншої сторони.

Аналізуючи положення ч. 1 ст. 635 ЦК України, можна відзначити, що предметом попереднього договору купівлі-продажу є виключно лише один взаємний обов'язок, який виражається в діях сторін попереднього договору щодо укладення в майбутньому основного договору. З цього випливає, що попередній договір як різновид цивільно-правової угоди сам по собі не є наслідком зміни майнового стану його учасників, а лише допоміжний важіль для укладення основного договору.

Як слушно зауважує в цьому контексті Ю.Є Скакун, «... для того, щоб попередній договір вважався укладеним, сторони повинні досягти домовленості з наступних умов: умови про предмет попереднього договору, які полягають у зазначені сторонами того, який саме договір має бути укладений; умови про строк (термін) укладення такого договору; умови про предмет основного договору. Всі інші умови попереднього договору не вимагають їх узгодження для того, щоб такий договір вважався укладеним, в разі, коли жодна зі сторін на цьому не наполягає, та можуть бути віднесені до звичайних та випадкових умов [3, с. 244].

З огляду на вищевикладене, застосування до попереднього договору купівлі-продажу способів забезпечення виконання зобов'язання, які використовуються при укладенні основних



договорів, буде безпідставним і суперечитиме природі та призначенню попереднього договору. А тому, на нашу думку, способом забезпечення виконання зобов'язання за попереднім договором може бути виключно лише встановлене ч. 2 ст. 365 ЦК України зобов'язання сторони, яка необгрунтовано ухиляється від укладення договору, передбаченого попереднім договором, відшкодувати другій стороні збитків, завданих простроченням.

Отже, у цьому випадку спосіб забезпечення виконання зобов'язання за попереднім договором купівлі-продажу буде й засобом захисту порушеного права, оскільки в силу п. 8 ч. 2 ст. 16 ЦК України відшкодування збитків є способом захисту цивільних прав та інтересів.

Ч. 2 ст. 220 ЦК України містить спеціальний спосіб захисту майнових прав сторін – визнання договору дійсним у випадку, коли сторони домовилися щодо всіх істотних умов договору, що підтверджується письмовими доказами, і відбулося повне або часткове виконання договору, але одна зі сторін ухилялася від його нотаріального посвідчення. У договорах про реалізацію та передачу майна цей спосіб має певні обмеження щодо його застосування, які залежать від об'єкта таких договорів.

Пленум Верховного Суду України у Постанові «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» від 06 листопада 2009 р. № 9 звернув увагу судів на те, що, вирішуючи спір про визнання правочину, який підлягає нотаріальному посвідченню, дійсним, судам необхідно враховувати, що норма ч. 2 ст. 220 ЦК України не застосовується щодо правочинів, які підлягають і нотаріальному посвідченню, і державній реєстрації, оскільки момент учинення таких правочинів, відповідно до ст. ст. 210 та 640 ЦК України, пов'язується з державною реєстрацією, тому вони не є укладеними й не створюють прав та обов'язків для сторін [4, с. 5]. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, скасовуючи рішення Євпаторійського міського суду Автономної Республіки Крим від 4 квітня 2008 р., яким було визнано договір купівлі-продажу частини будинку, укладений 3 жовтня 2007 р. між ОСОБА\_3 та ОСОБА\_4, дійсним, деталізував це положення, указавши, що правила ст. 220 ЦК України щодо можливості визнання договору купівлі-продажу дійсним не поширюються на договори купівлі-продажу, предметом яких є земельна ділянка, єдиний майновий комплекс, житловий будинок (квартира) або інше нерухоме майно [5]. Надалі вищевказане положення Пленуму Верховного Суду України лягло в основу правової позиції Судової палати в цивільних справах Верховного Суду України, висловленої в Постанові від 30 січня 2013 р. при розгляді цивільної справи № 6-162цс12 [6].

Положення розглянутої правової позиції можна зарахувати до охоронних засобів прав відчужувача в договорах про реалізацію та передачу майна, оскільки він отримує гарантію, що його майнові права на нерухоме майно не будуть утрачені доти, доки його воля на нотаріальне посвідчення договору не виразиться в активних діях. Його контрагент, навпаки, є стороною, охорона прав якої залежить лише від ужитих ним самим заходів, оскільки всі правостановлюючі документи, з якими сторони звертаються до нотаріуса, наявні лише у відчужувача й без його волі нотаріальне посвідчення правочину є неможливим.

Відповідно до ч. 1 ст. 694 ЦК України, договором купівлі-продажу може бути передбачений продаж товару в кредит з відстроченням або з розстроченням платежу. Згідно з ч. ч. 1, 2 ст. 695 ЦК України, договором про продаж товару в кредит може бути передбачено оплату товару з розстроченням платежу. Істотними умовами договору про продаж товару в кредит з умовою про розстрочення платежу є ціна товару, порядок, строки й розміри платежів. Якщо покупець не здійснив у встановлений договором строк чергового платежу за проданий із розстроченням платежу і переданий йому товар, продавець має право відмовитися від договору й вимагати повернення проданого товару.

Тривалий час у судовій практиці нашої держави існувало невирішене спірне питання щодо можливості фізичних осіб укладати між собою договори такого виду. 06 червня 2012 р. це питання було врегульовано Верховним Судом України в порядку перегляду судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм права в подібних правовідносинах.

Так, у лютому 2008 р. фізична особа О. М. звернулася до суду з позовом до іншої фізичної особи С. Р. щодо розірвання договорів купівлі-продажу, припинення зобов'язання за ними та повернення майна. Підставою до подання цього позову стало невиконання відповідачем свого



зобов'язання щодо оплати придбаних ½ частини будинку й земельної ділянки: за п. 6 договору купівлі-продажу частини будинку та п. 4 договору купівлі-продажу земельної ділянки С. Р. зобов'язувався сплатити решту коштів до 01 квітня 2007 р. та не виконав цієї умови.

Голосіївський районний суд м. Києва своїм рішенням від 17 лютого 2011 р. позовні вимоги задовольнив частково, розірвав договори купівлі-продажу, припинив зобов'язання сторін і повернув нерухоме майно. Однак Апеляційний суд м. Києва 08 листопада 2011 р. скасував рішення суду першої інстанції та відмовив позивачу в задоволенні його позову в повному обсязі, зазначивши, що сторонами договорів купівлі-продажу були фізичні особи, а це виключає можливість укладення ними договору про продаж товару в кредит і застосування до правовідносин, що виникли, ст. 695 ЦК України.

Переглядаючи ухвалу суду касаційної інстанції, якою позивачу було відмовлено у відкритті касаційного провадження для перегляду в касаційному порядку вищевказаних судових рішень, Верховний Суд України зазначив про помилковість висновку Апеляційного суду м. Києва щодо неможливості укладення фізичними особами між собою договорів, передбачених ст. ст. 694, 695 ЦК України. Отже, у зв'язку з тим, що договір купівлі-продажу товару з розстроченням платежу може бути укладений між фізичними особами, у разі несплати покупцем у встановлений договором строк повної ціни переданого товару продавець має право вимагати розірвання такого договору продажу товару в кредит на підставі ст. ст. 651, 692, 695 ЦК України [7, с. 69–73].

08 серпня 2012 р. ухвалою Колегії суддів судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ у вищевказаній справі Рішення колегії суддів судової палати у цивільних справах Апеляційного суду м. Києва від 08 листопада 2011 р. було скасовано, а рішення Голосіївського районного суду м. Києва від 17 лютого 2011 р. – залишило в силі [8].

Очевидно, помилковості висновку суду апеляційної інстанції в наведеній вище справі стало ототожнення положень ЦК України, які регулюють продаж товарів у кредит, і положень ст. ст. 1054–1057 ЦК України, які регулюють питання змісту кредитного договору. У цьому випадку тотожність цих двох видів правочинів є необґрунтованою з огляду на таке:

1) різницю в об'єкті договорів: за договором купівлі-продажу товарів у кредит об'єктом договору може бути будь-яке рухоме чи нерухоме майно, продаж і придбання якого не заборонено законодавством, тоді як за кредитним договором його об'єктом можуть бути виключно кошти;

2) різницю в суб'єктах договорів: ст. ст. 694, 695 ЦК України не містять спеціальних вимог чи обмежень, натомість у ст. 1054 ЦК України прямо вказано, що цей договір укладається банком або іншою фінансовою установою;

3) зарахуванням договорів до різних груп: відповідно до ч. 2 ст. 1054 ЦК України, до відносин за кредитним договором застосовуються положення параграфу 1 «Позика» глави 71 «Позика. Кредит. Банківський вклад» ЦК України, тоді як ст. ст. 694, 695 ЦК України включено до складу параграфу 1 «Загальні положення про купівлю-продаж» глави 54 «Купівля-продаж» ЦК України. Отже, договір купівлі-продажу товарів у кредит є різновидом договору купівлі-продажу, а кредитний договір – договору позики.

Висновки. Виконане дослідження дає змогу зробити висновок, що особливості охорони й захисту в договорах цього виду формуються залежно від предмета договору, майна, що є об'єктом договору, спеціальних законодавчих вимог до договорів певного виду, моменту припинення дії договору. Ці умови, у свою чергу, впливають на спосіб охорони й захисту майнових прав, який може бути застосований стороною, умови та строки його застосування, а також вид правових наслідків для обох сторін цивільно-правового спору.

Захист прав сторін у відносинах продажу товарів у кредит можливий шляхом застосування цивільно-правових механізмів, передбачених ст. ст. 692 і 695 ЦК України. Зокрема, продавець, як найбільш вразлива для несприятливих наслідків сторона, яка несе ризик настання негативних наслідків через невиконання покупцем своїх зобов'язань за договором, має право на таке:

– вимагати оплати товару та сплати процентів за користування чужими коштами в разі прострочення оплати товару;

– вимагати оплати товару або відмовитися від договору купівлі-продажу, якщо покупець відмовився прийняти й оплатити товар;



- зупинити передання іншого товару до повної оплати всього раніше переданого товару, якщо продавець зобов'язаний передати покупцеві, крім неоплаченого, також інший товар.
- відмовитися від договору й вимагати повернення проданого товару, якщо покупець не здійснив у встановлений договором строк чергового платежу за проданий із розстроченням платежу та переданий йому товар.

**Список використаних джерел:**

1. Рішення Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 25 травня 2011 р. у справі № 6-8979св11 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/16056029>.
2. Ухвала колегії суддів Верховного Суду України від 8 вересня 2010 р. (витяг) // Рішення Верховного Суду України. – 2011. – №. 1 (22). – С. 6–8.
3. Скакун Є.Ю. Зміст попереднього договору / Є.Ю. Скакун // Форум права. – 2007. – № 3. – С. 241–244.
4. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06 листопада 2009 р. № 9 // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 12 (112). – С. 3–9.
5. Рішення Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 03 серпня 2011 р. у справі № 6-8268св11 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/17882190>.
6. Постанова Верховного Суду України від 30 січня 2013 р. у справі № 6-162цс12 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/F6F51F0834B4F713C2257C92003A62F5](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/F6F51F0834B4F713C2257C92003A62F5).
7. Постанова Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 06 червня 2013 р. у справі № 6-46цс12 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2014. – № 5–6. – С. 69–73.
8. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 08 серпня 2012 р. у справі № 6-31938св12 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25817739>.

**ПРИТУЛЯК В. М.,**  
асистент кафедри цивільного процесу  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

УДК 347.9

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДСТРОЧКИ АБО РОЗСТРОЧКИ  
НА СТАДІЇ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕННЯ СУДУ**

Стаття присвячена встановленню підстав для надання судами загальної юрисдикції відстрочки або розстрочки в процесі примусового виконання рішення суду. Проаналізовано судову практику з метою з'ясування типових помилок, що допускаються в судах першої інстанції в процесі розгляду відповідних подань державних виконавців. Запропоновано шляхи подолання недоліків чинного законодавства у сфері надання відстрочки або розстрочки в процесі примусового виконання рішення суду шляхом унесення відповідних змін до чинного законодавства про виконавче провадження.

**Ключові слова:** виконавче провадження, примусове виконання, відстрочка виконання, розстрочка виконання, підстави для надання відстрочки або розстрочки виконання, судова практика.





Статья посвящена определению оснований для предоставления судами общей юрисдикции отсрочки или рассрочки в процессе принудительного исполнения решений суда. Проведен анализ судебной практики с целью выяснения типичных ошибок, допускаемых в судах первой инстанции в процессе рассмотрения соответствующих представлений государственных исполнителей. Предложены пути преодоления недостатков действующего законодательства в сфере предоставления отсрочки или рассрочки в процессе принудительного исполнения решений суда путем внесения соответствующих изменений в действующее законодательство об исполнительном производстве.

**Ключевые слова:** исполнительное производство, принудительное исполнение, отсрочка исполнения, рассрочка исполнения, основания для предоставления отсрочки или рассрочки исполнения, судебная практика.

Article is devoted to the definition of grounds for granting the courts of general jurisdiction of the deferral or installment in the enforcement of court decisions. The analysis of judicial practice in order to clarify the typical mistakes made in courts of first instance in the process of consideration of the submission of public performers. The ways to overcome the shortcomings of current legislation in the sphere providing deferral or installment in the enforcement of court decisions, by making appropriate amendments to existing legislation on enforcement proceedings.

**Key words:** enforcement proceedings, compulsory execution, postponement of execution, installment of execution, grounds for granting a deferral or installment plan execution, court practice.

**Вступ.** Відповідно до ст. 33 Закону України «Про виконавче провадження» [1; 2], державний виконавець за власної ініціативи або за заяви сторін, а також самі сторони мають право звернутися до суду, який видав виконавчий документ, із заявою про відстрочку або розстрочку виконання. По суті, відстрочка або розстрочка виконання судових рішень із цивільних справ не є самостійною стадією виконавчого провадження. Водночас доцільний динамічний підхід до дослідження руху виконавчого провадження, що робить необхідним розгляд цього етапу як самостійної, хоча й факультативної стадії виконавчого провадження [3]. Відсутність вичерпного переліку підстав для надання судом відстрочки або розстрочки виконання призводить до неоднакового застосування норм чинного законодавства під час вирішення аналогічних справ, а подекуди може зумовити зловживання боржника за виконавчим провадженням.

**Постановка завдання.** Метою статті є встановлення вичерпного переліку підстав для надання відстрочки або розстрочки виконання в процесі примусового виконання рішення суду, з'ясування шляхів подолання недоліків чинного законодавства, що регламентує процедуру вирішення питання надання відстрочки або розстрочки виконання в процесі примусового виконання рішення суду, та запропонування шляхів їх подолання.

**Результати дослідження.** Відповідно до п. 8 ч. 3 ст. 11 Закону України «Про виконавче провадження» [1; 2], державний виконавець у процесі здійснення виконавчого провадження має право звертатися до суду, який видав виконавчий документ, із заявою про роз'яснення рішення, видачу дубліката виконавчого документа, встановлення чи зміну порядку та способу виконання, відстрочку й розстрочку виконання рішення. Аналогічними правами наділені сторони виконавчого провадження. Так, відповідно до ч. 1 ст. 373 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) [4], за наявності обставин, що утруднюють виконання рішення (хвороба боржника або членів його сім'ї, відсутність присудженого майна в натурі, стихійне лихо тощо), за заяви державного виконавця або заяви сторони, суд, який видав виконавчий документ, у десятиденний строк розглядає питання про відстрочку або розстрочку виконання, зміну чи встановлення способу й порядку виконання рішення в судовому засіданні з викликом сторін і у виняткових випадках може відстрочити або розстрочити виконання, змінити чи встановити спосіб і порядок виконання рішення.





При цьому слід зазначити, що законодавчого визначення понять «відстрочка виконання» та «розстрочка виконання» рішення не існує.

Єдине на сьогодні тлумачення цих дефініцій міститься в роз'ясненні Вищого арбітражного суду України «Про деякі питання практики застосування статті 121 Господарського процесуального кодексу України» [5].

Так, відповідно до вказаного роз'яснення, під відстрочкою виконання розуміється відкладення чи перенесення строку виконання рішення на новий строк, який визначається судом, а розстрочка – це виконання рішення частками, установленними судом, з певним інтервалом у часі. Отже, в отриманні відстрочки чи розстрочки виконання є переважна заінтересованість боржника й рідше стягувача, оскільки останній навряд чи буде ініціатором процедури, яка по своїй суті сприятиме затягуванню процесу реального поновлення його порушених прав, хоча до суду з клопотанням про відстрочку чи розстрочку виконання може звернутися стягувач на знак доброї волі до боржника з метою збереження ділових відносин із боржником тощо.

По суті, відстрочка виконання судового рішення – це передбачений процесуальним законодавством спосіб, який тимчасово позбавляє стягувача права вимагати примусового виконання й надає боржнику можливість на законних підставах не виконувати рішення суду, яке набрало чинності і є з цього моменту обов'язковим. Це саме певною мірою стосується й розстрочки виконання. Указані процесуальні норми узгоджуються з положеннями рекомендації «Про примусове виконання судових рішень: основні принципи Ради Європи» № 17, у п. 16-1-b якого зазначено, що приватні особи повинні мати змогу подавати апеляцію до судової влади щодо процедури виконання судових рішень для захисту своїх прав та інтересів. Відповідно до п. 17-III-2-f, необхідно встановлювати право для сторін подавати прохання про відстрочення виконання рішення суду для захисту своїх прав та інтересів [6].

У результаті аналізу ст. 373 ЦПК України, ст. 33 Закону «Про виконавче провадження» встановлено, що відстрочка чи розстрочка виконання може бути надана судом за наявності обставин, що ускладнюють його виконання або роблять його неможливим, у виняткових випадках, залежно від обставин справи.

Чинне законодавство України не містить вичерпного переліку підстав для надання судом розстрочки або відстрочки виконання (у ЦПК України такими вказуються хвороба боржника або членів його сім'ї, відсутність коштів на рахунку, відсутність присудженого майна в натурі, стихійне лихо тощо).

Ініціювати розгляд питання про відстрочку чи розстрочку виконання має право виконавець за своєї ініціативи або заяви сторін, а також самі сторони мають право звернутися до суду із заявою про відстрочку або розстрочку виконання. Тобто, звернення до суду допускається лише з приводу вирішення вищезазначених питань тільки до суду, який видав виконавчий документ. Законодавцем не вирішено, до якого органу мусить звертатись державний виконавець із клопотанням про відстрочку або розстрочку виконання, а також про встановлення чи зміну способу й порядку виконання при виконанні рішень інших юрисдикційних органів. Чи необхідно звертатись державному виконавцеві до органу чи посадової особи, яка видала виконавчий документ, або потрібно звертатись до суду за місцем примусового виконання виконавчого документа?

На думку автора, було б доцільно надати право державному виконавцеві та сторонам виконавчого провадження звертатись до суду із заявою про відстрочку або розстрочку виконання рішень інших юрисдикційних органів за місцем примусового виконання виконавчого документа.

Зі змісту ст. 373 ЦПК України випливає, що розстрочка виконання рішення суду може мати місце тільки у виняткових випадках за наявності обставин, що утруднюють виконання рішення.

Аналіз судової практики свідчить, що під час застосування норм ст. 373 ЦПК України [4], ст. 33 Закону України «Про виконавче провадження» [1, 2] відстрочка чи розстрочка виконання надається при встановленні будь-якої поважної, на думку суду, обставини (зокрема тяжкого матеріального становища). Крім того, законодавством не встановлено строку, на який суд уповноважений надати відстрочку виконання чи встановити розстрочку виконання.

Так, Ухвалою Приморського районного суду м. Одеси у справі № 6/522775/13 було встановлено, що в боржника склалася обставина, які значно утруднюють виконання рішення суду, а саме: перебування на 23-му тижні вагітності, відсутність можливості сплатити всю суму боргу відразу, перебування на утриманні боржника малолітньої дитини, у зв'язку з чим була задоволена



заяву боржника про розстрочення виконання рішення Приморського районного суду м. Одеси від 16.05.2012 р. у цивільній справі за позовом ОСОБА\_2 й установлений спосіб виконання рішення, а саме: щомісяця, з дати набрання чинності ухвали, боржниця повинна сплачувати на користь ОСОБА\_2 11418 грн. 20 коп., що рівнозначно розстроченню виконання рішення на п'ять років [7].

Так само Малиновський районний суд м. Одеса у справі № 1519/16101/2012 провадження № 2/1519/8069/2012 розглянув заяву ОСОБА\_2 про розстрочку сплати заборгованості по аліментах у цивільній справі за позовом ОСОБА\_3 до ОСОБА\_2 про стягнення аліментів і задовольнив її в повному обсязі.

Судом при розгляді заяви було встановлено, що ОСОБА\_2 на момент розгляду заяви не має офіційного доходу, офіційно не працевлаштований, в нього значно погіршився стан здоров'я, він переніс операцію і післяопераційний період потребує реабілітації та значних коштів на лікування, тому не має можливості одноразово виплатити заборгованість по сплаті аліментів, указує, що усвідомлює свій обов'язок утримувати дитину, погоджується з розміром заборгованості, частково сплатив заборгованість у розмірі 2978 грн. У зв'язку з тяжким фінансовим станом боржник просить суд розстрочити йому сплату залишку заборгованості по аліментах. Визнавши наведені в заяві факти обґрунтованими й достатніми, суд розстрочив виплату заборгованості по аліментах на користь ОСОБА\_3 на утримання доньки ОСОБА\_4, за рішенням Малиновського районного суду м. Одеси від 18.12.2012 р., що утворилася за період з 06.09.2012 р. до 20.08.2013 р., у загальному розмірі 7827 гривень 65 копійок шляхом виплати цієї заборгованості протягом 24 місяців, починаючи з 19.08.2013 р. до 19.08.2015 р., по 326 гривень 15 копійок щомісячно [8].

Слід зазначити, що розглядаючи питання про відстрочку чи розстрочку виконання, суд повинен установити таке коло обставин: яке майно (кошти, майнові права) та які обов'язки (включаючи їх обсяг) є в боржника, як швидко боржник може подолати матеріальні труднощі. Так, вирішуючи питання про відстрочку чи розстрочку виконання, суд мусить враховувати матеріальні інтереси сторін, їх фінансовий стан, ступінь вини відповідача у виникненні спору, наявність інфляційних процесів в економіці держави й інші обставини. Природа цих обставин (аналіз фінансового стану боржника) має не юридичний, а економічний характер. За такого обсягу предмета доказування та характеру обставин, що підлягають установленню, суд не може достовірно визначити, чи є підстави для надання відстрочки (розстрочки) виконання рішення суду. Тим більше суд не може достовірно встановити строк, протягом якого часу боржник зможе виконати вимоги стягувача, підтвердженні судовим рішенням. Тому природним є той факт, що в більшості випадків інтерес боржника полягає в тому, щоб у такий спосіб затягнути виконання або взагалі не виконати судові рішення.

Розстрочка, на відміну від відстрочки, не має на меті нездійснення примусового виконання, її надання означає лише можливість виконання боржником зобов'язання частинами (наприклад, виконання відповідно до затвердженого графіка погашення заборгованості тощо).

Між тим практика розгляду питань про надання розстрочки виконання рішення суду різниться.

Так, 31.05.2013 р. ОСОБА\_1 звернулася до Кодимського районного суду Одеської області із заявою про розстрочку виконання рішення Кодимського районного суду Одеської області від 20.02.2013 р. Указаним рішенням було частково задоволено позовні вимоги ОСОБА\_2, яка діє в інтересах неповнолітньої ОСОБА\_3, до ОСОБА\_1, третя особа – ПрАТ Українська страхова компанія «Княжа Вієнна Іншуранс Груп», про відшкодування матеріальної та моральної шкоди. Стягнуто з ОСОБА\_1 на користь ОСОБА\_2 914 грн 51 коп. матеріальних збитків, 10 000 грн моральної шкоди та 1 500 грн витрат на правову допомогу.

В обґрунтування поданої заяви ОСОБА\_1 посилалась на те, що на сьогодні вона знаходиться в скрутному матеріальному стані, має на утриманні двох дітей, які навчаються, перебуває на обліку в центрі зайнятості як безробітна, стан здоров'я теж поганий, а тому вона не в змозі сплатити зазначену суму грошей. Просила розстрочити виконання рішення суду на 36 місяців. Ухвалою Кодимського районного суду Одеської області від 20.06.2013 р. було відмовлено в задоволенні заяви ОСОБА\_1 про розстрочку виконання рішення Кодимського районного суду Одеської області від 20.02.2013 р.

Ухвалою апеляційного суду Одеської області від 21.08.2013 р. ухвалу Кодимського районного суду Одеської області від 20.06.2013 р. було скасовано. Заяву про надання розстрочки



задоволено частково. Розстрочено виконання рішення Кодимського районного суду Одеської області від 20.02.2013 р. рівними частками на 12 місяців. Приймаючи таке процесуальне рішення по справі, апеляційний суд Одеської області вказав, що аналіз ст. 373 ЦПК України дає підстави дійти висновку, що розстрочка виконання рішення суду може бути надана у виняткових випадках, що зумовлюють об'єктивні ускладнення при виконанні судового рішення або наявність яких робить його виконання неможливим. З матеріалів справи, зокрема з додатків до заяви про розстрочку, судом було встановлено, що двоє дітей апелянта – ОСОБА\_4 та ОСОБА\_5, є повнолітніми й навчаються у вищих навчальних закладах, що не позбавляє їх можливості працювати й отримувати певний дохід. Крім того, з матеріалів справи вбачається, що ОСОБА\_1 перебуває у шлюбі з ОСОБА\_6, тому сам по собі факт перебування на обліку в районному центрі зайнятості й амбулаторне лікування не доводить безумовно винятковість обставин, які давали б підстави для розстрочки. Щодо посилянй апелянта на те, що вона перебуває в стані непрацездатності в зв'язку з отриманням 09.06.2013 р. травми (перелом руки), ці посилання знайшли часткове підтвердження, а тому в сукупності встановлених обставин, зокрема враховуючи те, що матеріальна шкода повністю відшкодована, колегія суддів вважала за можливе надати відстрочку виконання рішення суду в частині компенсації завданої моральної шкоди (з урахуванням фактично сплачених коштів) рівними частками на один рік з моменту прийняття рішення суду колегією суддів. Колегія суддів зауважує, що, згідно зі ст. 13 Цивільного кодексу України, заборонено вчинення дій або зловживання правом, якщо цими діями завдається шкода іншій особі, у цьому випадку стягувачу. Тобто, невиконання протягом тривалого часу рішення суду порушують матеріальні інтереси стягувача, що може призвести до негативних наслідків для нього [9].

Натомість Миколаївським районним судом Одеської області було розглянуто справу № 508/1329/14-ц за заявою ОСОБА\_1, зацікавлені особи – ОСОБА\_2, відділ ДВС Березівського МУЮ Одеської області, про розстрочку виконання рішення по цивільній справі за позовом ОСОБА\_2 до ОСОБА\_3 про стягнення матеріальної та моральної шкоди. В обґрунтування свого клопотання ОСОБА\_1 повідомила, що існують обставини, унаслідок яких він не може на цей час виконати рішення суду й просить розстрочити його виконання, а саме: робити виплати добровільно по 500 грн щомісяця до повного погашення боргу. Такими обставинами заявник вважає те, що він ніде не працює, власного житла не має, земельних ділянок не має, його син навчається та потребує коштів на навчання, на що ОСОБА\_2 в судовому засіданні заперечила проти заявлених вимог ОСОБА\_1 і пояснила, що ОСОБА\_1 має задовільний стан здоров'я, може працювати й факти, викладені в заяві, не є підставою для розстрочки виконання рішення суду.

За результатами розгляду клопотання ОСОБА\_1 суд вважає, що викладені заявником обставини для розстрочки виконання рішення суду (те, що він майна не має, не працює, має сина, який навчається, однак відповідних доказів суду не надав) не є безперечними підставами для розстрочки виконання судового рішення. Крім того, заявник у судовому засіданні сам підтвердив, що він не хворіє, члени його сім'ї не хворіють, за рішенням суду з нього стягнуто кошти на користь ОСОБА\_2, а не майно, інших надзвичайних подій у нього не було. Оскільки передбачених законом підстав для розстрочки виконання рішення суду у справі не встановлено, обставини, на які заявник посилався, не є достатніми й винятковими, суд доходить висновку про необхідність відмови в задоволенні заяви про розстрочку виконання судового рішення [10].

Сторони вправі самостійно звернутися із відповідною заявою до суду, не ставлячи до відома про це виконавця, що найчастіше й робить, зрозуміло, боржник за виконавчим провадженням. Суд, який видав виконавчий документ, не має права за власної ініціативи розглядати це питання, адже ст. 373 ЦПК України [4] визначено, що питання про відстрочку або розстрочку виконання рішення розглядається в судовому засіданні з викликом сторін.

Рішення про відстрочку або розстрочку виконання приймає суд, який видав виконавчий документ. Як позитивне, так і негативне рішення може бути оскаржене в загальному порядку, установленому ЦПК України. Після прийняття судом рішення про відстрочку або розстрочку виконання рішення, виконавець на виконання вимог Закону України «Про виконавче провадження» зобов'язаний винести відповідну постанову, так як це рішення зачіпає інтереси сторін виконавчого провадження й може стосуватись інтересів інших осіб.

**Висновки.** Практика виконання судових рішень, судова практика з процесуальних питань виконання судових рішень із цивільних справ свідчить про достатню поширеність звернень дер-



жавних виконавців або сторін виконавчого провадження до суду із заявою про відстрочку або розстрочку виконання рішення.

Відстрочка або розстрочка виконання судових рішень із цивільних справ не є самостійною обов'язковою стадією виконавчого провадження, але динамічний підхід до руху виконавчого провадження робить необхідним розгляд цього питання як факультативної стадії виконавчого провадження.

З огляду на вищезазначене необхідно на законодавчому рівні закріпити визначення понять «відстрочка виконання» та «розстрочка виконання» й визначити порядок розгляду зазначеної категорії справ.

Відстрочка виконання – це відкладення на певний строк чи перенесення строку виконання рішення на новий строк, який визначається виключно органами судової влади за місцем примусового виконання виконавчого документа за ініціативи державного виконавця або боржника за виконавчим провадженням упродовж десятиденного строку з дня подачі відповідного клопотання за участі сторін виконавчого провадження та державного виконавця.

Розстрочка виконання – виконання рішення частками, з певним інтервалом у часі, який визначається виключно органами судової влади за місцем виконання виконавчого документа за ініціативи державного виконавця або боржника за виконавчим провадженням упродовж десятиденного строку з дня подачі відповідного клопотання за участі сторін виконавчого провадження й державного виконавця.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про виконавче провадження : Закон України від 21 квітня 1999 р. № 606-ХІУ / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

2. Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) : Закон України від 4 листопада 2010 р. № 2677-VI // Голос України. – 2010. – 8 грудня. – № 232.

3. Максуров А. Отсрочка (рассрочка), изменение способа и порядка исполнения, отложение исполнительных действий: новое в Законе об исполнительном производстве / А. Максуров // Право и экономика. – 2010. – № 4. – С. 66–69.

4. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № № 40–41, 42. – Ст. 492.

5. Про деякі питання практики застосування статті 121 Господарського процесуального кодексу України : Роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 12 вересня 1996 р.

6. Рекомендація Rec (2003) № 17 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам, щодо примусового виконання. Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B).

7. Ухвала : Приморський районний суду м. Одеси, справа № 6/522775/13 від 05 вересня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33363120>.

8. Ухвала : Малиновський районний суд м. Одеса, справа № 1519/16101/2012, провадження № 2/1519/8069/2012 від 19 грудня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36323197>.

9. Ухвала : Апеляційний суд Одеської області, провадження № 22-ц/785/6369/13 від 21 серпня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33297023>.

10. Ухвала : Миколаївський районний суд Одеської області, справа № 508/1329/14-ц від 01 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41665927>.





**РУЖИЦЬКА Є. О.,**  
аспірант  
(Інститут держави і права  
імені В. М. Корецького)

УДК 347.451.031:366.65:658.721

### ПРАВО СПОЖИВАЧІВ НА ІНФОРМАЦІЮ ЗА ДОГОВОРОМ РОЗДРІБНОЇ КУПІВЛІ-ПРОДАЖУ

Стаття присвячена аналізу права споживачів на інформацію про товар. На основі вивчення положень цивільного законодавства України, Європейських країн і міжнародних нормативних актів, що передбачають право споживачів на інформацію, досліджується поняття «сертифікація» та способи маркування.

**Ключові слова:** споживач, інформація, право на інформацію, договір роздрібною купівлі-продажу, сертифікація, маркування.

Стаття посвящена аналізу права потребителів на інформацію о товаре. На основе изучения положений гражданского законодательства Украины, Европейских стран и международных нормативных актов, предусматривающих право потребителей на информацию, исследуется понятие «сертификация» и способы маркировки.

**Ключевые слова:** потребитель, информация, право на информацию, договор розничной купли-продажи, сертификация, маркировка.

The article analyzes the consumer's right to information about good. On the basis of studies of the provisions of the civil legislation of Ukraine, European countries and international regulations provide for the right of consumers to information study the notion of "certification" and methods of labeling.

**Key words:** consumer, information, the right to information, the contract of retail and sale, certification, labeling.

**Вступ.** Права споживачів – це складова прав людини. І саме від того, наскільки споживачі можуть реалізувати своє право на інформацію, залежить рівень демократичності держави. Право споживачів на інформацію за договором роздрібною купівлі-продажу було й залишається актуальним багато років поспіль. Але, не зважаючи на його дослідження багатьма науковцями, проблеми, пов'язані з реалізацією та захистом прав споживачів на інформацію про товари, які вони купують, залишаються не вирішеними.

Питання, пов'язане з реалізацією споживачами свого права на інформацію, не раз обговорювалося серед цивілістів і висвітлювалося в науковій літературі. Дослідженню питання права споживачів на інформацію приділяли увагу такі вчені, як А. Агапов, С. Алексеев, Ю. Тіхоміров, С. Косінов, В. Письменна, Л. Іваненко, Г. Коліснікова й інші.

**Постановка завдання.** Завданням цього дослідження є розкриття змісту поняття права споживачів на інформацію за договором роздрібною купівлі-продажу.

**Результати дослідження.** Право на інформацію посідає важливе місце серед інших прав споживачів. Це підтверджується тим, що, коли вперше згадувалося про права споживачів, а саме в 1962 р. Президентом Дж. Кеннеді в Посланні Конгресу США, де передбачалися права споживачів, серед них було й право на інформацію. Право на інформацію закріплене також у системі прав споживачів, зазначених у схвалених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН Керівних принципах для захисту інтересів споживачів від 09.04.1985 р. [1]. Право на інформацію – це конституційне право людини та громадянина, зазначене в ст. 34 Конституції України: «Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір» [2].





Для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів споживач мусить бути активним, знати й розуміти свої права, тобто мати певну споживчу культуру. Саме тому в Керівних принципах для захисту інтересів споживачів зазначається, що право на інформацію має забезпечуватися освітою споживачів щодо своїх прав, обов'язків продавця й способів захисту своїх прав та інтересів. Справді, рівень споживчих знань в Україні не високий, а порушення прав споживачів трапляються щодня [3, с. 85].

Право на інформацію за договором роздрібно-купівлі продажу – єдине право споживачів, зазначене в нормах Цивільного Кодексу України, зокрема в ст. 699, де зазначається таке: «Продавець зобов'язаний надати покупцеві необхідну і достовірну інформацію про товар, що пропонується до продажу. Інформація має відповідати вимогам закону та правилам роздрібно-торгівлі щодо її змісту і способів надання. Якщо покупцеві не надано можливості негайно одержати повну і достовірну інформацію про товар у місці його продажу, він має право вимагати відшкодування збитків, завданих необґрунтованим ухиленням від укладення договору. Продавець, який не надав покупцеві можливості одержати повну і достовірну інформацію про товар, несе відповідальність за недоліки товару, які виникли після передання його покупцеві, якщо покупець доведе, що вони виникли у зв'язку з відсутністю у нього такої інформації» [4].

Також право споживачів на інформацію передбачене в ст. ст. 4 та 15 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ (у редакції Закону України від 02.12.2012 р. № 5463-17), де зазначається, що споживачі під час придбання, замовлення або використання продукції, яка реалізується на території України, для задоволення особистих потреб мають право на необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію про продукцію, її кількість, якість, асортимент, а також про її виробника (виконавця, продавця), що забезпечує можливість її свідомого й компетентного вибору [5].

Отже, відповідно до ст. 1 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ (у редакції Закону України від 02.03.2014 р. № 763-18), під інформацією розуміють будь-які відомості та/або дані, що можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображенні в електронному вигляді [6].

Відповідно до законодавства України, споживач має право на одержання необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про продукцію. Поняття «необхідна інформація» в законодавстві не передбачено. У словнику С. Ожегова зазначено, що «необхідна» – це така, без якої не можна обійтися, потрібна, обов'язкова. Отже, варто зазначити, що необхідна інформація – це обов'язкова інформація [7, с. 196].

Також законодавець не надає визначення доступної інформації. Отже, під доступною можемо розуміти ту інформацію, яка надана в усній чи письмовій формі, що дає споживачеві змогу зрозуміти її зміст [8, с. 30]. Інформація про товар повинна надаватися українською мовою.

Під достовірною інформацією Т. Левшина розуміє інформацію, у якій відомості відповідають дійсності [8, с. 29].

Поняття «своєчасна інформація» законодавством також не передбачено. На думку Л. Іваненко, під цим поняттям слід розуміти необхідність та обов'язковість надання об'єктивної інформації про товари своєчасно, тобто за першою вимогою споживача [9, с. 90].

Ст. 15 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ (у редакції Закону України від 02.12.2012 р. № 5463-17) передбачає, що інформація має бути надана споживачеві до придбання ним товару й повинна містити таке:

1) назву товару, найменування або відтворення знака для товарів, за якими вони реалізуються;  
2) найменування нормативних документів, вимогам яких повинна відповідати вітчизняна продукція;

3) дані про основні властивості продукції, а щодо продуктів харчування – про склад (включаючи перелік використаної у процесі їх виготовлення сировини, у тому числі харчові добавки), номінальну кількість (масу, об'єм тощо), харчову й енергетичну цінність, умови використання та застереження щодо вживання їх окремими категоріями споживачів, а також іншу інформацію, що поширюється на конкретний продукт;

4) відомості про вміст шкідливих для здоров'я речовин, установленні нормативно-правовими актами, і застереження щодо застосування окремої продукції, якщо такі застереження встановленні нормативно-правовими актами;



- 5) позначку про наявність або відсутність у складі продуктів харчування генетично модифікованих компонентів;
- 6) дані про ціну, умови та правила придбання продукції;
- 7) дату виготовлення;
- 8) відомості про умови зберігання;
- 9) гарантійні зобов'язання виробника;
- 10) правила й умови ефективного та безпечного використання продукції;
- 11) строк придатності товару, відомості про необхідні дії споживача після їх закінчення, а також про можливі наслідки в разі невиконання цих дій;
- 12) найменування та місцезнаходження виробника (виконавця, продавця) й підприємства, яке здійснює його функції щодо прийняття претензій від споживача, а також проводить ремонт і технічне обслуговування.

Відповідно до законодавства України, інформація про продукцію не вважається рекламою, тобто інформація про товар не повинна містити закликів до придбання або не придбання товару.

Наприклад, у Франції Закон «Про обманні дії і фальсифікацію продуктів і послуг» від 01.08.1905 р. встановлював відповідальність за обман покупця товару або особи, яка одержала послугу з боку комерсанта. В Угорщині існує Закон «Про заборону недобросовісної комерційної практики» від 20.11.1990 р., що також забороняє обман споживачів з метою збуту товарів. Законом передбачене припинення не тільки помилкової реклами в ході впровадження товарів і послуг, а й будь-якої інформації, що вводить споживачів в оману. Уведенням в оману споживача, відповідно до цього закону, є не тільки твердження яких-небудь помилкових зведень, а й замовчування деяких властивостей товару. Забороняється також зіставляти і порівнювати властивості в рекламних цілях [10, с. 88].

У нашій державі Законом України «Про рекламу» від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР (у редакції Закону України від 03.10.2014 р. № 1322-18) передбачено, що в рекламі забороняється подавати відомості або закликати до дій, які можуть спричинити порушення законодавства, завдають чи можуть завдати шкоду здоров'ю або життю людей та/чи довкіллю, а також спонукають до нехтування засобами безпеки [11].

Відповідно до законодавства України, стосовно продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації, має надаватися інформацію про її сертифікацію.

Ст. 1 Закону України «Про підтвердження відповідності» від 17.05.2001 р. № 2406-III передбачено, що сертифікація – це процедура, за допомогою якої визнаний у встановленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем екологічного управління, персоналу встановленим законодавством вимогам [12].

Наказом Держспоживстандарту України від 01.02.2005 р. № 28 затверджено перелік продукції, яка підлягає сертифікації, а саме:

- електропобутове й аналогічне обладнання та комплектувальні вироби: холодильники, морозильники, прилади гігієни рота, зволожувачі повітря, кімнатні обігрівачі, прилади для масажу, електричні годинники, електричні іграшки тощо;
- світлотехнічна продукція й комплектувальні вироби до неї: світильники, джерела світла;
- ручні електромеханічні машини, переносні верстати й інструмент слюсарно-монтажний з ізольованими рукоятками;
- апаратура радіоелектронна побутова: магнітофони, диктофони, відеоманітофони, автомати ігрові електронні та електричні тощо;
- засоби обчислювальної техніки;
- спеціальні засоби самозахисту: зброя газова, бронежилети тощо;
- обладнання технологічне для харчової, м'ясопродуктової промисловості, підприємств торгівлі, громадського харчування та харчоблоків;
- медична техніка;
- трактори малогабаритні;
- обладнання металообробне й деревообробне;
- велосипеди та коляски дитячі;
- засоби зв'язку;
- посуд із чорних і кольорових металів, фарфору, фаянсу та скла тощо [13].



Відповідно до ч. 2 ст. 15 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ (у редакції Закону України від 02.12.2012 р. № 5463-17), інформація, передбачена ч. 1 цієї самої статті, доводиться до відома споживачів у супровідній документації, що додається до продукції, на етикетці, а також у маркуванні чи іншим способом, прийнятим для окремих видів продукції [4].

Але на практиці трапляються випадки, коли ні продавець, ні покупець через брак достатніх знань про товар не в змозі розшифрувати вміст відповідного продукту. Останнім часом виробники при виготовленні продукції застосовують харчові добавки, так звані «Е». На сьогодні відомо понад 2800 харчових добавок, серед них є як шкідливі, так і не шкідливі харчові добавки, уживання яких може спровокувати загострення наявної хвороби або виникнення нової. Тому, щоб застерегти від цього споживача, його потрібно проінформувати належним чином, щоб він розумів, що є шкідливим для його здоров'я.

Маркування, як спосіб інформування споживачів, відіграє важливу роль при виборі якісних продуктів, а найголовніше, безпечних для життя і здоров'я людини. Маркування здійснюється відповідно до Технічних регламентів залежно від виду продукції.

Але великий відсоток споживачів не володіють даними щодо знаків маркування. Відповідно, споживачів потрібно ознайомлювати з цими знаками, щоб вони могли раціонально реалізувати право на інформацію й компетентно обирати товар.

Інформація про продукцію може бути розміщена в місцях, де вона реалізується, а також за згодою споживача доводиться до нього за допомогою засобів дистанційного зв'язку. Поняття «засоби дистанційного зв'язку» передбачене в ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ (у редакції Закону України від 02.12.2012 р. № 5463-17), де зазначено, що це телекомунікаційні мережі, поштовий зв'язок, телебачення, інформаційні мережі, зокрема Інтернет, які можуть використовуватися для укладення договорів на відстані [5].

Розвиток комп'ютерних, інформаційних систем і телекомунікаційних технологій призвів до формування нового виду економічної діяльності – електронного бізнесу. Варто зазначити, що зріс попит на купівлю та продаж товарів через Інтернет. При звичайному торговельному процесі знайомство з товаром відбувається особисто, в електронному магазині таке ознайомлення з товаром відбувається шляхом уважного вивчення покупцем інформаційного опису й відповідних характеристик товару, хоча трапляються випадки, коли інформація надається не в повному обсязі. Тому, щоб забезпечити правовий порядок дистанційного укладення й виконання правочинів із застосуванням електронних інформаційно-комунікаційних засобів і технологій, у законодавство України варто внести деякі зміни, зокрема, в галузі електронної комерції потрібно вносити зміни з урахуванням вимог Директиви 2000/31/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про деякі правові аспекти інформаційних послуг, зокрема, електронної комерції, на внутрішньому ринку» («Директива про електронну комерцію» від 08.06.2000 р.). Зміни потрібно внести до ч. 1 ст. 13 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ і доповнити її п. 7, де зазначити ще один вид продажу: «продаж товарів через мережу Інтернет». Також до Закону України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ слід унести зміни, які повністю б регулювали відносини у сфері електронної торгівлі.

Отже, право споживачів на інформацію можна класифікувати за такими критеріями:

1. За формою існування:
  - усна;
  - письмова.
2. За способом надання інформації:
  - у супровідній документації;
  - на етикетці;
  - шляхом маркування;
  - іншим способом.
3. За місцем надання:
  - безпосереднє місце продажу товару;
  - дистанційний спосіб.
4. За предметним складом:
  - назва товару;



- дані про властивість і склад продукції;
- відомості про вміст шкідливих речовин;
- дані про ціну, умови та правила придбання і зберігання продукції;
- дату виготовлення та строк придатності;
- гарантійні зобов'язання виробника;
- правила й умови ефективного та безпечного використання продукції;
- найменування й місцезнаходження виробника.

Слід підкреслити, що не кожен споживач реалізує своє право на інформацію, і частіше це трапляється через їх необізнаність. На практиці є випадки, коли продавці, зловживаючи правом на інформацію, обдурюють покупців, даючи неправдиву або неповну інформацію, з метою отримання прибутку, але це відповідальність продавця. Тому споживачам потрібно ретельно реалізовувати своє право на інформацію, щоб надалі робити правильний вибір на користь товарів належної якості.

**Висновки.** Отже, варто зазначити, що право на інформацію вважається одним із основних прав споживачів під час придбання, замовлення або використання товарів. З викладеного матеріалу витікає, що право споживачів на інформацію включає в себе таке: право на свої дії, право на чужі дії, право на захист. Адже, якщо споживач володіє необхідною, доступною, достовірною та своєчасною інформацією, він має можливість свідомо та компетентно вибрати товар, що буде безпечним для його життя і здоров'я. Це право передбачене, зокрема, Законом України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ, де повністю розкривається його зміст. Право споживачів на інформацію можна класифікувати за різними критеріями. Наприклад, за формою існування, за способом надання, за місцем надання, за предметним складом. Оскільки останнім часом поширилася купівля-продаж товарів через Інтернет, слід унести зміни до законодавства України, які регулювали б відносини, що виникають у сфері електронної комерції.

#### Список використаних джерел:

1. Керівні принципи для захисту інтересів споживачів : Затверджені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 09.04.1985 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – К., 1999. – № 6. – Ст. 463.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про захист прав споживачів» / [Г.Г. Антуха, Д.І. Афанасєв, В.В. Дяков та ін.]. – К. : «Видавничий дім «Професіонал», 2011. – 388 с.
4. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
5. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.
6. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E>.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М., 1984. – 816 с.
8. Левшина Т.Л. Основы законодательства о защите прав потреби тела / Т.Л. Левшина. – М. : Юрид. лит., 1994. – 158 с.
9. Іваненко Л.М. Правове регулювання захисту прав споживачів : [навчальний посібник] / Л.М. Іваненко. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. – 258 с.
10. Єременко В.І. Угорське законодавство про заборону несумісної комерційної практики / В.І. Єременко // Законодавство і економіка. – 1996. – № 9–10.
11. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80?nreg=270%2F96-%E2%F0&find=1&text=%E7%E0%E1%EE%F0%EE%ED%FF%BA&x=0&y=0>.
12. Про підтвердження відповідності : Закон України від 17.05.2001 р. № 2406-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2406-14>.
13. Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні : Наказ Держспоживстандарту України від 01.02.2005 р. № 28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0466-05>.



**СКРИЛЬНИК Е. А.,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры государственного управ-  
ления и права  
(Полтавский национальный технический  
университет имени Юрия Кондратюка)

УДК 347.77

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены особенности трансфера технологий в Украине и его правовое регулирование. Проанализирован опыт Японии в данной сфере. Предложены рекомендации по усовершенствованию трансфера технологий и его правового регулирования.

**Ключевые слова:** *трансфер технологий, интеллектуальная собственность, инновации, технологии, коммерциализация, правовое регулирование.*

У статті розглянуто особливості трансферу технологій в Україні та його правове регулювання. Проаналізовано досвід Японії в цій сфері. Запропоновано рекомендації щодо вдосконалення трансферу технологій і його правового регулювання.

**Ключові слова:** *трансфер технологій, інтелектуальна власність, інновації, технології, комерціалізація, правове регулювання.*

In article features of a transfer of technologies in Ukraine and its legal regulation The authors analysed experience of Japan in this sphere. Recommendations about improvement of a transfer of technologies and its legal regulation are made.

**Key words:** *transfer of technologies, intellectual property, innovations, technologies, commercialization, legal regulation.*

**Введение.** Стремительное развитие мировой экономики в ведущих странах выражается в переходе на новый этап формирования инновационного информационно-сетевого общества, которое базируется на распространении и использовании инновационно-технологических знаний.

В рыночных условиях хозяйствования ценным производственным ресурсом становится не только высокая квалификация, но и уникальные способности и навыки персонала, умение адаптироваться к непрерывно меняющимся условиям деятельности.

Данным вопросом в своих научных публикациях занимались В.В. Астахов, В.М. Бесчастный, С.А. Загородний, К.А. Карчевский, Т.П. Козарь, М.Н. Курко, О.К. Любчук, А.О. Монаенко, П.В. Нестеренко, С.А. Огаренко, О.В. Плющ, Г.О. Пономаренко, В.М. Спивак, В.Я. Тацкий и другие.

**Анализ последних исследований и публикаций** свидетельствует о недостаточности изучения вопросов правового регулирования научно-технологического взаимодействия субъектов рынка и научно-исследовательских институтов. В научных изданиях можно найти публикации, которые касаются отдельных аспектов передачи технологий, в частности относительно защиты интеллектуальной собственности, финансирования научно-технических разработок, перспектив научно-технического сотрудничества Украины с другими странами, но остается проблема внедрения научных разработок в производственную сферу.

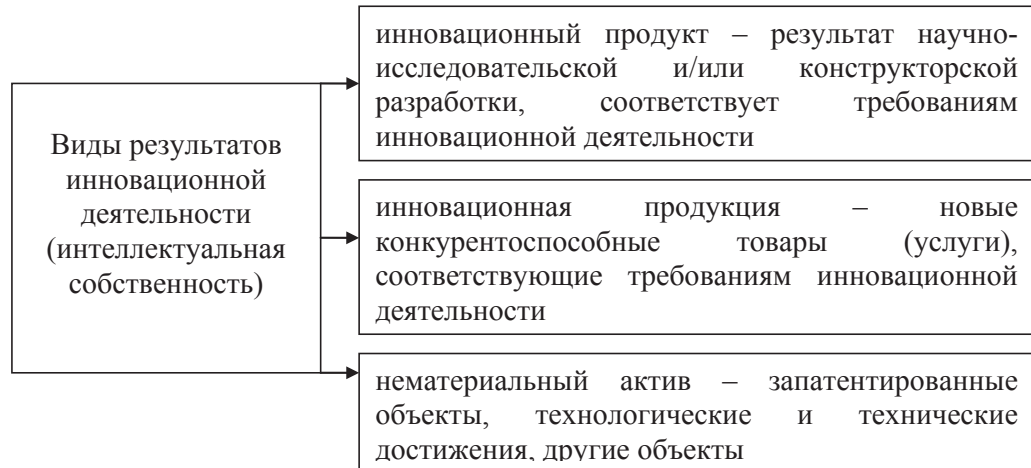
**Постановка задания.** Цель статьи заключается в рассмотрении особенностей трансфера технологий в Украине и его правового регулирования; анализе опыта Японии в данной сфере.

**Результаты исследования.** Как правило, основой любой инновации (нововведения) является интеллектуальная собственность. Ведь интеллектуальная собственность – это результат ин-





новационной деятельности (рис. 1). На наш взгляд, понятие «интеллектуальная собственность» включает три основные составляющие: интеллектуальный продукт, инновационная продукция, нематериальный актив.



**Рис. 1. Виды результатов инновационной деятельности (интеллектуальная собственность)**

В частности, нематериальные активы в виде объектов интеллектуальной собственности (ОИС) занимают все большую долю в капитале компаний, независимо от масштабов их бизнеса [1].

Поскольку в условиях рыночных отношений интеллектуальная собственность становится объектом купли-продажи, то возникают понятия «коммерциализация» и «трансфер».

Коммерциализация – это доведение идеи (новации) до уровня инновации (нововведения) для получения финансового потока.

Трансфер – это передача технологии другим субъектам хозяйствования на договорной основе.

Трансфер технологии – это передача технологии, которая оформляется путем заключения между физическими и/или юридическими лицами двустороннего или многостороннего договора, которым устанавливаются, изменяются или прекращаются имущественные права и обязанности по технологии и/или ее составляющих [2, ст. 1].

Законодательство о государственном регулировании деятельности в сфере трансфера технологий основывается на Конституции Украины, Гражданском кодексе Украины, Хозяйственном кодексе Украины, законах Украины: «О приоритетных направлениях развития науки и техники», «О приоритетных направлениях инновационной деятельности в Украине», «О государственном регулировании деятельности в сфере трансфера технологий», «О научной и научно-технической деятельности», «О инновационной деятельности», «О охране прав на изобретения и полезные модели», «О охране прав на промышленные образцы», «О авторском праве и смежных правах», «О финансовом лизинге» и др.

На сегодняшний день на территории Украины действует национальный рынок трансферт технологий – это Национальная сеть трансфера технологий (NTTN), которая предоставляет возможность заявлять о наличии собственных разработок и предлагать их для использования другим лицам. Его целью является коммерциализация результатов научных исследований и разработок, что обуславливает вывод на рынок новых конкурентоспособных товаров и услуг.

Так, задачами Национальной сети трансфера технологий (NTTN) являются следующие:

- расширение обмена информацией между участниками трансфера технологий;
- создание базы данных новых технологий и ее актуализация;
- получение консультационных услуг субъектами трансфера технологий;
- обеспечение взаимодействия межрегиональными и отраслевыми сетями трансфера технологий в рамках национальной сети;



– обеспечение взаимодействия участников национальной сети трансфера технологий с международными сетями.

На данном рынке, в соответствии с действующим законодательством, субъектами трансфера технологий могут быть следующие:

- а) уполномоченный орган по вопросам формирования и обеспечения реализации государственной политики в сфере трансфера технологий;
- б) уполномоченный орган по вопросам реализации государственной политики в сфере трансфера технологий;
- в) центральные и местные органы исполнительной власти;
- г) органы местного самоуправления;
- д) НАН Украины и отраслевые академии наук, принимающих участие в закупке;
- е) предприятия, научные учреждения, организации, вузы и другие юридические лица независимо от форм собственности, которые создают и (или) используют технологии и (или) их части, которым принадлежат, передаются имущественные права на использование объектов права интеллектуальной собственности в качестве составляющих технологий;
- ж) физические лица, которые непосредственно участвуют в создании трансфера и применении технологий и (или) составляющих, предоставляют необходимые для этого информационные, финансовые и другие услуги на всех стадиях продвижения технологий и (или) их составляющих на рынок [2, ст. 3].

Так же необходимо четко определиться с объектами трансфера технологий, которыми, в соответствии с Законом Украины «О государственном регулировании деятельности в сфере трансфера технологий», могут быть следующие:

- 1) технологии – результат научно-технической деятельности, совокупность систематизированных научных знаний, технических, организационных и других решений (перечень, срок, порядок и последовательность выполнения операций, процесса производства и/или реализации и хранения продукции, предоставления услуг);
- 2) объекты технологий – научные и научно-прикладные результаты, объекты права интеллектуальной собственности (в частности изобретения, полезные модели, произведения научно-технического характера, компьютерные программы, коммерческие тайны), ноу-хау, в которых отражены перечень, сроки, порядок и последовательность выполнения операций, процесса производства и/или реализации и хранения продукции, предоставления услуг;
- 3) составляющие технологий – часть технологии, где отображены отдельные элементы технологии в виде научных и научно-прикладных результатов, объектов права интеллектуальной собственности, ноу-хау.

Нами проанализирован опыт Японии в сфере трансфера технологий, который можно применить в Украине. Характеристика основных этапов развития трансфера технологий в Японии представлена в виде таблицы 1 [3].

Таблица 1

Этап	Название периода	Период развития	Суть, характеристика, действие
1	2	3	4
1.	Основной Закон «О науке и технологии»	1995 г.	1. В соответствии с Законом, Государство признается «ответственным за разработку и проведение комплексной политики, направленной на развитии сферы НИОКР» (Ст. 3). 2. На правительство полагалась обязанность принимать соответствующие законодательные и фискальные меры, в т. ч. относительно бюджета (ст. 7). 3. Правительство разработало «Базовые планы по науке и технологии», принятые на 5 лет (ст. 9).



2.	Первый Базовый план	1996-2000 гг.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Удвоение госрасходов на сферу НИОКР.</li> <li>2. Увеличение капитала исследовательских фондов, который распределяется на конкурсной основе.</li> <li>3. Предоставление весомой финансовой помощи молодым специалистам, которые имеют ученую степень, и увеличение их числа до 10 000 человек.</li> <li>4. Разработка системы оценивания качества управления исследовательскими проектами, финансируемыми правительством.</li> <li>5. Улучшение состояния инфраструктуры сферы НИОКР.</li> </ol>
	Закон «О поддержке трансфера технологий между университетами и промышленностью»	1998 г.	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Создание организаций по лицензированию технологий (ОЛТ), которые должны были стать отсутствующим звеном в цепочке передачи технологий от университетов к предприятиям (функции: оценивание патентоспособности и рыночных перспектив «ноу-хау», предоставление помощи при оформлении заявок на патент и лицензий на использование изобретений, поиск организаций, заинтересованных в их коммерциализации)</li> </ol>
3.	Второй Базовый план	2000-2004 гг.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Четко определены наиболее значимые для Японии отрасли исследований: 1) наука о жизни; 2) информационные технологии и средства связи; 3) окружающая среда; 4) нанотехнологии и материалы.</li> <li>2. На данные направления планировалось выделить 45% от общего бюджета государства на НИОКР, 38% распределялись на четыре отмеченных в документе «дополнительные» области: энергетика; промышленные технологии; социальная инфраструктура; исследование космоса и океанов.</li> </ol>
	Административная реформа	2001 г.	<p>Преобразование системы НИИ. Создание ЦГТ, которые представляют собой офисы из лицензирования технологий, могут заниматься передачей патентных прав, которые находятся в подчинении правительства Японии и созданы в национальных университетах.</p>
4.	Третий Базовый план	2005-2011 гг.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Создание и поддержание конструктивной системы для сотрудничества: правительство – ВУЗ – промышленность.</li> <li>2. Активизация исследований развития предприятий.</li> <li>3. Создание местных и региональных инновационных систем.</li> <li>4. Усиление инфраструктуры для науки и продвижения технологии.</li> <li>5. Создание, защита и утилизация интеллектуальной собственности (рециркуляция ИР).</li> <li>6. Помощь в разрешении споров относительно интеллектуальной собственности.</li> <li>7. Переход патентной стратегии от качества к количеству.</li> </ol>



5.	Четвертый Базовый план	2011-2015 гг.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Стратегическое продвижение науки и нововведение технологии.</li> <li>2. Увеличение партнерских исследований с зарубежными университетами или компаниями, которые спонсировали исследования.</li> <li>3. Создание новых «мест» для продвижения сотрудничества правительство – ВУЗ – промышленность.</li> <li>4. Платформа для диалога между индустриальным и академическим секторами.</li> <li>5. Создание местных и региональных инновационных систем.</li> <li>6. Создание местных и региональных кластеров.</li> </ol>
----	------------------------	---------------	--

Изучив опыт Японии, по аналогии проанализируем и спроецируем поэтапно развитие трансфера технологий в Украине (табл. 2).

Таблица 2

**Характеристика развития трансфера технологий в Украине**

<b>Начальный период развития трансфера технологий 2003–2014 гг.</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Реализация определенных направлений внешней и внутренней политики нашего государства.</li> <li>2. Адаптация национального законодательства к международным нормам.</li> <li>3. Удовлетворение потребностей национальной экономики страны в специалистах в сфере интеллектуальной собственности.</li> <li>4. Повышение качества и уровня подготовки, переподготовки и повышение квалификации кадров в сфере интеллектуальной собственности, в том числе работников органов государственной власти, местного самоуправления, судей и т. д.</li> <li>5. Учет приобретенного опыта и практики применения законодательства в сфере интеллектуальной собственности.</li> <li>6. Законодательное урегулирование вопросов, связанных с охраной прав на объекты интеллектуальной собственности, правоотношения относительно которых не урегулированы или недостаточно урегулированы специальным законодательством.</li> <li>7. Заимствование опыта относительно создания организаций наподобие ОЛТ.</li> </ol>
<b>Стратегические приоритетные направления инновационной деятельности на 2011–2021 гг.</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) освоение новых технологий транспортировки энергии, внедрение энергоэффективных, ресурсосберегающих технологий, освоение альтернативных источников энергии;</li> <li>2) освоение новых технологий высокотехнологического развития транспортной системы, ракетно-космической отрасли, авиа- и судостроения, вооружения и военной техники;</li> <li>3) освоение новых технологий производства материалов, их обработки и соединения, создание индустрии наноматериалов и нанотехнологий;</li> <li>4) технологическое обновление и развитие агропромышленного комплекса;</li> <li>5) внедрение новых технологий и оборудования для качественного медицинского обслуживания, лечения, фармацевтики;</li> <li>6) широкое применение технологий более чистого производства и охраны окружающей природной среды;</li> <li>7) развитие современных информационных, коммуникационных технологий, робототехники (ст. 4 Закона Украины «О приоритетных направлениях инновационной деятельности в Украине» от 08.09.2011 г.).</li> </ol>





**Мероприятия для реализации приоритетных направлений в государстве:**

- 1) развитие инновационной инфраструктуры (инновационных центров, технологических парков, научных парков, технополисов, инновационных бизнес-инкубаторов, центров трансфера технологий, инновационных кластеров, венчурных фондов и тому подобное);
- 2) первоочередное рассмотрение заявок на изобретения, которые отвечают среднесрочным приоритетным направлениям общегосударственного уровня;
- 3) прямое бюджетное финансирование и софинансирование;
- 4) возмещение процентных ставок по кредитам, полученными субъектами хозяйствования в банках;
- 5) частичная компенсация стоимости производства продукции;
- 6) кредиты за счет средств государственного бюджета, кредиты (ссуды) и гранты международных финансовых организаций, привлеченных государством или под государственные гарантии;
- 7) субвенции из государственного бюджета местным бюджетам;
- 8) налоговые, таможенные и валютные преференции.

**Выводы.** Таким образом, можем оценить имеющиеся наработки в данной сфере и позаимствовать опыт Японии. Согласно Закону Украины «О государственном регулировании деятельности в сфере трансфера технологий», предусмотрено создание структурных подразделений по вопросам трансфера технологий, инновационной деятельности и интеллектуальной собственности в заведениях науки (аналог ЦТТ), и это позитивная тенденция в данном направлении.

На сегодняшний день научные парки, которые могут создавать вузы, не имеют полной юридической самостоятельности и налоговых льгот для стартового развития, что является причиной торможения процесса трансфера технологий.

Необходимо увеличить количество инновационных фондов для поддержки трансфера технологий на уровне государства, регионов, городов, районов, предприятий, общественных объединений и тому подобное. Нуждаются в государственной поддержке Центры трансфера технологий (материальной, инфраструктурной и др.). Необходимо активизация государственной поддержки выполнения ОКР. Нужно предоставить возможность субъектам хозяйствования, которые намерены осуществлять трансфер технологий, получать средства в кредитных учреждениях на льготных условиях. Необходимо привлечь на государственном уровне предприятия к участию в трансфере технологий с обоснованием необходимости в таком сотрудничестве.

В правовой сфере также необходимо разработать государственные программы для реализации Закона Украины «О государственном регулировании деятельности в сфере трансфера технологий» с определением основных этапов развития трансфера технологий в государстве (с учетом опыта Японии).

А также необходим механизм реализации приоритетных направлений инновационной деятельности на период 2015–2021 гг.

**Список использованных источников:**

1. Лушников А.В. Роль центров трансфера технологий в развитии малого и среднего инновационного бизнеса / А.В. Лушников [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://cci.crimea.ua/innova\\_04.html](http://cci.crimea.ua/innova_04.html).
2. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій : Закон України від 14.09.2006 р. // Відомості Верховної Ради. – 10.11.2006. – № 45. – С. 1479. – Ст. 434.
3. Развитие трансфера технологий в Японии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://allydota.ru/item/items5648193.html>.



СТАЗІЛОВА Т. М.,  
аспірант кафедри цивільного права  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

УДК 341.9.019

### ЗАСТОСУВАННЯ КОЛІЗІЙНИХ НОРМ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНОГО ПРАВА ДО ВІДНОСИН ЗА ДОГОВОРОМ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ

У статті розглядаються проблемні питання застосування основних колізійних прив'язок, якими керуються сторони при виборі права, яке підлягає застосуванню до правовідносин за договором управління майном, у міжнародному приватному праві. Також окрема увага приділяється питанню визначення права, яке має найбільш тісний зв'язок із правовідносинами, що виникають за договором управління майном.

**Ключові слова:** кваліфікація правовідносин, договір управління майном, колізійні норми зобов'язального права.

В статье рассматриваются проблемные вопросы применения основных коллизионных норм обязательственного права, которыми руководствуются стороны при выборе права, применимого к правоотношениям, возникающим на основании договора управления имуществом, в международном частном праве. Также отдельное внимание в статье уделяется вопросу определения применимого права, которое имеет наиболее тесную связь с правоотношениями, возникающими на основании договора управления имуществом.

**Ключевые слова:** квалификация правоотношений, договор управления имуществом, коллизионные нормы обязательственного права.

The article deals with problem issues on connecting factors of contracts law applicable to the relationships under the assets management agreements. Additionally the article deals with the questions of choice of the law which has germaneness with the relationship under the assets management agreement.

**Key words:** legal qualification, asset management agreement, connecting factors of contract law.

**Вступ.** При укладенні договору управління майном з міжнародним елементом одним із основних питань є вибір сторонами права, яке підлягає застосуванню до правовідносин. У статті аналізуються основні проблемні питання щодо дійсності, тлумачення, виконання, відповідальності договору, до якого застосовуються колізійні прив'язки зобов'язального права.

Дослідженню питання вибору права, яке підлягає застосуванню до зобов'язальних правовідносин з іноземним елементом, приділялась увага в роботах таких учених, як Ф. Кан, Е. Бартен, Е. Рабель, Л. Лунц, М. Вольф, Г. Онищенко. Але проблеми вибору права саме до правовідносин, які виникають за договорами управління майном, у науці розглянуті не були.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз проблемних питань, які постають перед сторонами при виборі права, яке підлягає застосуванню до правовідносин за договорами управління майном.

**Результати дослідження.** Одним із важливих питань у міжнародно-правовому регулюванні зобов'язальних правовідносин є вибір компетентного права, що має застосовуватись до конкретного правовідношення. Сфера дії міжнародних договорів та інших документів міжнародного характеру охоплює далеко не всі види договорів [3, с. 256]. Така ситуація склалась і в колізійному регу-



люванні відносин за договором управління майном. У певних ситуаціях доводиться застосовувати внутрішнє законодавство, для чого необхідно визначити, право якої держави має застосовуватись.

Необхідність визначення застосованого права пояснюється тим, що в конкретному договорі неможливо передбачити всі ситуації, які можуть виникнути при виконанні договору. Належне встановлення права, що підлягає застосуванню до договірних відносин з іноземним елементом, зумовлюється також важливістю статутних питань, які в разі цих договорів необхідно вирішити. На думку В. Чубарева, до кола цих питань належать такі:

- дійсність договору;
- його тлумачення;
- виконання договірних зобов'язань;
- наслідки невиконання договору;
- припинення дії договору й наслідки визнання його нікчемним;
- розподіл тягаря доведення.

*Закон автономії волі* посідає центральне місце в усіх національних системах міжнародного приватного права, а всі інші колізійні норми мають допоміжний характер і використовуються за відсутності вибору сторонами договору компетентного права [6, с. 85]. Закон автономії волі визначає статут зобов'язального правовідношення, установлюючи, що компетентним буде право тієї держави, яке оберуть сторони.

Незважаючи на наявність різних підходів до природи автономії волі й місця, автономії волі в правовій системі держави, законодавство практично всіх держав установлює цей принцип як основоположний у регулюванні договірних правовідносин. У науці міжнародного приватного права вказується на те, що спосіб вибору права використовується лише в одній групі приватних правовідносин – у договірних зобов'язаннях. Однак у ст. 5 Закону України «Про міжнародне приватне право» йдеться про правовідносини загалом, з чого можна зробити висновок, що законодавець мав на увазі можливість застосування цього принципу й до інших видів правовідносин. Це є однією із суттєвих відмінностей між українським колізійним правом і російським, оскільки, відповідно до ст. 1210 Цивільного кодексу Російської Федерації, російське законодавство про автономію волі застосовується лише до договірних відносин [2].

Також варто підкреслити, що вибір сторонами договору права має на увазі вибір лише матеріального права (причому не тільки його диспозитивних, а також й імперативних норм), а не колізійного права. В іншому разі вибір права міг би призвести до проблеми зворотного відсилання. Але це не відображено в ст. 5 Закону України «Про міжнародне приватне право».

Відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про міжнародне приватне право», воля сторін правочину повинна бути або явно виражена, або вираженою в такий спосіб, що мається на увазі. Вибір права має здійснюватись разом з укладенням договору (шляхом уключення в текст договору відповідного положення про застосуване право або передбачатись окремою угодою). Також положення про вибір права завжди має окреме юридичне існування, тобто дійсність цього положення треба розглядати окремо від питання дійсності основного зобов'язання.

Ч. 3 ст. 5 Закону України «Про міжнародне приватне право» передбачає, що вибір права може бути здійснений щодо окремих частин правочину загалом або його окремої частини. При цьому незрозуміло, чи допускає таке формулювання можливість вибору не однієї, а кількох систем права до одного правочину. Так, на думку С. Задорожної, у світі спостерігається тенденція все більш повного визнання вільного вибору *lex mercatoria*, тобто застосування на основі принципу автономії сторін, замість національного правопорядку, правопорядку *sui generis*. Така позиція враховує, що національні правові системи, навіть досить розвинені, не завжди повністю відповідають потребам, які виникають у міжнародній практиці [7, с. 10]. Іншої точки зору дотримується В. Лісіца, що зазначає, що розповсюдження точки зору про визнання *lex mercatoria* правовою дійсністю дає право визначити це правове явище незалежним від правопорядків держав. Але ще зарано говорити про самостійний правопорядок *lex mercatoria* [11, с. 104]. На нашу думку, норми *lex mercatoria* є не настільки широко застосовуваними, що ними можна було б замінити національний правопорядок. А оскільки договір управління майном у різних правопорядках відрізняється за своєю суттю у випадку виникнення права довірчої власності, то застосування нечітко сформульованих принципів *lex mercatoria* зробить і до того складний вибір права до вказаних відносин ще проблемнішим.



Щодо довірчих відносин з іноземним елементом за договором про створення трасту, то єдиним спеціальним обмеженням автономії волі є вимога про те, щоб обране право визнавало траст або конкретний вид трасту. В іншому випадку вибір права буде визнано недійсним згідно з ч. 2 ст. 6 Гаазької конвенції про трасти [1]. Тому якщо сторони визнають компетентним право України до відносин за таким способом управління майном як траст, то такий вибір права буде недійсним, оскільки законодавство України не визнає вказаної конструкції.

Вибір права сторонами договору управління майном, ускладненого іноземним елементом, стосується лише питань взаємних відносин сторін договору, тобто зобов'язального статуту правочину. Форма і дійсність угоди про вибір права повинна регулюватися правом, яке застосовується до основного договору, тобто за обраним сторонами правом. Функціонування *lex mercatoria* значною мірою залежить від визнання його державою, тому національне законодавство має із застереженнями пріоритет перед *lex mercatoria* в разі його вибору.

Першим питанням, яке мусять вирішити сторони на етапі укладення договору, є форма, у якій має бути виражена воля сторін. Відповідно до ст. 220 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), якщо сторонами не дотримано вимоги про нотаріальне посвідчення правочину, то такий правочин є нікчемним. А згідно з ст. 1031 ЦК України, договір управління нерухомим майном підлягає нотаріальному посвідченню й державній реєстрації. Тому якщо відносини за договором управління нерухомим майном регулюються правом України, то дотримання письмової нотаріальної форми є обов'язковим для таких договорів.

Згідно з принципом *locus formant regit actum* (закон місця вчинення угоди), відносини сторін у питаннях форми угоди підпорядковуються праву держави її укладання. Саме ця концепція отримала назву «поштова скринька». В інших державах, навпаки, місцем останньої дії вважається те місце, у якому оферент отримав згоду контрагента (акцепт) на укладення контракту. Отже, зазначене колізійне питання в міжнародному приватному праві поки що остаточно не вирішено.

У випадку укладання договору сторонами з використанням засобів електронного зв'язку застосування цієї прив'язки є неможливим, оскільки відсутнє єдине місце. Так як припустимою є ситуація визнання договору управління майном нікчемним через недотримання нотаріально посвідченої письмової форми, здійснення якої можливе лише у випадку фактичної присутності сторін, усе ж сторонам доцільно ознайомитись із законодавством країн, право яких буде компетентним до правовідносин за договором управління майном, і виконати всі вимоги, які висуваються до форми договору.

Відповідно до ст. 35 Закону України «Про міжнародне приватне право», якщо інше не передбачено законом, форма правочину має відповідати вимогам права, яке застосовується до змісту правочину, але достатньо дотримання вимог права місця його вчинення, а якщо сторони правочину знаходяться в різних державах – права місця проживання сторони, яка зробила пропозицію, якщо інше не встановлено договором. Але, якщо хоча б однією стороною зовнішньоекономічного договору є громадянами України або юридична особа України, такий договір має укладатися в письмовій формі незалежно від місця його укладення, якщо інше не встановлено законом або міжнародним договором України. Отже, згідно з цією нормою закону, якщо управитель або установник управління є громадянином України чи резидентом України, то договір управління майном має укладатись у письмовій нотаріально посвідченій формі, якщо місцем укладання договору є Україна.

За відсутності вибору права відносини за договором регулюються *правом держави, з якою воно має найбільш тісний зв'язок* (ч. 2 ст. 32 Закону України «Про міжнародне приватне право»), при цьому стороною, яка повинна здійснити виконання, що має вирішальне значення для змісту договору, є управитель. Виходячи з вказаної норми та враховуючи положення ст. 32 Закону України «Про міжнародне приватне право», українські дослідники доходять висновку, що, якщо інше не передбачено або не впливає з умов, суті правочину або сукупності обставин справи, до договору довірчого управління застосовується право країни, у якій має звичайне місце перебування, місцезнаходження або місце діяльності сторона, яка є довірчим управителем, – саме тією особою, на яку покладено обов'язок виконання договору [13, с. 555]. Однак правом, з яким договір найбільш тісно пов'язаний щодо договору управління нерухомим майном, є право держави, у якій воно знаходиться або зареєстровано, якщо така реєстрація є необхідною (чч. 1, 2 Закону України «Про міжнародне приватне право»). Відсутність згоди сторін договору означає, що сто-



рони договору взагалі не прагнули досягнення такої згоди, або сторони не змогли досягти згоди з цього питання, або сторони скасували раніше досягнуту ними згоду, або угода про вибір права, укладена сторонами договору, була визнана недійсною [4, с. 114].

Доктриною міжнародного приватного права сформовані два способи вирішення колізійного питання стосовно договірних зобов'язань: застосування гнучких прив'язок і застосування прямих (фіксованих прив'язок). Гнучка прив'язка встановлює лише загальні підходи визначення права.

Одним із видів гнучкого колізійного регулювання договірних відносин, ускладнених іноземним елементом, є застосування принципу найтіснішого зв'язку [10, с. 99]. Правова природа цього принципу в юридичній доктрині визначається по-різному. На думку В. Звєкова, указаний принцип є колізійною прив'язкою [8, с. 124]. Сутність іншої позиції полягає в тому, що принцип найтіснішого зв'язку мало схожий на колізійну прив'язку, оскільки останній завжди вказує на конкретні правову систему [9, с. 10]. Ми погоджуємось із позицією В. Кисіля, відповідно до якої принцип найбільш тісного зв'язку має, окрім колізійних, і матеріально-правові ознаки, оскільки для вибору правопорядку, найтісніше пов'язаного з конкретною справою, суд у будь-якому випадку повинен звертатись до прив'язних критеріїв, тобто певних норм матеріального права, на підставі яких дійде висновку, що обране право найтісніше пов'язано з обставинами справи [10, с. 101]. Також слушною вбачається позиція І. Діковської, на думку якої, принцип найтіснішого зв'язку є особливою колізійною прив'язкою. Це зумовлено тим, що межі розсуду судді під час її застосування є безперечно ширшими, ніж під час застосування інших прив'язок [5, с. 47].

Так, проблемним убачається визначення права, яке має найбільш тісний зв'язок із договором управління майном у випадку виникнення права довірчої власності в управителя. Так, відповідно до ст. ст. 32, 44 Закону України «Про міжнародне приватне право», найбільш тісний зв'язок договору буде із правом держави управителя, а щодо договору управління нерухомим майном – правом держави, у якій майно знаходиться або зареєстровано, якщо така державна реєстрація необхідна.

На думку Г. Онищенко, при визначенні права, яке має найбільш тісний зв'язок із довірчими відносинами, необхідно враховувати такі фактори: місце управління майном, визначене довірцем; місцезнаходження майна, переданого в траст; місцезнаходження довірчого власника або місце здійснення ним комерційної діяльності; цілі управління та місце, де вони мають бути досягнуті [12, с. 135].

Під поняттям «місце управління» розуміється місце вчинення довірчим власником активних дій щодо виконання обов'язків з управління. Дуже часто таким місцем є юрисдикція тієї країни, де перебувають довірчий власник або майно, передане в управління. Під «місцезнаходженням майна», переданого в управління, розуміється та країна, на території якої таке майно фактично перебуває. Якщо в довірчу власність передано майно, що перебуває на території різних країн, то для визначення права, яке має найбільш тісний зв'язок, має враховуватись вид і кількість майна, переданого в управління. Можлива ситуація, що до однієї частини майна застосовуватиметься право однієї країни, а до іншої частини – інше. Поняття «місцезнаходження довірчого власника» має розглядатись залежно від того, чи є довірчий власник фізичною чи юридичною особою. Якщо довірчий власник – фізична особа, то застосовуватись має особистий закон фізичної особи, який існує у двох формах: закон громадянства (*lex nationalis*), тобто закон тієї держави, громадянином якої є особа; закон доміцилія (*lex domicilii*) – закон тієї держави, на території якої фізична особа має постійне місце проживання [6, с. 86]. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про міжнародне приватне право», особистим законом фізичної особи вважається право тієї держави, громадянином якої вона є. Якщо фізична особа є громадянином двох і більше держав, то її особистим законом вважається право тієї із держав, із якою особа має найбільш тісний зв'язок, зокрема проживає або займається основною діяльністю. Якщо довірчим власником є юридична особа, то правовий статус юридичної особи визначається за законом тієї держави, державну належність якої має юридична особа. Норми внутрішнього права різних держав не збігаються за своїм змістом у визначенні того, яка особа «належить» цій державі, у результаті чого законодавство, теорія, практика по-різному вирішують питання визначення правопорядку, під регулювання якого підпадає суб'єкт. Однак, незважаючи на зазначене, було розроблено кілька ознак, керуючись якими, можна кваліфікувати «національність» суб'єкта господарювання. До цих ознак належать такі:





– критерій заснування, або реєстрації (теорія інкорпорації);  
– місцезнаходження органів управління юридичною особою;  
– місцезнаходження центра експлуатації – основної виробничої, комерційної діяльності (теорія осілості).

У законодавстві України закріплено критерій інкорпорації та критерій осілості. Місцем здійснення комерційної діяльності довірчим управителем є місце, де останній здійснює основну частину дій, які становлять предмет його статутної діяльності.

**Висновки.** Отже, застосування колізійних прив'язок зобов'язального права до правовідносин, які виникають за договором управління майном, ускладнюється складною правовою природою таких відносин, зокрема поєднанням зобов'язального й речового характеру. Чинним законодавством прямо не врегульовано питання вибору права у випадку виникнення довірчої власності за договором управління майном. Тому виникає проблема, які колізійні прив'язки підлягають застосуванню: зобов'язального чи речового права.

З метою вирішення вказаної проблеми вважаємо за доцільне прямо передбачити в законодавстві щодо питань дійсності, тлумачення, виконання, відповідальності договору із застосуванням колізійних прив'язок зобов'язального права. А до питань вибору права користування, володіння та розпорядження об'єктом, який передається за договором управління майном, застосовуються колізійні прив'язки речового права.

#### Список використаних джерел:

1. Convention of 1 July 1985 on the Law Applicable to Trusts and on their Recognition [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.hcch.net/index\\_en.php?act=conventions.pdf&cid=59](http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.pdf&cid=59).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://wbase.duma.gov.ru/ntc/vdoc.asp?kl=418>.
3. Богуславский М.М. Международное частное право : [учебник] / М.М. Богуславский. – 5 изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – 604 с.
4. Васильченко В.В. Науково-практичний коментар Закону України «Про міжнародне приватне право» / В.В. Васильченко. – К. : Істина, 2007. – 200 с.
5. Діковська І.А. Застосування гнучких та фіксованих колізійних прив'язок до договірних зобов'язань / І.А. Діковська // Підприємство, господарство і право. – 2010. – № 6. – С. 46–49.
6. Ерпылева Н.Ю. Коллизионные нормы в международном частном праве России и Украины / Н.Ю. Ерпылева, У.Е. Батлер // Государство и право. – 2007. – № 7. – С. 84–91.
7. Задорожна С.М. Автономія сторін в міжнародному приватному праві : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / С.М. Задорожна ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2006. – 20 с.
8. Звеков В.П. Международное частное право : [курс лекций] / В.П. Звеков. – М. : НОРМА, 2000. – 686 с.
9. Кабатова Е.В. Изменение роли коллизионного метода в международном частном праве / Е.В. Кабатова // Международное частное право. Современная практика : сб. статей / под. ред. М.М. Богуславского и А.Г. Светланова. – М., 2000. – С. 5–16.
10. Кисіль В.І. Міжнародне приватне право: питання кодифікації / В.І. Кисіль. – К. : Україна, 2005. – 478 с.
11. Лисица В.Н. Lex mercatoria в зарубежной доктрине / В.Н. Лисица // Государство и право. – 2008. – № 4. – С. 103–107.
12. Онищенко Г.В. Довірчі правовідносини з іноземним елементом : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Г.В. Онищенко. – К., 2010. – 236 с.
13. Очерки международного частного права / под ред. проф. А. Довгерта. – Х. : ООО «Одисей», 2007. – 816 с.



## ТРУДОВЕ ПРАВО

ВОЗГРІНА Т. Ю.,

здобувач кафедри трудового права  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.3

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН  
У ГАЛУЗІ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Стаття присвячена аналізу поняття захисту прав та інтересів у сфері соціального забезпечення, вивченню таких категорій, як «форми захисту», «способи захисту» й «засоби захисту», і їх співвідношенню. Аналізується питання стабільності законодавчих актів, а також механізму виконання державою зобов'язань щодо соціального забезпечення.

**Ключові слова:** соціальне забезпечення, право на соціальне забезпечення, форми захисту прав, способи захисту прав, засоби захисту прав.

Стаття посвящена аналізу поняття захисту прав та інтересів в сфері соціального забезпечення, изучению таких категорій, как «формы защиты», «способы защиты» и «средства защиты», и их соотношения. Анализируется вопрос стабильности законодательных актов, а также механизма выполнения государством обязанностей по социальному обеспечению.

**Ключевые слова:** социальное обеспечение, право на социальное обеспечение, формы защиты прав, способы защиты прав, средства защиты прав.

This article is devoted to the analysis of definition of protection the rights and interests of social security, the learning of such categories as “forms of protection”, “ways of protection” and “means of protection” and their correlation. The stability of legislation and mechanism of a government’s commitment of their social security obligations have been analyzed.

**Key words:** social security, the right to social security, forms of the rights’ protection, ways of the rights’ protection, means of the rights’ protection.

**Вступ.** Створення належного механізму захисту прав і основних свобод людини та громадянина залишається актуальним питанням у межах правової науки. Захисту суб’єктивних прав, свобод і законних інтересів присвячено чимало досліджень, які проводились представниками різних галузей права. Проте це правове явище і його інструменти не достатньо досліджені в межах права соціального забезпечення. Правові норми, що регулюють одну з найбільш конфліктних сфер суспільного життя, де стикаються фінансові й інші інтереси держави, конституційні права громадян на соціальне забезпечення, мають важливе значення, потребують подальшого вдосконалення й вивчення.

Важливою є проблема щодо форм, способів і методів захисту – інструментів, які забезпечують реалізацію конституційних прав громадян.

Питанню захисту суб’єктивних прав присвячено багато наукових праць, серед них роботи таких науковців, як В.В. Жернаков, В.В. Лазор, Г.С. Гончарова, Л.А. Сироватська й інші.

Залишається значна кількість недосліджених питань у межах інструментів захисту у праві соціального забезпечення. Крім того, відсутній єдиний нормативний акт із права соціального



забезпечення, який містив би перелік способів захисту прав та інтересів громадян у галузі соціального забезпечення.

**Постановка завдання.** У зв'язку із цим стаття присвячена аналізу поняття захисту прав та інтересів у сфері соціального забезпечення, вивченню таких категорій, як «форми захисту», «способи захисту» й «засоби захисту», і їх співвідношенню.

**Результати дослідження.** Юридична наука не містить однозначного визначення і співвідношення між собою форм, способів і заходів захисту як правових категорій [1, с. 183]. У деяких випадках представники науки розмежовують між собою інструменти захисту й вважають, що форма захисту повинна наголошувати на тому, хто здійснює право на захист, тоді як спосіб – як той чи інший суб'єкт захисту це здійснює. У деяких випадках представники науки розмежовують між собою інструменти захисту й вважають, що форма захисту має визначати того, хто здійснює право на захист, тоді як спосіб передбачає здійснення захисту власних прав за допомогою наявних заходів [2, с. 252].

Отже, існує багато думок щодо аналізу наявних у юридичній науці підходів до окреслених категорій. Вони мають міжгалузевий характер і являють собою чітко встановлений законодавством перелік правових заходів, спрямованих на відновлення права, забезпечення його виконання, запобігання, припинення порушень у сфері соціального забезпечення громадян.

Для цих категорій належать характерні функції, через які розкривається їх призначення. Схожість виявляється в тому, що ці категорії реалізуються в нормах як матеріального, так і процесуального права.

Отже, такі поняття, як «форма», «спосіб» і «засіб» досить взаємопов'язані, однак не тождні. При цьому, на нашу думку, усе ж таки необхідно розрізняти, власне, «форму», властиву матеріальному світу, і форму юридичну.

Більшість учених погоджується з існуванням двох видів захисту прав та інтересів: юрисдикційні форми – за участі передбачених законом органів щодо захисту прав; неюрисдикційні форми – громадяни здійснюють самостійні дії без звернення до компетентних органів [4].

Серед способів захисту є також і певні дії, не заборонені законами, спрямовані на захист порушеного суб'єктивного права або визнання законного інтересу. У результаті таких дій особа може відновити порушене право, домогтися припинення, визнання акта таким, що не відповідає Конституції України.

До традиційних форм насамперед належить судовий захист. Ст. 55 Конституції України встановлює, що права і свободи людини та громадян захищаються судом.

Водночас існує адміністративний порядок захисту, який передбачає захист прав і законних інтересів через оскарження дії чи бездіяльності органів до органів державної влади, яким останні підпорядковуються.

Наприклад, у Порядку розгляду скарг на рішення органів Пенсійного фонду України щодо пенсійного забезпечення зазначено право оскаржити таке рішення в органі Пенсійного фонду України вищого рівня [5].

Також, наприклад, стосовно питання медико-соціальної експертизи. Так, у разі незгоди з рішенням районної, міжрайонної, міської комісії хворий, потерпілий від нещасного випадку на виробництві й професійного захворювання, або інвалід має право подати протягом місяця після одержання висновку комісії письмову заяву до обласної, Київської та центральних міських комісій або до комісії, де він проходив огляд, чи до відповідного управління охорони здоров'я [6].

Серед різних способів захисту інтересів, передбачених чинним законодавством, є й такі, що не набули поширення й на практиці майже не використовуються, зокрема громадський порядок захисту. Ст. 36 Конституції України наголошує на праві на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних й інших інтересів. Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів.

Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їхньої професійної діяльності, й утверджуються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їхніх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Професійні спілки – це найбільш масові громадські організації, вони діють відповідно до статутів, які вони приймають, і не підлягають реєстрації в державних органах. Професійні спілки представ-



ляють інтереси громадян у сферах виробництва, праці, побуту, культури тощо. Їм надано право здійснювати нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю та правил з охорони праці, вони контролюють житлово-побутове обслуговування працівників, утримують санаторії, профілакторії, будинки відпочинку, культурно-освітні туристичні й спортивні установи тощо.

Громадський контроль за додержанням законодавства про працю профспілки здійснюють через свої виборні органи та представників.

Практично всю політику в галузі охорони праці й навколишнього середовища профспілки повинні проводити, як правило, через колективні договори і тарифні угоди, які укладаються на всіх рівнях з державними або громадськими структурами.

Наприклад, під час здійснення громадського контролю права на пенсійне забезпечення за віком на пільгових умовах профком (цехком) перевіряє таке:

- дотримання роботодавцем термінів проведення атестації, відповідно до положень колективного договору, й методики проведення атестації, згідно з вимогами методичних рекомендацій;
- підтвердження у працівника стажу роботи у важких і шкідливих умовах праці за результатами атестації;
- своєчасність подання відділом кадрів повного обсягу документів, зокрема уточнювальної довідки, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній» від 5 липня 2006 р. № 920, для оформлення працівнику пенсійної справи про призначення пенсії за віком на пільгових умовах.

Проте вивчена література свідчить, що більшість норм акцентує увагу на охороні у сфері праці й залишає поза увагою соціальне забезпечення. У вітчизняних законах відсутні норми, які передбачають громадський контроль за здійсненням законних прав і інтересів застрахованих осіб. Такий контроль міг би віднайти своє місце в медичному страхуванні та інших видах обов'язкового соціального страхування.

Серед способів захисту, які поширилися у праві соціального забезпечення, можна виокремити групу способів, які існують у межах колективно-договірного регулювання соціально-забезпечувальних відносин і закріплені в актах соціального партнерства, насамперед заходи примирливо-посередницького характеру.

І, якщо підтримувати тезу про те, що захист прав і свобод громадян передбачає активну діяльність самого носія прав щодо відновлення ним свого порушеного права без звернення до компетентних органів, слід звернути увагу на самозахист. Побуває думка, що у праві соціального забезпечення самозахист належить органам, які надають послуги із соціального забезпечення, мають право застосувати певні дієві заходи відносно одержувача соціального забезпечення, наприклад, припинити виплати коштів [7].

Проте більшість учених вважає цю позицію такою, що суперечить сутності самозахисту. Так, ще Д.М. Мейер писав, що самозахист як різновид захисту прав є винятком і застосовується, коли допомога від державних органів може бути запізньою [8].

Проте в межах законодавства права соціального забезпечення самозахист має зазвичай певні особливості, тому що на практиці є неприйнятним той факт, щоб людина самостійно нараховувала собі соціальні виплати в разі незгоди з органами виконавчої влади або самостійно присвоювала звання.

Слід звернути увагу на захист прав людини у сфері соціального забезпечення, який здійснює уповноважений з прав людини. Аналіз звіту за 2011 р. свідчить про велику кількість звернень переважно з питань пенсійного забезпечення. У своїх зверненнях до Омбудсману України люди скаржаться переважно на вкрай низькі розміри пенсійних виплат, що не дають їм змоги належно харчуватися, лікуватися, сплачувати за житлово-комунальні послуги, розв'язувати інші важливі проблеми. Такі скарги зазвичай є свідченням існування проблем фінансового характеру й не залежать від стану лише правових механізмів захисту [10]. Проте існують скарги й на якість обслуговування громадян у порядку нарахування, перерахунку та виплати пенсійних виплат. Гостро стоїть питання соціальної справедливості в пенсійному забезпеченні. На сучасному етапі продовжують діяти спеціальні закони, які ставлять певні категорії громадян у привілейоване становище в пенсійному забезпеченні. Найбільший відсоток становлять особи, які отримують право на пенсію згідно із Законом України «Про державну службу».



Отже, у праві соціального забезпечення склався такий порядок захисту, який реалізується переважно через органи виконавчої влади в разі порушення прав людини й виявляється як акт реагування компетентного органу, що спрямований на відновлення порушеного права. Так, юрисдикційна форма є такою, що має переважний характер, тоді як доюрисдикційна форма як спосіб урегулювання спору без звернення до компетентних органів – самозахист, громадський контроль – не набули належного законодавчого закріплення.

Звичайно, той факт, що юрисдикційна форма переважає, ще не є свідченням недосконалості механізму регулювання захисту прав у сфері соціального забезпечення. Проте практика звітує про велику кількість звернень з боку громадян щодо порушення їх права у сфері соціального забезпечення. Видається, що це може бути свідченням недоліку правозастосування, проте слід звернути увагу, що не будь-яка соціальна потреба громадянина, яка є для нього природною вимогою особи, котра живе в соціальній державі, гарантується в повному обсязі. Практика надання державою соціальних благ свідчить про нефундаментальність нормативно-правових актів у сфері соціального забезпечення і залежність обсягу благ від наявності коштів або політичних чинників, що, безумовно, є негативним фактором.

Тому доцільно звернути увагу на той факт, що громадянин є слабкою стороною в соціально-забезпечувальних відносинах, тому що йому належить значно менші можливості організаційного, інформаційного, матеріального і професійного характеру порівняно з державою в особі виконавчого органу. Саме порівняння цих сторін із позиції наявності реальної можливості захисту порушеного права і свідчить про існування двох сторін зі «слабкою» й «сильною» позицією. Вони мають різні невідповідні засоби впливу. Держава, спираючись на власну сильну позицію, використовує законодавство, можливості публічної влади й, отже, має привілейоване становище. Так, на практиці досить часто брак бюджетних коштів стає підставою змін у соціальному забезпеченні – зміні, ліквідації зобов'язань, що негативно для отримувача.

**Висновки.** Отже, на порядок денний виходить питання стабільності законодавчих актів, а також механізм виконання державою зобов'язань щодо соціального забезпечення. Практика вимагає нових правових засобів, які обмежили б владу і сприяли виконанню державою взятих на себе зобов'язань. Слід звернути увагу, що суб'єктами захисту, які могли б узяти на себе зобов'язання, можуть бути різні інститути громадянського суспільства – партії, суспільні та релігійні об'єднання й інші, діяльність яких може сприяти обмеженню державного свавілля в соціальній сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Цивільне право України : [підручник] / [Є.О. Харитонов, Н.О. Саніахметова]. – К. : Істина, 2003 – 776 с.
2. Костян І.А. Защита субъективных прав свобод и законных интересов: трудовправовой аспект : [монографія] / І.А. Костян. – М., 2009. – 264 с.
3. Білоусов Ю.В. Захист цивільних прав та інтересів: питання теорії, юрисдикції та завершеності / Ю.В. Білоусов // Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць. – Вип. 23. – Одеса : Юридична література, 2004. – С. 41–45.
4. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : [монографія] / А.Ю. Олійник. – К. : Алерта, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. – 153 с.
5. Про затвердження Порядку розгляду скарг на рішення органів Пенсійного фонду України щодо пенсійного забезпечення : Постанова Правління Пенсійного фонду України від 12 жовтня 2007 року № 18-6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1241-07>.
6. Питання медико-соціальної експертизи : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 року № 1317 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1317-2009-%D0%BF>.
7. Шлапко Т.В. Здійснення самозахисту в трудовому праві / Т.В. Шлапко // Правова держава : збірник наукових праць / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Вип. 17 – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – С. 443–448.
8. Мейер Д.И. Русское гражданское право : в 2 ч. / Д.И. Мейер. – 3-е изд., испр. (по исправленному и дополненному 8-му изд. 1902). – М. : Статут, 2003. – 831 с.





9. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.

10. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. – К., 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=106:2011-02-04-12-31-38&catid=23:2010-12-08-14-13-40&Itemid=33](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=106:2011-02-04-12-31-38&catid=23:2010-12-08-14-13-40&Itemid=33).

**ІБРАГІМ СУФЯН СААД ІБРАГІМ,**  
аспірант кафедри міжнародного права  
(Інститут міжнародних відносин  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка)

УДК 341.231.14

### МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ НОРМИ ПРО ОХОРОНУ ПРАЦІ ЖІНОК

У статті розглядаються причини появи норм про охорону праці жінок, вивчаються положення спеціальних міжнародних договорів й окремі положення загальних конвенцій, досліджується діяльність міжнародних організацій у цьому аспекті. Доведено, що жінки мають особливі права щодо умов праці, але перелік таких прав все ще потребує подальшого розвитку.

**Ключові слова:** охорона праці, умови праці, права жінок, Міжнародна організація праці, захист.

В статье рассматриваются причины появления норм об охране труда женщин, изучаются положения специальных международных договоров и отдельные положения общих конвенций, исследуется деятельность международных организаций в этом аспекте. Доказано, что женщины имеют особые права касательно условий труда, но перечень таких прав все еще нуждается в дальнейшем развитии.

**Ключевые слова:** охрана труда, условия труда, права женщин, Международная организация труда, защита.

The article is dedicated to studying the reasons of international legal norms on occupational safety of women development, investigating provisions of special international treaties as well as certain provisions of general conventions. Activity of international organizations in this field is also studied. It has been proved that women have special rights regarding working conditions, but a list of these rights still needs further development.

**Key words:** occupational safety, working conditions, women rights, International Labour Organization, protection.

**Вступ.** При всій повазі до постулату рівності статі у правах його, зрозуміло, не можна розуміти як абсолютне рівняння фізичних і духовних сил представників обох статей. Історія різних країн багата прикладами, коли характер та обсяг виконуваної жінками роботи перебували за межами їх елементарних фізичних можливостей.

І в сучасному світі через ігнорування або недостатню увагу до специфічних особливостей жіночої робочої сили жінки часто відчують недопустимі перевантаження. Порушення стану їх-



нього здоров'я найчастіше відбувається через недотримання правил техніки безпеки при іонізуючому й ультразвуковому випромінюванні, надмірній вібрації, психоемоційному напруженні та фізичних навантаженнях. Крім того, трудові обов'язки жінок на певних виробництвах полягають у виконанні одноманітних операцій без застосування креативних елементів: від такої діяльності з'являються стреси і, як наслідок, зростає травматизм. Свою негативну роль також відіграє поєднання трудових і домашніх навантажень.

Видається беззаперечним факт, що захист трудящих жінок як особливої (з точки зору як репродуктивної ролі, так і фізіологічних особливостей) категорії працівників неможливий без створення відповідних умов безпеки та гігієни праці, тим більше що останніми роками частка жіночої зайнятості у промисловості й сфері обслуговування значно зросла.

Як відомо, однією з цілей спеціальних норм міжнародного та національного права є створення необхідних умов безпеки праці жінок, які потребують особливого захисту на робочому місці. На сьогодні забезпечення гідних, здорових і безпечних умов праці при обліку специфічних потреб працівників чоловічої та жіночої статі визнається пріоритетною проблемою на загально-світовому рівні.

Розробка й піднесення на рівень міжнародних стандартів концепції прав людини є одним із найважливіших досягнень цивілізації [1, с. 284]. Незважаючи на те що людство вже перетнуло рубіж ХХІ ст., світова спільнота й досі визнає недосконалість механізму забезпечення рівності прав жінок і чоловіків у всіх сферах суспільного життя [2, с. 334].

Теоретичною основою цього дослідження стали роботи Ю.А. Гончарової, А.В. Миронової, С.М. Сергєєвої, Т.Л. Сироїд та інших учених. Але в попередніх дослідженнях увага більше приділялася загальному забезпеченню прав жінок на міжнародному рівні, принципу недискримінації, а не зокрема нормам, що забезпечують охорону праці жінок. У цій сфері в українській науці дослідження майже не проводилися.

**Постановка завдання.** Зазначене вище зумовлює актуальність вивчення проблеми закріплення на міжнародному рівні особливих прав жінок у сфері умов і безпеки праці. Цій проблемі присвячені як спеціальні міжнародні договори, так і окремі положення більш загальних за своїм предметом конвенцій. Метою статті є виокремлення цих положень, їх аналіз, вивчення причин розробки і прийняття таких норм, а також визначення сфер охорони праці жінок, які все ще не закріплені в міжнародному трудовому праві, але можуть бути й повинні бути вирішені в найближчому майбутньому. Крім того, має бути проаналізована діяльність міжнародних організацій і їхня роль у становленні зазначених норм.

**Результати дослідження.** Міжнародне право досить давно сприяло закріпленню в національних і міжнародно-правових актах коригування вимог до умов і видів праці з урахуванням особливостей жіночого організму.

Провідна роль у створенні документів міжнародного рівня, що містять положення про забезпечення трудящим жінкам здорових і безпечних умов праці, належала й належить Міжнародній організації праці (далі – МОП). Генеральний директор Міжнародного бюро праці Хуан Сомавія зазначив: «МОП не може погодитися з твердженням про те, що травми й захворювання – неминучі супутники трудової діяльності. Для пропаганди культури охорони праці на кожному робочому місці ми використовуємо глобальний підхід і водночас спираємося на відповідну національну політику і програми. Через нормотворчу діяльність, розробку директивних документів і керівництв, а також налагодження міжнародного співробітництва ми надаємо орієнтири до дії, практичний інструментарій та допомогу в забезпеченні організації праці» [3, с. 3].

Одним із перших актів, спеціально присвячених коригуванню вимог до умов і видів жіночої праці, була Конвенція МОП про працю жінок у нічний час № 4, прийнята у Вашингтоні 29 жовтня 1919 року, яка згодом переглядалася двічі. Конвенцією встановлюється, що жінки, незалежно від віку, не можуть використовуватись на роботі в нічний час на державних або приватних промислових підприємствах або у будь-яких філіях таких підприємств [4]. Крім того, у разі непереборної сили, коли має місце непередбачувана перерва в роботі, яка не має періодичного характеру, а також у тих випадках, коли робота пов'язана із сировиною або з матеріалами, що знаходяться у процесі обробки, які швидко псуються, жінки, згідно з нормами зазначеного міжнародно-правового акта, можуть бути використані на роботі вночі. У тих країнах, де робота в денний час особливо важка для здоров'я в силу певних кліматичних умов, нічний період може



бути коротшим, ніж це запропоновано Конвенцією, якщо відпочинок компенсується протягом дня.

Крім перерахованого вище, Конвенція, згідно з останньою редакцією 1948 року, не поширюється на такі категорії трудящих: 1) жінок, які обіймають відповідальні пости адміністративного чи технічного характеру; 2) жінок, які працюють у системі охорони здоров'я та забезпечення.

Варто також згадати окрему Рекомендацію МОП про працю жінок у нічний час у сільському господарстві від 25 жовтня 1921 року № 13. Згідно з цією Конвенцією, термін «ніч» означає період, тривалістю принаймні одинадцять послідовних годин, який охоплює проміжок часу, установлений компетентним органом влади, тривалістю принаймні сім послідовних годин між десятою годиною вечора й сьомою годиною ранку; компетентний орган влади може встановлювати різні проміжки часу для різних районів, галузей промисловості, підприємств чи їх філій, але він зобов'язаний проводити консультації із зацікавленими організаціями роботодавців і працівників, перш ніж встановити проміжок часу після одинадцятої години вечора [5]. Згідно з її положеннями, жінкам забезпечується надання періоду відпочинку, що відповідає їх фізичним потребам і становить не менше ніж дев'ять годин, причому цей період повинен у міру можливості бути безперервним.

Слід зазначити, що МОП не встановила повної та беззастережної заборони на нічну працю жінок. Питання про її необхідність загалом на сьогодні є предметом гострих дискусій як на міжнародному, так і на національних рівнях.

Спочатку в міжнародному праві панувала позиція про недопущення, за описаними вище винятками, жіночої праці вночі. Це аргументувалось тим, що заборона нічної роботи сприяє запобіганню експлуатації жінок як дешевої робочої сили та знижує подвійне навантаження внаслідок виконання робочих і сімейних обов'язків. Згодом питання заборони/обмеження нічних робіт виключно для жінок знову було винесено на порядок денний, оскільки з'явилася точка зору про наявність суперечності рівних можливостей трудящих.

Наукові дослідження медичних і психологічних наслідків нічної роботи загалом виявили, що стомлення, викликане нічною працею, призводило до великих помилок у виробництві, на транспорті й до більшого ризику появи хвороб, що викликаються нічною роботою; з'являлися суперечності в сімейному житті і, як наслідок, більше негативне ставлення працівників до нічної роботи. Беручи це до уваги, МОП у Женеві 26 червня 1990 року була прийнята Конвенція № 171 «Про нічну працю» (і відповідна Рекомендація № 178). Згідно з положеннями цього міжнародно-правового акта, трудящим обох статей, які працюють певну кількість годин уночі, надається відповідний час відпочинку, забезпечується диспансеризація, медичне обслуговування та заходи безпеки [6]. У статті 7 Конвенції містяться норми, що окремо стосуються нічної праці жінок. Подібне акцентування уваги було пов'язано з урахуванням особливостей жіночого організму. За цією Конвенцією, державами вживаються заходи, що забезпечують наявність альтернативної нічної праці роботи для трудящих жінок, які в іншому випадку були б змушені виконувати роботу в нічний час: 1) до й після народження дитини протягом періоду тривалістю, принаймні, шістнадцять тижнів, з яких не менше ніж вісім тижнів повинні передувати передбачуваній даті народження дитини; 2) протягом додаткових періодів, стосовно яких видається медичне свідоцтво, яке засвідчує, що це необхідно для здоров'я матері або дитини; 3) під час вагітності; 4) протягом певного часу понад період після народження дитини, установлюваний відповідно до вищезазначеного підпункту, тривалість якого визначається компетентним органом після консультації з найбільш представницькими організаціями роботодавців і працівників; 5) суперечить фундаментальному праву займатися будь-якою справою, будь-якою професією або практикувати будь-яку форму зайнятості, торгівлі, бізнесу.

Отже, Конвенція № 171 зобов'язує роботодавців уживати заходів (переведення на роботу в денний час, надання допомоги із соціального забезпечення, продовження відпустки через вагітність і пологи тощо), що забезпечують наявність альтернативної роботи для трудящих жінок, які інакше були б змушені виконувати роботу в нічний час.

Принцип недопущення жінок до важких фізичних робіт був вироблений у міжнародному праві також одним із перших. Так, у Конвенції МОП про використання свинцевого біліла в малярній справі від 25 жовтня 1921 року № 13 ідеться про те, що всім жінкам, незалежно від віку, забороняється виконувати малярні роботи промислового характеру з використанням свинцевого



білила, сірчаноокислого свинцю або інших, що містять ці барвники у складі [7]. 21 червня 1935 року була прийнята Конвенція МОП № 45 про застосування праці жінок на підземних роботах у шахтах будь-якого роду. Згідно з нормами цього документа, жодна особа жіночої статі, яким би не був її вік, не може бути використана на підземних роботах у шахтах, за винятком таких категорій трудящих: 1) жінок, які займають керівні пости й не виконують фізичної роботи; 2) жінок, зайнятих санітарним і соціальним обслуговуванням; 3) жінок, що проходять курс навчання й допущені до проходження стажу в підземних частинах шахти з метою професійної підготовки; 4) інших жінок, які повинні спускатися час від часу в підземні частини шахти для виконання робіт нефізичного характеру [8].

Окремо слід згадати заходи, що вживаються МОП з метою врегулювання відносин з охорони праці жінок, що здійснюють певну трудову діяльність. Як приклад можна навести Конвенцію МОП про зайнятість і умови праці та життя сестринського персоналу від 21 червня 1977 року № 149. Цей міжнародно-правовий акт закріплює обов'язок держав, які його ратифікували, вживати і здійснювати методами, що відповідають національним умовам, політику щодо сестринських служб і персоналу, спрямовану на забезпечення населення доглядом, необхідним у кількісному вираженні, з метою досягнення якомога вищого рівня охорони здоров'я населення з урахуванням наявних ресурсів для медичного обслуговування загалом [9]. Необхідні заходи для забезпечення сестринського персоналу, визначені цією Конвенцією, включають таке: 1) освіту й підготовку, які відповідають здійсненню їх функцій; 2) умови зайнятості та праці, включаючи можливості просування й винагородження, які зумовлювали б вибір людьми цієї професії та утримали їх.

Керуючись статтею 7 вищезгаданої Конвенції, кожен член МОП, якщо це необхідно, прагне поліпшити чинне законодавство і правила щодо техніки безпеки й гігієни праці, пристосовуючи їх до особливого характеру сестринської праці та середовища, у якому вона здійснюється. Поняття «сестринський персонал» у межах цієї Конвенції включає всі категорії осіб, які забезпечують сестринський догляд і сестринське обслуговування.

Стосовно галузей промисловості й тих видів діяльності, де працівники зазнають особливо важке фізичне або розумове напруження або наражаються на небезпеку для здоров'я, МОП рекомендує здійснювати заходи щодо поступового скорочення тривалості робочого часу, особливо якщо відповідна робоча сила складається переважно із жінок і підлітків.

Оскільки жінки досить часто використовувалися й використовуються досі при перенесенні вантажів різного ступеня тяжкості, цей різновид їхньої праці потребує введення захисних правових норм. Згідно з положеннями Конвенції МОП про максимальний вантаж, допустимий для перенесення одним працівником, № 127, використання жінок при регулярному перенесенні вантажів вручну, крім легких вантажів, обмежується. Коли жінки зайняті перенесенням ваги вручну, установлюється максимальна величина такої ваги, значно нижча, ніж дозволена для перенесення ваги для дорослих чоловіків.

Говорячи про охорону жіночої праці, не можна обійти увагою проблему, яка хоча й існувала спочатку, але розгляду в міжнародних межах набула порівняно недавно: після Конференції в Найробі 1985 року вона потрапила у фокус суспільної уваги як істотне порушення прав жінок. Мова йде про насильство на робочому місці, чому, зокрема, сприяє тривала сегрегація жінок на низькооплачуваних і низькостатусних робочих місцях, а також переважання чоловіків на високооплачуваних і керівних посадах у багатьох країнах світу.

Погіршення виробничої атмосфери через насильство на робочому місці негативно впливає не тільки на гідність особистості, а й на саму якість праці. Отже, якщо у XIX і XX століттях світова громадськість говорила про фізичну важкість праці, то на сьогодні більше уваги приділяється проблемам її психологічної тяжкості й дискомфорту на робочому місці.

Запобігання насильству на робочому місці як необхідний захід знаходить розуміння як у трудящих у плані охорони їх фізичного та психологічного здоров'я, так і роботодавців щодо уникнення плінності кадрів і трудових спорів і, як наслідок, збереження більш міцних конкурентних позицій на ринку. Як наголошувалося в матеріалах МОП, підготовлених у 2004 році до Всесвітнього дня охорони праці, основана на взаємній повазі культура охорони праці стає ключовим фактором у запобіганні такому насиллю.

Бюро гендерної рівності МОП підготувало серію матеріалів, що відображають офіційну позицію цієї організації з питань взаємин статей на робочих місцях. Частина випусків присвяче-





на проблемам насильства у сфері праці. Таке насильство охоплює досить широкий спектр діянь – від сексуальних посягань до навмисних вбивств – і пов'язане з різними поведінковими типами, від фізичного впливу до психологічних травм.

Деякі категорії жінок-працівниць зазнають подвійного ризику щодо виявів насильства. Мова насамперед іде про нелегальних мігрантів. Акти насильства можуть включати конфіскацію паспортів, насильну зміну умов контракту, утримування заробітної плати, позбавлення їжі, відсутність доступу до медичного обслуговування, утримання в будинку роботодавця, заборона на наймання за соціальним договором, перехоплення кореспонденції, а також фізичне й сексуальне насильство. Дуже уразливими також є працівники у вільних економічних зонах, які часто зазнають надмірної експлуатації. Останніми роками порівняно швидко зростає кількість тимчасових або випадкових робочих місць. Жінки, які працюють на цих робочих місцях, також стикаються з великим ризиком зазнати насилля через свій маргінальний статус на ринку праці.

Стаття 1 Декларації ООН Про викорінення насильства щодо жінок від 20 грудня 1993 року визначає сексуальне домагання як «будь-який акт насильства, здійснений на підставі статевої ознаки, який спричиняє або може заподіяти фізичний, статевий чи психологічний збиток або страждання жінкам, а також погрози здійснення таких актів, примус або довільне позбавлення волі чи то в суспільному чи особистому житті» [10].

На жаль, законодавча діяльність, яка є необхідним елементом такої міжнародної боротьби, на сьогодні представлена більше документами регіонального характеру. На нашу думку, МОП необхідно прийняти окрему конвенцію, присвячену рішення проблеми насильства на робочому місці, яке в сучасному світі все частіше зачіпає трудящих обох статей. Донині існує тільки одна міжнародна конвенція з праці, де конкретно заборонено сексуальне домагання, – Конвенція про корінні народи і народи, що ведуть племінний спосіб життя у незалежних країнах, 1989 року № 169, у якій конкретно забороняється сексуальне домагання стосовно туземних жінок і жінок племінних народів. Тим не менше, було досягнуто консенсусу в усвідомленні необхідності ухвалення таких заходів у цьому напрямі на рівні міжнародних зустрічей та органів, що слідкують за дотриманням міжнародних договорів. У 1996 році у Спеціальному огляді з дискримінації у праці було проаналізовано застосування Конвенції № 111. Комітет експертів МОП із застосування конвенцій і рекомендацій навів низку прикладів сексуального домагання в період трудової діяльності (як щодо жінок, так і щодо чоловіків).

Загалом право на охорону здоров'я та безпечні умови праці закріплено в основоположному документі про права жінок – Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 року. Підпункт f пункту 1 статті 11 цієї Конвенції передбачає, що держави-учасниці вживають усіх необхідних заходів для забезпечення права жінок на охорону здоров'я й безпечні умови праці, включаючи захист репродуктивної функції [11].

Міжнародні гендерні дослідження останнього часу в галузі охорони та гігієни праці підтверджують, що відмінності між групами робочого населення визначаються швидше індивідуальними особливостями людини, а не фізіологічними відмінностями між статями. На нашу думку, оптимальним варіантом буде плавний перехід від заборонного до дозвільного характеру законодавства. За певних умов, закріплених законом або трудовим договором, у працюючих жінок може існувати можливість вибору щодо використання тих або інших пільг і компенсацій, пов'язаних із статевою належністю. Обмеження щодо застосування праці жінок мають бути зумовлені лише необхідністю охорони здоров'я жінок, дітонородженням, годуванням грудних дітей і наявністю у сім'ї дітей-інвалідів [12, с. 17].

Технічний прогрес у світовому масштабі повинен не тільки сприяти найбільш повному залученню жінок у сферу праці та підвищенню їх професійної кваліфікації, а також полегшенню трудових умов для цієї категорії населення, що досягається й шляхом удосконалення міжнародно-правової охорони їх праці загалом.

**Висновки.** Враховуючи зазначене вище, необхідно підкреслити, що створення правового підґрунтя у сфері захисту прав жінок – це клопітка робота, до якої долучаються постійно діючі органи, спеціально створені інституції міжнародних міждержавних організацій, посадові особи цих структур, які є стрижнем співпраці у цій галузі [13, с. 23]. МОП, так само як і ООН, розробила значний масив норм щодо охорони праці жінок. Конвенція ООН про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок, яку станом на сьогодні ратифікували 188 держав, прямо закріплює





право жінок на охорону здоров'я й безпечні умови праці, включаючи захист репродуктивної функції, хоча б на одному рівні з чоловіками. Акти МОП, розроблені в тому числі за участі інших міжнародних організацій, зокрема Всесвітньої організації охорони здоров'я, забезпечують особливі умови праці жінок у нічний час, на тяжких роботах, в особливих сферах зайнятості. Виходячи з постулату про тісний зв'язок між жіночим здоров'ям і життєздатністю наступних поколінь, доходимо висновку, що забезпечення належної охорони жіночої праці на міжнародному рівні відповідає не лише інтересам самих трудящих жінок, а й інтересам кожного роботодавця й кожної держави.

**Список використаних джерел:**

1. Сергеева С.М. Міжнародно-правовий захист прав жінок: історія і сучасність / С.М. Сергеева // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 3. – С. 284–288.
2. Гончарова Ю.А. Законодавче забезпечення міжнародного захисту прав жінок / Ю.А. Гончарова // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 334–338.
3. Охрана труда в цифрах. Направления совершенствования глобальной культуры охраны труда [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/areas/safety/docs/safetyinnumbersrus.pdf>.
4. Конвенция о труде женщин в ночное время от 13.06.1921 г. № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c004\\_ru.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c004_ru.htm).
5. Рекомендация о труде женщин в ночное время в сельском хозяйстве от 25.10.1921 г. № 13 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_r013\\_ru.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r013_ru.htm).
6. Конвенція про нічну працю від 26.06.1990 г. № 171 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_033](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_033).
7. Конвенція про використання свинцевого білила в малярній справі від 25.10.1921 г. № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_157](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_157).
8. Конвенція про використання праці жінок на підземних роботах у шахтах будь-якого роду від 21.06.1935 г. № 45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_134](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_134).
9. Конвенція про зайнятість та умови праці й життя сестринського персоналу від 21.06.1977 г. № 149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/993\\_056](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/993_056).
10. Декларация об искоренении насилия в отношении женщин. Принята резолюцией 48/104 Генеральной Ассамблеи от 20.12.1993 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/violence.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/violence.shtml).
11. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18.12.1979 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_207).
12. Миронова А.В. Международно-правовое регулирование труда женщин : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Международное право; европейское право» / А.В. Миронова. – М., 2008. – 23 с.
13. Сироїд Т.Л. Міжнародно-правове регулювання захисту жінок на універсальному рівні / Т.Л. Сироїд // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 10. – С. 18–24. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/12/syroid\\_10.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/12/syroid_10.pdf).



**СИДОРЕНКО А. С.,**  
кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри кримінального,  
адміністративного та трудового права  
(Полтавський юридичний інститут)

УДК 349.2

### ДО ПИТАННЯ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ

Досліджено теоретичні питання диференціації правового регулювання праці за трудовим законодавством України. Надано характеристику диференціації правового регулювання трудових відносин, визначено її поняття й основні критерії. Доведено, що диференціація правового регулювання праці залежить не тільки від діяльності громадянина у сфері праці, а й від способів реалізації трудової функції та умов праці. Проаналізовано критерії диференціації трудового права в сучасних умовах господарювання, які поділяються на об'єктивні й суб'єктивні.

**Ключові слова:** диференціація правового регулювання, підстави диференціації, об'єктивні фактори, суб'єктивні фактори, умови праці.

Исследованы теоретические вопросы дифференциации правового регулирования труда за трудовым законодательством Украины. Предоставлено характеристику дифференциации правового регулирования трудовых отношений, определены ее понятия и основные критерии. Доказано, что дифференциация правового регулирования труда зависит не только от деятельности гражданина в сфере труда, но и от способов реализации трудовой функции и условий труда. Проанализированы критерии дифференциации трудового права в современных условиях хозяйствования, которые подразделяются на объективные и субъективные.

**Ключевые слова:** дифференциация правового регулирования, основания дифференциации, объективные факторы, субъективные факторы, условия труда.

Theoretical questions differentiation of legal regulation of labor under the labor laws of Ukraine. The characteristic differentiation of legal regulation of labor relations, to its concept and basic criteria. It is proved that the differentiation of legal regulation of labor depends not only on the activities of the citizen in the workplace, but also on ways to implement the work function and working conditions. Analyzed criteria of differentiation of labor law in the current economic conditions, which are divided into objective and subjective.

**Key words:** legal regulation of differentiation, differentiation reason, objective factors, subjective factors working conditions.

**Вступ.** У сучасних умовах розвитку нашої держави національне законодавство характеризується нестабільністю, наявністю суперечностей і великою кількістю норм, що не відображають механізму їх реалізації.

Однією з актуальних проблем у сучасній юридичній науці є забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Це викликано необхідністю глибокого переосмислення усталених уявлень, пошуку нових ідей і введення нових понять.

У науці трудового права завжди приділялася увага проблемам дослідження загального і спеціального регулювання трудових відносин. В основі таких досліджень формуються поняття єдності й диференціації в трудовому праві.

Проблема єдності й диференціації правового регулювання праці посідає важливе місце в науці трудового права.

Теоретичне підґрунтя досліджуваної проблеми становлять праці вітчизняних науковців: Н.Б. Болотіної, В.С. Венедіктова, З.Д. Григор'євої, В.В. Жернакова, С.О. Іванова, М.І. Іншина, О.М. Куренного, Р.З. Лівшиця, Ю.П. Орловського, П.Д. Пилипенка, В.І. Прокопенка, Г.І. Чанишевої



та ін. Хоча праці вказаних учених не втратили своєї наукової цінності й до цього часу, але в сучасних умовах розвитку нашої держави потребує деякого переосмислення ця проблема.

**Постановка завдання.** Метою статті є наукове виявлення й вирішення теоретичних і практичних питань диференціації правового регулювання праці. Для її досягнення необхідно вирішити такі основні завдання: а) надати правову характеристику диференціації правового регулювання праці; б) визначити й охарактеризувати основні підстави диференціації.

**Результати дослідження.** Право на працю є визначальним для групи конституційних соціально-економічних прав.

Відповідно до ст. 6 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, право на працю включає право кожної людини на отримання можливості заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується [1].

За сучасних умов розвитку нашої держави потребує вдосконалення правовий механізм регулювання суспільних відносин.

Саме у сфері праці виникає багато проблем, що не дають змоги реалізувати закріплені Конституцією України права, свободи та законні інтереси громадян.

Проблема полягає в недосконалості відповідного нормативно-правового забезпечення між правовими нормами в галузі єдності й диференціації праці.

Трудове право, як і будь-яка інша галузь права, характеризується єдністю і диференціацією правового регулювання праці. Це виявляється у джерелах трудового права, де є норми, які поширюються на всі трудові відносини, так і норми, які мають обмежену сферу дії. Про єдність трудового права свідчать статті Кодексу законів про працю України. Кодекс законів про працю України – єдиний кодифікований акт, що закріплює цілі й завдання трудового законодавства, які поширюються на всю територію України та на всіх працівників незалежно від форм власності й виду діяльності. Єдність правового регулювання трудових відносин свідчить про внутрішній нерозривний зв'язок усієї сукупності норм, що регулюють суспільні відносини, які становлять предмет трудового права, а диференціація виявляється в наявності спеціальних норм, які поширюються на окремі категорії громадян (жінок, неповнолітніх, інвалідів). Єдність виявляється в правах та обов'язках працівників і роботодавців, загальних положеннях Кодексу законів про працю України, загальних нормативних актах трудового законодавства. Ці норми мають загальний характер.

Поряд із загальними нормами існують спеціальні норми. Такі норми забезпечують диференціацію при регулюванні відносин, які входять у предмет трудового права.

Захист прав та інтересів працівників і роботодавців є одними з основних цілей і завдань трудового законодавства, що регулюється Кодексом законів про працю України. Це можливо лише за умови дотримання основного принципу трудового права, зокрема рівності прав і обов'язків працівників. Але варто звернути увагу на те, що різні категорії працівників володіють неоднаковими можливостями, працюють у різних умовах. Для цього необхідне врахування особливостей окремих категорій працівників, їх трудових функцій. Для цього особливе значення має диференціація правового регулювання праці.

Єдність і диференціація правового регулювання праці – взаємопов'язані категорії.

Диференціація надає можливість урахувати специфіку різних груп відносин і підвищити ефективність їх правової регламентації.

Зміни й доповнення трудового законодавства, що стосуються правового регулювання праці окремих категорій громадян, ставлять перед наукою трудового права завдання подальшого дослідження особливостей правового регулювання праці окремих категорій громадян як в теоретичному, так і в практичному аспекті трудового законодавства.

Вирішення зазначених питань і визначає актуальність дослідження проблеми диференціації правового регулювання праці.

Питання диференціації правового регулювання праці досліджувало багато науковців.

Так, на думку М.І. Іншина, завданнями диференціації є індивідуалізація загальної правової норми стосовно окремих категорій працівників, які володіють неоднаковими здібностями або працюють у різних умовах [2, с. 140]. Тобто, загальною метою диференціації правового регулювання праці є встановлення відмінностей у правовому регулюванні окремих різновидів трудових відносин.

В.І. Прокопенко визначає диференціацію трудового законодавства як встановлені державою відмінності в змісті й обсязі прав та обов'язків суб'єктів трудових відносин на певних підставах



[3, с. 83]. Слід зазначити, що диференціація правового регулювання праці дає змогу досягти більш реальної рівності прав і свобод окремих категорій громадян порівняно із загальним законодавством про працю.

Варто звернути увагу й погодитися з твердженням Г.І. Чанишевої та Н.Б. Болотіної про те, що спеціальні норми конкретизують загальні норми, доповнюють їх, а в деяких випадках установлюють винятки із загальних норм [4, с. 54]. Більшість спеціальних норм стосується не всіх працівників тієї чи іншої галузі, вони поширюються переважно на основні, провідні професії.

У науці трудового права диференціація правового регулювання праці відбувається за допомогою відповідних факторів. Як слушно зауважує В.В. Жернаков, в основі диференціації лежать установлені суспільні фактори, що визначають відмінності в умовах праці й потребують відображення в нормах права. Ці фактори є суспільними категоріями, держава враховує їх і надає їм значення [5, с. 42].

З приводу підстав диференціації існує багато думок серед науковців. Так, О.С. Пашков усі підстави диференціації поділяє на такі:

а) зумовлені об'єктивними умовами праці (важливість галузі виробництва, виробничі умови праці, територіальне розташування підприємства, кліматичні умов тощо);

б) суб'єктивні, тобто зумовлені особистими особливостями організму працівника (жінки, неповнолітні, інваліди) [6, с. 106].

Науковці радянських часів, такі як С.О. Иванов, Р.З. Лівшиць, Ю.П. Орловський, підстави диференціації правового регулювання праці ділять на дві групи. Перша включає об'єктивні фактори, тобто ті, що не пов'язані з особистісними особливостями громадян як суб'єктів трудового права (галузі народного господарства, умови праці, територіальне розташування). Друга група включає фактори особистісного характеру (вік, стать, фізіологічні особливості організму) [7, с. 329].

О.М. Куренной також визначає, що обставини, покладені в основу диференціації, діляться на об'єктивні та суб'єктивні. Об'єктивні обставини, на думку вченого, пов'язані з наданням різних пільг і переваг в оплаті праці, соціальному страхуванні, регулюванні робочого часу й часу відпочинку. До суб'єктивних обставин автор зараховує також вік, стать, стан здоров'я [8, с. 23–24].

З.Д. Григор'єва поряд із об'єктивними та суб'єктивними факторами також виділяє соціальні, що поєднує в собі підстави, зумовлені усиновленням і вихованням працівниками-батьками своїх малолітніх дітей [9, с. 28].

Такий провідний науковець галузі трудового права, як В.І. Прокопенко, з думкою якого ми погоджуємося, підкреслює, що законодавство України використовує різні критерії диференціації правового регулювання праці в сучасних умовах господарювання. Сюди вчений зараховує ставлення працівників до майна підприємства; національну належність засобів виробництва; належність підприємства до державної форми власності; суспільну значущість трудової функції, що виконується працівниками; особливі природні, географічні й геологічні умови тощо [10, с. 84].

Підводячи підсумок щодо факторів диференціації правового регулювання праці, можна зазначити, що в науці трудового права за загальним правилом вони діляться на об'єктивні й суб'єктивні.

До об'єктивних науковці зараховують такі:

а) умови праці на підприємстві, наприклад, заробітна плата;

б) кліматичні умови, у яких відбувається трудова діяльність. Ст. 7 Кодексу законів про працю України визначає, що особливості регулювання праці осіб, які працюють у районах з особливими природними географічними та геологічними умовами, установлюється спеціальним законодавством. Диференціація правового регулювання праці за географічно-геологічною ознакою пояснюється природно-кліматичними умовами відповідного району тощо;

в) значення галузі економіки і продукції, яка випускається. Цей критерій покликаний враховувати значення галузі в народному господарстві. Така ознака відображається в нормах охорони праці (створення здорових і безпечних умов праці) тощо.

До суб'єктивних підстав диференціації правового регулювання праці зараховують такі, що характеризують громадян, які вступають у трудові відносини, тобто враховується таке:

а) вік. Основні риси цієї підстави відображають вікові відмінності суб'єктів. Наприклад, у ст. 197 Кодексу законів про працю України визначається, що працездатною є молодь віком від 15 до 28 років;

б) фізіологічні особливості працівника. Наприклад, у ст. 174 Кодексу законів про працю України вказано, що забороняється застосування праці жінок на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах, крім деяких підземних робіт;

в) стан здоров'я. Наприклад, ст. 170 Кодексу законів про працю України передбачає, що пра-





цівників, які потребують за станом здоров'я надання легшої роботи, власник або уповноважений ним орган повинен перевести, за їх згодою, на таку роботу, що відповідає медичному висновку, тимчасово або без обмеження строку.

Варто звернути увагу на те, що суттєве значення для диференціації правового регулювання праці має також такий критерій, як строк дії трудового договору.

Науковці в царині трудового права виділяють також й інші критерії диференціації правового регулювання праці.

Так, О.В. Смирнов визначає такі:

- а) галузева диференціація, тобто характер і особливості виробництва;
- б) суб'єктна диференціація, тобто статеві, кваліфікаційні й інші особливості;
- в) територіальна диференціація, тобто місцезнаходження організації [11, с. 29].

С.Л. Рабинович-Захарін сформулював такі критерії:

- а) диференціація за основним типом трудового правовідношення;
- б) диференціація, основана на особливостях трудового зв'язку з підприємством;
- в) диференціація, зумовлена особливостями окремих професій [12, с. 109].

Отже, диференціація правового регулювання праці дає змогу досягти більш реальної рівності прав і свобод окремих категорій громадян порівняно із загальним законодавством про працю.

**Висновки.** Дослідження питання єдності й диференціації правового регулювання праці є актуальним, оскільки чинний Кодекс законів про працю України був прийнятий ще за часів радянської влади, коли держава була й законодавцем, і виконавцем власних законів. Він частково регулює питання диференціації правового регулювання праці окремих категорій працівників. Загальні норми трудового законодавства не можуть ефективно регулювати роботу всіх категорій працівників.

Трудове законодавство йде шляхом подальшого пошуку найбільш ефективних способів регулювання трудових відносин. Диференційований підхід правового регулювання праці залежить не тільки від діяльності громадянина у сфері праці, а й від способів реалізації трудової функції та умов праці. Доведено, що в царині трудового права підстави диференціації правового регулювання праці діляться на об'єктивні та суб'єктивні. Диференціація трудового законодавства здійснюється за допомогою прийняття спеціальних нормативних актів, які стосуються тільки певної групи працівників. На нашу думку, доречно встановити критерії, згідно з якими норми права про диференціацію можуть міститися в законодавстві. Аналізуючи чинний Кодекс законів про працю України щодо наявності в ньому норм про диференціацію, можемо зробити висновок про його недосконалість. На етапі розробки проекту Трудового кодексу України його слід доповнити розділом про диференціацію трудового права, а також відповідні зміни внести до чинного Кодексу законів про працю України.

#### Список використаних джерел:

1. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : Пакт, Міжнародний документ, Організація Об'єднаних Націй від 16.12.1966 р. / Ратифіковано Указом Верховної Ради Української РСР № 2148-VII від 19.10.1973 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http // zakon.nau.ua](http://zakon.nau.ua).
2. Іншин М.І. Поняття диференціації правового регулювання в сфері державної служби України / М.І. Іншин // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 21 – С. 136–143.
3. Прокопенко В.І. Трудове право : [курс лекцій] / В.І. Прокопенко. – К. : Вентурі, 1996. – 224 с.
4. Чанышева Г.И. Трудовое право Украины : [учебник] / Г.И. Чанышева, Н.Б. Болоина. – Х. : Одиссей, 1999. – 480 с.
5. Трудовое право в вопросах и ответах: [учебно-справочное пособие] / под ред. В.В. Жернакова. – Х. : Одиссей, 2000. – 624 с.
6. Советское трудовое право / под ред. А.С. Пашкова, О.В. Смирнова. – М. : Юрид. лит., 1982. – 346 с.
7. Иванов С.А. Советское трудовое право: вопросы теории / С.А. Иванов, Р.З. Лившиц, Ю.П. Орловский. – М. : Наука, 1978. – 366 с.
8. Куренной А.М. Трудовое право: на пути к рынку / А.М. Куренной. – М. : Дело Лтд, 1993. – 304 с.
9. Григорьева З.Д. Теоретические основы правового регулирования труда молодежи в СССР : [учебное пособие по спецкурсу] / З.Д. Григорьева. – Пермь : ПГУ, 1988. – 79 с.
10. Прокопенко В.І. Трудове право України : [підручник] / В.І. Прокопенко. – Х. : Консум, 1998. – 480 с.
11. Трудовое право : [учебник] / под ред. О.В. Смирнова. – М. : Статус ЛТД, 1996. – 528 с.
12. Рабинович-Захарин С.Л. К вопросу о дифференциации советского трудового права / С.Л. Рабинович-Захарин // Вопросы советского гражданского и трудового права. – М. : Изд-то АН СССР, 1952. – С. 95–110.





**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

**ДАМІРЧИЄВ МУШФІК  
ІСКЕНДЕР ОГЛИ,**  
кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри фінансового права  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

УДК 347.73

**ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ ЯК ОБ'ЄКТ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Стаття присвячена дослідженню бюджету як об'єкта фінансової діяльності. Для кращого розкриття поставленої мети здійснено історичний екскурс до витоків фінансового права. Автор удається до аналізу податкового законодавства Азербайджанської Республіки, на основі якого демонструє його недоліки і пропонує шляхи їх подолання.

**Ключові слова:** фінансова діяльність, об'єкт фінансової діяльності, публічні гроші, бюджет, доходи державного бюджету, бюджетний період.

Статья посвящена исследованию бюджета как объекта финансовой деятельности. Для лучшего раскрытия поставленной цели осуществлен исторический экскурс к истокам финансового права. Автор прибегает к анализу налогового законодательства Азербайджанской Республики, на основе которого демонстрирует его недостатки и предлагает пути их преодоления.

**Ключевые слова:** финансовая деятельность, объект финансовой деятельности, публичные деньги, бюджет, доходы государственного бюджета, бюджетный период.

To research budget as an object of financial activities. For a better opening goal made a historical excursion to the sources of finance. By resorting to the analysis of the tax legislation of the Azerbaijan Republic on which demonstrates its shortcomings and offers possible solutions.

**Key words:** financial activity, financial activities, public money, budget, fiscal revenues, budget period.

**Вступ.** Державний бюджет – основа функціонування будь-якої країни, адже шляхом його існування забезпечуються не тільки потреби громадян, а й розвиток усього суспільства загалом. Проблема дослідження бюджету як об'єкта фінансової діяльності в різні часи приділялося достатньо уваги науковців, серед них Л.К. Воронова, Ю.О. Крохіна, Н.М. Озеров, Н.В. Сидорова, Н.І. Хімічева, І.М. Ющенко та ін. Однак слід зауважити, що підходи вчених до зазначеного поняття суттєво різняться. Отже, можна зазначити, що дослідження бюджету як об'єкта фінансової діяльності на сьогодні залишається актуальною і важливою як з теоретичної, так і практичної точки зору темою дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження бюджету як об'єкта фінансової діяльності з огляду на законодавства України та Азербайджанської Республіки.

**Результати дослідження.** Безпосереднім об'єктом фінансової діяльності є публічні кошти, тобто йдеться про гроші, які акумулюються державою та територіальними громадами для виконання суспільно значущих функцій, можливості фінансового забезпечення існування як дер-



жави, так і суспільства. Мова йде про формування грошової можливості забезпечити значущі суспільні потреби для всіх осіб, які мешкають на території держави (медицина, освіта, правопорядок тощо).

Показовим у цьому сенсі є приклад виокремлення фінансово-правового регулювання з іншої галузі. Найчастіше витоки фінансового права пов'язують із цивільним правом, виходячи з такого критерію, як гроші. Справді, предметом фінансової діяльності й, відповідно до цього, фінансово-правового регулювання є обіг грошей, але треба чітко визначити – яких. Ідеться виключно про гроші, власником яких стає публічний суб'єкт. Лише обіг коштів держави й територіальних громад охоплює предмет фінансового права. Водночас цивільно-правове регулювання також виділяє гроші (як різновид майна) об'єктом свого впливу та упорядкування, але йдеться про кошти, які знаходяться у власності юридичних і фізичних осіб. Отже, гроші й у фінансовому праві, і в цивільному праві наявні як певний специфічний інструмент. Але це не означає глибокої характеристики природи цих галузей права, до яких належить насамперед предмет і метод. У цьому публічне фінансове право та приватне право принципово відрізняються.

Виходячи з цього, можна дійти висновку, що публічність фінансової діяльності чітко простежується в тих засобах, якими вона організується й здійснюється (імперативних), характері, межах, підставах і принципах однорідності відносин, котрі ми включаємо до тих, що пов'язуються із фінансовою діяльністю. Ідеться лише про такий тип однорідних суспільних відносин, який пов'язаний з обігом публічних грошових фондів, рухом коштів, власниками яких є держава й територіальні громади.

Повернімося до нашого прикладу, витоків фінансово-правового регулювання. З урахуванням вищевикладеного, на нашу думку, стає зрозумілим вихідне значення у відносинах фінансової діяльності державницьких засад публічного суб'єкта, який уособлює та виражає інтереси як держави, так і окремих адміністративно-територіальних утворень. Тому стає зрозумілим, що, розвиваючись, державне право (на сьогодні – конституційне) об'єктивно сформувало блок норм (спочатку на рівні інституту, а пізніше – підгалузі), які регулювали саме обіг державних коштів. Це й зумовило на певному етапі виділення такої групи правових норм, за рахунок чого і сформувалося фінансове право.

Отже, об'єктом фінансової діяльності є публічні гроші, які акумулюються як на рівні централізованих фондів (бюджетів), так і в децентралізованих формах. Останні, фактично, належать тим же власникам (державі й територіальним громадам), але не передбачають відповідної централізації до спеціально утворених фондів цими суб'єктами. Ідеться про кошти державних і комунальних підприємств, які з метою більш оперативного й ефективного використання мають свої особливі режими обігу. При цьому все ж таки більшість відносин щодо фінансової діяльності пов'язується саме з обігом коштів, акумульованих на рівні бюджетів.

Закон Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему» встановлює організаційні, правові й економічні підстави організації бюджетної системи в Азербайджанській Республіці, складання, затвердження, виконання бюджетів і контролю за їх виконанням, а також принципи взаємозв'язку Державного бюджету з позабюджетними державними фондами, місцевими бюджетами. Отже, в преамбулі до цього закону визначається спрямування бюджетної діяльності як різновиду фінансової діяльності. Водночас хотілося б зробити два принципових зауваження. По-перше, закон не може встановлювати організаційні, економічні підстави. Це правовий акт, тому може йтися лише про закріплення правових підстав організації бюджетної системи тощо. Показово, що «Бюджетним кодексом України визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства» [1]. По-друге, у преамбулі до азербайджанського закону наголошується на встановленні взаємозв'язку між Державним бюджетом і місцевими бюджетами. Тоді як, згідно з п. 3.1. ст. 3 Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему», бюджетна система в Азербайджанській Республіці складається із Державного бюджету Азербайджанської Республіки, бюджету Нахчіванської Автономної Республіки та місцевих бюджетів. Відтак, у преамбулі зник бюджет Нахчіванської Автономної Республіки.

На нашу думку, потребує корегування й визначення бюджету. Так, відповідно до п. п. 1.1.1. п. 1.1. ст. 1 «Основні поняття, що використовуються в законі» Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему», бюджет – це основний фінансовий документ для збирання та



використання коштів, необхідних для виконання за допомогою відповідних органів державної влади Азербайджанської Республіки й органів самоврядування обов'язків і функцій, що належать державі та муніципалітетам. На жаль, у такому визначенні наявна принципова помилка – поєднання бюджету й акта про бюджет. Документом може бути закон про державний бюджет або відповідне рішення муніципалітету, але це в жодному разі не є безпосередньо бюджетом.

Наприклад, відповідно до Бюджетного кодексу України, бюджетом визначається план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються, відповідно, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1, ст. 1]. У цій самій статті визначено й поняття закону про Державний бюджет України як закону, який затверджує державний бюджет і містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду. Нижче в цій самій статті надано визначення й рішення про місцевий бюджет як нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий у встановленому порядку, що затверджує місцевий бюджет і визначає повноваження, відповідно, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду. Отже, український законодавець чітко розмежує поняття бюджету й акта про бюджет, чого, на жаль, немає в Законі Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему».

Ще на один принциповий недолік визначення бюджету в Азербайджанському акті хотілося б звернути увагу – відсутність посилання на відповідний термін часу. Бюджетні відносини характеризуються принциповою періодичністю, орієнтованою на бюджетний період. Бюджет «народжується» з початком бюджетного періоду та «помирає» із закінченням бюджетного періоду. Найчастіше бюджетний період орієнтується на один рік. Так, відповідно до ст. 3 Бюджетного кодексу України, бюджетний період для всіх бюджетів, що являють собою бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року й закінчується 31 грудня того самого року. Неприйняття Верховною Радою України Закону про Державний бюджет України до 1 січня відповідного року не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду. Відповідно до Конституції України, бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим. Такими обставинами можуть бути введення воєнного стану й оголошення надзвичайного стану в Україні. У разі затвердження Державного бюджету України на інший, ніж передбачено в Бюджетному кодексі, бюджетний період місцеві бюджети мають бути затверджені на такий самий період. Ця принципова ознака бюджетних відносин в азербайджанському законодавстві не висвітлюється взагалі.

Основне місце в бюджетній системі посідає Державний бюджет. Це стосується як законодавства України, так і Азербайджану. При цьому хотілося б звернути увагу на проблемність у регулюванні саме цієї обставини як Бюджетного кодексу України, так і Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему». Вони єдині стосовно того, що в жодному з актів не надано визначення Державного бюджету. Нам видається, що таке визначення в українському акті має міститися в ст. 2 «Визначення основних термінів». Але є визначення закону про Державний бюджет України як закону, який затверджує Державний бюджет України й містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду [1]. Але бюджет і акт про бюджет – це різні речі. За логікою можна було б чекати й визначення Державного бюджету у відповідному розділі, зокрема в Розділі II «Державний бюджет України». Але перша стаття цього розділу визначає склад доходів Державного бюджету України, залишаючи не з'ясованим остаточно – що ж таке Державний бюджет загалом [1, ст. 29]

Навряд чи краща ситуація стосовно цього аспекту і в азербайджанському бюджетному законодавстві. Так, немає визначення Державного бюджету в ст. 1 «Основні поняття, що використовуються в законі» Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему». Розділ II цього закону «Державний бюджет» починається зі ст. 8 «Мета Державного бюджету», яка визначає як мету, так і склад Державного бюджету Азербайджанської Республіки. Визначаючи мету Державного бюджету Азербайджанської Республіки, законодавець виділяє забезпечення збирання й використання в установленому законодавством порядку фінансових коштів для вирішення економічних, соціальних та інших стратегічних програм і проблем країни, виконання функцій



держави. Не зупиняючись детально на аналізі так визначеної мети, хотілося б лише звернути увагу на нечіткість і незрозумілість такої категорії, як «фінансові кошти». Фінанси зручніше розглядати як сукупність відносин. Тоді як для бюджету принциповим є акумуляція не фінансів, а грошей. Саме тому, нам видається, більш логічно в цьому випадку посилатися або на кошти, або загалом на гроші. У частині другій цієї самої статті йдеться про склад Державного бюджету Азербайджанської Республіки, який включає централізовані доходи та видатки й місцеві доходи та видатки. Суперечним виглядає й це положення, але знов-таки ми стикаємося з проблемою відсутності визначення Державного бюджету.

Складно погодитись і з визначенням доходів Державного бюджету Азербайджанської Республіки. Так, відповідно до п. 9.1. ст. 9 Закону Азербайджанської Республіки «Про бюджетну систему», до доходів Державного бюджету належать такі: державні податки, гранти й інші доходи. Але платежі, що належать до державних податків, зараховані до категорії таких не за принципом надходження до відповідного типу бюджету, а за принципом реалізації компетенції відповідного суб'єкта влади. Так, державні податки встановлюються вищим органом державної влади (Мелі Меджлісом) й розподіляються між усіма типами бюджетів у державі. Тому уявлення щодо надходження повністю державних податків до Державного бюджету є помилковим.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи все вищевикладене, можна зробити висновок про те, що неоднозначність підходів до розуміння бюджету як об'єкта фінансової діяльності існує не лише в наукових колах, багато невідповідностей у закріпленні цієї категорії, на жаль, і на сьогодні залишається в законодавчих актах. На прикладі аналізу законодавчих актів Азербайджанської республіки нами продемонстровано, що достатня кількість недоліків щодо регулювання Державного бюджету стосується його основних складових, що, беззаперечно, перешкоджає його повному та правильному функціонуванню. Запропоновані в статті шляхи подолання зазначених проблем можуть бути враховані в правотворчому процесі законодавчими органами.

**Список використаних джерел:**

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50. – Ст. 572.

**КОВАЛЕНКО А. А.,**  
здобувач  
(Інститут держави і права імені  
В. М. Корецького Національної  
академії наук України)

УДК 347.734

**БАНКІВСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ У КОНТЕКСТІ ПРЕДМЕТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА**

У статті досліджується банківська діяльність. Аналізуються доктринальні погляди на предмет фінансового права та фінансово-правового регулювання. Розглядаються особливості фінансово-правового регулювання відносин у банківській сфері. Особлива увага приділяється фінансово-правовим відносинам за участі банків й інших фінансово-кредитних установ. Висвітлюються питання розуміння поняття «банківське право» і зв'язок банківського права з фінансовим правом.

**Ключові слова:** банківська діяльність, банківське право, фінансове право, предмет фінансово-правового регулювання.



В статье исследуется банковская деятельность. Анализируются доктринальные взгляды на предмет финансового права и финансово-правового регулирования. Рассматриваются особенности финансово-правового регулирования отношений в банковской сфере. Особое внимание уделяется финансово-правовым отношениям с участием банков и других финансово-кредитных учреждений. Освещаются вопросы понимания понятия «банковское право» и связь банковского права с финансовым правом.

**Ключевые слова:** банковская деятельность, банковское право, финансовое право, предмет финансово-правового регулирования.

Banking activity is investigated in the article. Doctrine views on financial law subject and financially-legal regulation are analyzed. The features of the financially-legal adjusting of relations in the bank sphere are examined. The special attention is spared to the financially-legal relations at participation of banks and other financial and credit institutions. The question of understanding of concept “bank law” and copulas of bank law with a financial law is illuminated.

**Key words:** banking activity, bank law, financial law, subject of the financially-legal regulation.

**Вступ.** На сьогодні державі Україна доводиться вирішувати широке коло фінансово-економічних і правових проблем, пов'язаних із виведенням країни з кризової ситуації, вирівнюванням рівня фінансового забезпечення працівників бюджетної сфери тощо. Важливим у цьому складному процесі є питання участі банків як найбільших посередників на ринку фінансових послуг. Також актуальніше є банківська діяльність, пов'язана не лише із залученням і подальшим розміщенням вільних коштів споживачів фінансових послуг, а й та, що опосередковує здійснення публічних фінансових функцій держави.

Фінансово-правові питання, пов'язані з банківською діяльністю, у юридичній науці розглядаються вже досить тривалий час. Особливо варто відмітити роботи таких учених, як М.М. Агарков, Ю.В. Ващенко, Л.К. Воронова, Д.О. Гетманцев, Н.Ю. Єрпильова, І.Б. Заверуха, А.Т. Ковальчук, О.О. Костюченко, Т.А. Латковська, О.М. Олійник, О.П. Орлюк, М.В. Старинський, Г.А. Тосунян та інші.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у висвітленні особливостей банківської діяльності, банківського права крізь призму фінансового права.

Отже, дослідження питання про банківську діяльність у контексті предмета фінансового права потребує з'ясування того, що ж являє собою власне предмет фінансового права, фінансово-правового регулювання та яким є його поширення на банківські відносини.

**Результати дослідження.** Вважається, що предметом фінансового права є суспільні відносини, які виникають, змінюються і припиняються у сфері публічної фінансової діяльності; предметом фінансово-правового регулювання є публічні фінанси, тобто ті, у яких втручання держави й наділення одного із суб'єктів фінансових правовідносин правом владних приписів викликає самою сутністю існування та діяльності держави [1, с. 96–98].

Фінансове право також пропонується визначити як систему норм права, що регулюють розподільні й перерозподільні відносини у сфері публічних фінансів з метою створення державних і муніципальних фондів коштів для задоволення суспільних потреб. І, як далі зазначає професор П.С. Пацурківський, таке розуміння предмета та змісту фінансового права найбільш адекватно відповідає його справжній суспільній природі [2, с. 95].

У досить широкому розумінні предметом фінансового права є діяльність держави в особі всіх публічно-правових утворень щодо забезпечення публічних інтересів у сфері емісії й обігу грошей, включаючи процеси формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, а також здійснення банківської, інвестиційної, страхової діяльності, участі держави в кредитних відносинах [3, с. 64]. Розглядаючи концепцію, що лежить в основі визначення предмета фінансового права, через фінансову діяльність публічно-правових утворень із формування, розподілу й використання грошових фондів, І.А. Цинделіані акцентує увагу на тому, що





за такого підходу нині вже не розкривається весь потенціал фінансового права; нові властивості фінансового права полягають у тому, що з регулятора публічних фінансів воно стало регулятором відносин, які існують паралельно з публічними і пов'язані з приватними фінансами [4, с. 245].

Варто підтримати думку про те, що «наявна палітра думок відображає науковий пошук, який на відповідному етапі розвитку науки фінансового права перейде в інший якісний стан, що дає змогу визначити предмет фінансового права, зміст якого відображав би об'єктивну даність і сприяв законодавцю в розумінні меж фінансово-правового регулювання» [5, с. 53].

Професійне й регулярне здійснення господарської діяльності, спрямованої на комерційне використання тимчасово вільних залучених коштів, є головною специфічною особливістю та відмінною рисою банківської діяльності. Ця особливість викликає необхідність фінансово-правової регламентації банківської діяльності. Однак фінансові правовідносини між НБУ й комерційними банками з приводу кредитної діяльності останніх, як правило, не мають як свій безпосередній об'єкт кредитні ресурси. Ці правовідносини впливають на рух фінансових ресурсів і забезпечують раціоналізацію цього руху. Об'єктом фінансових правовідносин такого роду, як слушно наголошує М.В. Сідак, є кредитна діяльність комерційних банків [6, с. 35].

Якщо виходити з традиційного підходу до предмета фінансового права як сукупності відносин, що регулюють рух публічних фінансів, то забезпечення єдності фінансово-правових аспектів регулювання відносин із приводу акумуляції, розподілу й використання фондів коштів виключає виділення з предмета фінансового права нових галузей, серед яких часто називають банківське право. Справді, банківська діяльність є предметом фінансово-правового регулювання, але ми при цьому не відкидаємо також того, що частина банківських відносин регулюється й цивільно-правовими нормами. У систему ж фінансового права входять норми публічного характеру, що регулюють частину відносин із банківської діяльності [7, с. 26].

Розглянувши предмет фінансового права, тепер можемо перейти до питання про банківське право та його зв'язок із фінансовим правом.

Загалом науковці по-різному вбачають місце банківського права серед галузей і підгалузей права. Професор О.П. Орлюк слушно наголошує на тому, що «проблема визначення суті банківського права, певною мірою, обумовлена наявним тривалим спором у теорії права щодо виділення нарівні з традиційними галузями права також і таких, що мають комплексний характер. При вивченні даного питання слід, у першу чергу, зупинитися на положеннях, розроблених теорією держави і права, як основоположною правовою наукою, що визначає загальні підвалини побудови всіх інших галузей права. Якщо йти від цілого до часткового, то у визначенні місця галузі та інституту права слід виходити з такого» [8, с. 8].

Більшість схильна підтримувати підхід, за якого банківське право є підгалуззю фінансового права (Ю.А. Ровінський, О.М. Горбунова, І.С. Гуревич, М.Г. Скарженовський, О.А. Костюченко).

Науковець Є.В. Карманов стверджує, що в умовах формування в Україні ринкових відносин банківське право створюється як галузь права на межі фінансового та цивільного права. На його думку, банківське право – це галузь права, яка являє собою систему правових норм, що регулюють суспільні відносини в процесі організації та функціонування банківської системи України з метою задоволення потреб громадян і держави [9, с. 28]. З цього приводу ми підтримуємо думку О.П. Орлюк, яка звертає увагу на те, що за такого підходу не зрозуміло, чому автор обмежується лише нормами фінансового та цивільного права, адже у сфері правового регулювання банківської діяльності не менш важливими мають бути й норми адміністративного й господарського права. Також сучасна політична ситуація в галузі боротьби з відмиванням грошей, здобутих незаконним шляхом, зовсім в іншу площину виводить кримінальне право щодо визначення його ролі в правовому регулюванні банківської діяльності [8, с. 20].

Деякі науковці передбачають можливість виокремлення банківського права в самостійну галузь права, але не зараз (наприклад, О.М. Горбунова, Л.Г. Єфимова).

Зважаючи на сферу існування банківських відносин, пов'язаних із господарською діяльністю, деякі науковці зараховують банківське право до системи господарського права (зокрема М.Л. Коган, І.А. Тинчук).

Існує також підхід, за якого банківське право виокремлюється в самостійну галузь права й охоплює норми конституційного, адміністративного, міжнародного, процесуального та іншого



законодавства; банківські відносини регулюються за допомогою комплексного методу правового регулювання (його прихильниками є, наприклад, А.М. Екмалян, Г.А. Тосунян, А.Ю. Вікулін, К. Гавальда і Ж. Стуфле). На наше переконання, у цьому випадку йдеться про комплексну галузь законодавства, а не галузь права. Предмет галузі права не можуть складати різні за своєю правовою природою публічні та приватні відносини, адже для цих відносин існує різний порядок здійснення й захисту.

Своєрідним є розуміння банківського права, за якого воно (банківське право) охоплює не тільки загальні принципи організації та діяльності банків, а й сукупність норм, що регулюють порядок надання фінансових і пов'язаних із ними послуг [10, с. 5]. У такому випадку йдеться про охоплення нормами банківського права сфери приватних і публічних фінансів.

Також банківське право розглядається як комплексна галузь права (прихильником такого підходу є, наприклад, А.О. Селіванов), як комплексний правовий інститут (наприклад, І.Б. Завєруха).

Побуває думка, що банківське право існує як явище об'єктивної правової реальності, являє собою комплексний правовий інститут, що включає норми цивільного, адміністративного та фінансового права. У процесі публічно-правової діяльності банків виникають відносини різної галузевої належності, а характерною обставиною є те, що діяльність банків, у тому числі публічно-правова, розглядається через призму галузевих уявлень. Отже, існує три концепції публічно-правової діяльності банків: фінансово-правова, адміністративно-правова та банківсько-правова [11, с. 14–15].

З приводу комплексності галузі чи правового інституту слушно висловлюється професор Т.А. Латковська: «Якщо неприпустимо включати правову норму, яка належить до однієї галузі права, в іншу галузь права, то тим більше неприпустимо включати інститут права, що містить у собі «комплекс» норм різних галузей права, у будь-яку галузь права, оскільки тим самим дана галузь права сама перетворилась би на комплексну. Тому, заперечуючи наявність у системі права комплексних галузей права, логічно правильним є недопущення існування в ній комплексних інститутів права, тим самим не порушуючи системну єдність права» [7, с. 47].

Вичерпне визначення банківського права та його співвідношення з поняттям «банківське законодавство» пропонує О.П. Орлюк: «Банківське право – це сукупність різнорідних норм, що регулюють організацію кредитної системи й діяльність банків. Банківське право не є ні підгалуззю, ні основною галуззю права. Це комплексне утворення, що має свій специфічний правовий режим (однак не видовий). Коло суспільних відносин, що регулюються банківським правом, з одного боку, достатньо вузьке, щоб бути предметом регулювання основної галузі, а з іншого – не має єдності та своєрідності. Відповідно у банківського права немає і власного методу як необхідної ознаки «класичної» галузі права. Відносини комерційних банків з центральним банком, як правило, будуються за схемою влади – підпорядкування, тобто використовують метод владних приписів. А відносини самих банків із клієнтами та один з одним засновані, переважно, на юридичній рівності сторін, тобто в цих відносинах переважає цивільно-правовий метод (хоч і не завжди в чистому вигляді). Однак правовий режим, притаманний саме відносинам у сфері банківської діяльності, відокремлює, певною мірою, цю сферу від таких галузей, як фінансове, адміністративне, цивільне, господарське право» [8, с. 27].

Те, що частина відносини, які виникають у банківській сфері, становить предмет фінансово-правового регулювання, пояснюється тим, що ці відносини виникають із приводу грошових платежів у дохід держави, витрачання грошових коштів у процесі публічної фінансової діяльності. При цьому суб'єктом такої діяльності є уповноважений орган державної влади в особі фінансового органу, кредитної установи, органа державної влади [12, с. 176].

Публічність визначає особливий вольовий характер банківських відносин, який полягає в тому, що держава визначає межі, у яких суб'єкти вступають у взаємини між собою з приводу виконання ними своїх функцій. Навіть вступаючи в приватноправові відносини, комерційні банки обмежені владними розпорядженнями держави, задані й обґрунтовані вже самою специфікою діяльності банку [6, с.28]. На сьогодні банки широко залучаються до здійснення функцій публічного характеру. Насамперед це стосується участі банків у здійсненні державного фінансового контролю, при цьому найбільш широке залучення банків у цей процес відбувається в періоди активного розвитку банківської діяльності [11, с. 13].



Публічну банківську діяльність найчастіше пов'язують із відносинами, що опосередковують рух грошей у державі й за її межами. Вважається, що матеріальним змістом правовідносин, що виникають у банківській сфері, є суспільні відносини з приводу грошей, а грошовий зміст відносин притаманний і публічній фінансовій діяльності, і відносинам, які регулюються нормами цивільного права, адже гроші є предметом цивільного обігу. У цих складних відносинах банки здійснюють операції із приватними та публічними фінансами. У відносинах публічних фінансів діяльність банків повинна бути максимально прозорою, щодо приватних фінансів – особливо увага має приділятися дотриманню банківської таємниці [12, с. 191].

Як слушно наголошує академік Л.К. Воронова, фінансові відносини належать до особливої групи суспільних відносин, які існують тільки у формі правових відносин, регулюються методом владних приписів, як і відносини, що виникають при регулюванні емісійної діяльності НБУ, організації банківської системи [13, с. 367].

Очевидно, що банківська діяльність є об'єктом фінансово-правового регулювання, адже банки є суб'єктами, учасниками правовідносин, що виникають у процесі публічної фінансової діяльності (наприклад, коли йдеться про банківську систему виконання бюджетів, карткове обслуговування бюджетних установ (виплати зарплат, пенсій, стипендій тощо). Саме через банки здійснюються безготівкові розрахунки, які нині становлять ліву частку грошових розрахунків у правовій державі.

Банківські відносини, що регулюються нормами фінансового права, складаються між:

– НБУ й органами державної влади. Розглядаючи це коло відносин, варто звернутися до розділу IX Закону України «Про Національний банк України». Так, за статтею 51 цього Закону, НБУ підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень. Підзвітність означає таке: 1) призначення на посаду та звільнення з посади Голови НБУ Верховною Радою України за поданням Президента України; 2) призначення та звільнення Президентом України половини складу Ради НБУ; 3) призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради НБУ; 4) доповідь Голови НБУ Верховній Раді України про діяльність НБУ; 5) надання Президенту України й Верховній Раді України двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі. Також НБУ щоквартально надає інформацію Президенту України, Кабінету Міністрів України й Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності щодо безготівкової емісії у відповідному періоді. Окрім цього, НБУ щорічно подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України до 15 березня – прогнозні монетарні показники на наступний рік; до 1 квітня – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу поточного року, яка підлягатиме перерахуванню до Державного бюджету України; до 1 вересня – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу наступного року, яка підлягатиме перерахуванню до Державного бюджету України.

Питання взаємин НБУ із Кабінетом Міністрів України регулюються статтею 52 цього Закону. Те, що НБУ не належить до органів виконавчої влади, підкріплюється законодавчим положенням про те, що НБУ підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України.

Особливо важливими є також положення Закону про те, що не допускається втручання органів державної влади й інших державних органів чи їх посадових і службових осіб, будь-яких юридичних чи фізичних осіб у виконання функцій і повноважень НБУ, Ради НБУ, Правління НБУ чи службовців НБУ інакше, як у межах, визначених Конституцією України та Законом (стаття 53 Закону «Про Національний банк України»). Також НБУ не має права надавати кредити в національній та іноземній валюті як прямо, так і опосередковано через державну установу, іншу юридичну особу, майно якої перебуває в державній власності, на фінансування витрат Державного бюджету України. НБУ не має права купувати на первинному ринку цінні папери, емітовані Кабінетом Міністрів України, державною установою, іншою юридичною особою, майно якої перебуває в державній власності (стаття 54 Закону «Про Національний банк України»). Наведені статті 53 і 54 Закону є гарантією того, що НБУ не втручатиметься в діяльність органів виконавчої влади, не матиме ніяких повноважень щодо контролю за державними установами;

– між НБУ й комерційними банками (з приводу банківського регулювання, банківського контролю та нагляду, реєстрації, ліцензування);



– НБУ й міжнародними організаціями (наприклад, із Світовим банком, Європейським банком реконструкції та розвитку);

– комерційними банками й органами Казначейства (в умовах існування банківської чи змішаної системи виконання бюджетів).

Фінансово-правові відносини за участі банків й інших фінансово-кредитних установ виникають після реєстрації такої установи й унесення інформації до Державного реєстру фінансових установ (тобто в систему одержання, накопичення, зберігання, захисту, використання та поширення адміністративної інформації (даних) про фінансову установу), отримання свідоцтва про реєстрацію фінансової установи (документ установленого зразка, який засвідчує факт набуття юридичною особою статусу фінансової установи й унесення фінансової установи до Реєстру).

Той факт, що в Україні досить нестабільна фінансово-економічна ситуація, все частіше з'являються випадки банкрутства банків, інших фінансово-кредитних установ, дає підстави стверджувати, що в нашій державі недостатнім є рівень публічного фінансового контролю у сфері банківської діяльності, контролю за надходженням бюджетних коштів до безпосередніх розпорядників, за сплатою та перерахуванням податків і зборів (у цих відносинах банки виступають як податкові агенти).

**Висновки.** На сьогодні є частина банківських відносин, регулювання яких неможливе без втручання держави, без залучення державного гарантування того, що суб'єкти відповідних відносин мають належний захист своїх прав та інтересів. Так, державного втручання у правове регулювання потребує сфера організації банківської системи, грошового обігу, валютного регулювання й контролю. У кризових умовах, з якими Україна зіштовхнулася у 2014 р., потребує державної підтримки приватна банківська діяльність і додаткових державних гарантій підпорядковані суб'єкти банківських відносин. Такі гарантії надаються, зокрема, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб; підтримка приватної банківської діяльності забезпечується, наприклад, проведенням валютних аукціонів, де можна придбати комерційним банкам долари США й поповнити свої валютні каси.

Зовнішні чинники, що потребують державного втручання в банківську діяльність, пов'язані із неможливістю здійснювати банківські операції на певних територіях, зважаючи на проведення антитерористичних заходів, зокрема, на Сході України.

#### Список використаних джерел:

1. Орлюк Е.П. Финансовое право как многогранное правовое явление / Е.П. Орлюк // Орлюк Е.П. Современная теория фин. права / Е.П. Орлюк // Сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. – М. : РАП, 2011. – С. 96–98.
2. Пацурківський П.С. Суцце та належне у фінансовому праві: основні типи доктринальних вирішень / П.С. Пацурківський // Проблеми філософії права. – 2003. – Т. 1. – С. 91–102.
3. Селюков А.Д. Вопросы методологии в теории финансового права / А.Д. Селюков // Сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. – М. : РАП, 2011. – С. 29–65.
4. Цинделиани И.А. Предмет и система финансового права в современной финансово-правовой литературе / И.А. Цинделиани // Современная теория фин. права : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. – М. : РАП, 2011. – С. 233–248.
5. Пиликин Г.Г. О понимании предмета финансового права России с позиции структуры финансового права / Г.Г. Пиликин // Вестник Пермского университета. Серия «Юридические науки». – 2011. – № 3. – С. 49–54.
6. Сідак М.В. Правове регулювання банківських відносин у країнах Центральної Європи: порівняльний аналіз (Україна, Чехія та Словаччина) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.В. Сідак. – Ірпінь, 2004. – 217 с.
7. Латковська Т.А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т.А. Латковська. – К., 2008. – 533 с.
8. Орлюк О.П. Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства : [монографія] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 104 с.
9. Карманов С.В. Банківське право України : [навчальний посібник] / С.В. Карманов. – Х. : Консум, 2000. – 464 с.





10. Банковское право США / [А.М. Поллард, Ж.Г. Пассейк, К.Х. Эллис, Ж.П. Дейли] ; пер. с англ. ; общ. ред. и послесл. д. ю. н. А.Я. Куника. – М. : Прогресс, 1992. – 768 с.
11. Аббясова Е.В. Банк как субъект публично-правовых отношений : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Е.В. Аббясова. – СПб., 2011. – 23 с.
12. Анишин А.Ю. Предмет финансового права: современное состояние : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / А.Ю. Анишин. – М., 2004. – 216 с.
13. Воронова Л.К. Финансове право України : [підручник] / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с.

ЛУНИНА О. С.,  
суддя  
(Дніпропетровський окружний  
адміністративний суд)

УДК 342.951

#### ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ

Стаття присвячена розгляду окремих проблемних питань визначення адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень у сфері державної реєстрації, виробленню пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства. З'ясовано наявні проблеми судової практики щодо визначення вказаного статусу.

**Ключові слова:** державна реєстрація, публічно-правовий спір, адміністративне судочинство, відповідач, органи державної влади, компетенція.

Статья посвящена рассмотрению отдельных проблемных вопросов определения административно-процесуального статуса субъекта властных полномочий в сфере государственной регистрации, выработке предложений по внесению изменений в действующее законодательство. Указано на существующие проблемы судебной практики относительно определения данного статуса.

**Ключевые слова:** государственная регистрация, публично-правовой спор, административное судопроизводство, ответчик, органы государственной власти, компетенция.

The article is devoted to consideration of separate problems of the subject of power in state registration sphere administrative procedural status determining, the development of proposals for amendments to existing legislation. There indicated on the existing problems of judicial practice regarding the determination of mentioned status.

**Key words:** state registration, public law controversies, administrative proceedings, respondent, state authorities, competence.

**Вступ.** Опрацювання теоретичних засад розгляду й вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, визначення їх особливостей зумовлює необхідність опрацювання питання адміністративно-процесуального статусу сторін таких спорів в адміністративному судочинстві. Слід зауважити, що загальним питанням адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві останнім часом приділено





значну увагу в юридичній літературі. Водночас актуальність цієї статті зумовлюється таким. По-перше, окремі особливості адміністративних матеріальних правовідносин у сфері державної реєстрації, у тому числі наявні особливості їх правового регулювання, певною мірою унеможливають застосування загального підходу до визначення адміністративного правового статусу суб'єктів таких відносин, правових наслідків їх рішень, дій, бездіяльності, а отже, ускладнюють визначення адміністративно-процесуального статусу таких суб'єктів. По-друге, як видається, саме внаслідок недостатнього теоретичного опрацювання вказаної специфіки на сьогодні спостерігається неоднозначна судова практика з питань визначення адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень, зокрема Державної реєстраційної служби України (далі – Укрдержреєстр), державного реєстратора, реєстраційної служби в адміністративних справах щодо спорів у сфері державної реєстрації. Зокрема, у справах за позовами про оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень у сфері державної реєстрації відповідачем визначаються орган державної реєстрації (реєстраційна служба відповідного управління юстиції) [1]; службова особа такого органу (державний реєстратор) [2; 3]; водночас і орган, і його службова особа [4]. Крім того, державний реєстратор достатньо часто визначається як співвідповідач в адміністративній справі, хоча, як буде показано далі, у подібних випадках його слід визначати скоріше як третю особу, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору (ч. 2 ст. 53 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: за станом на 15 квіт. 2014 р. (далі – КАС України)) [5; 6]. У всіх наведених випадках суди фактично погоджувались із наведеними варіантами визначення сторін у спорі. І це при тому, що всі оскаржувані рішення, дії, бездіяльність на рівні закону належали до компетенції одного суб'єкта – державного реєстратора. Така ситуація ускладнює звернення до адміністративного суду, а також сприяє зловживанням суддями своїми повноваженнями при вирішенні питання щодо задоволення позову чи відмови в його задоволенні з мотивів заявлення його до неналежного відповідача.

Питанням адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві науковці приділяли увагу не раз. Так, варто відмітити дисертаційні дослідження М.М. Стефанчук «Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної юрисдикції» (2012 р.) [7]; К.Ю. Пуданс-Шушлебіню «Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції» (2013 р.) [8]; монографію В.М. Бевзенка «Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми» (2010 р.) [9]. Увага приділялась також загальним питанням визначення адміністративно-процесуального статусу, зокрема можна виділити дисертаційне дослідження О.М. Андруневич «Суб'єкти адміністративного судочинства України» (2012 р.) [10]; монографію О.В. Бачуна «Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства» (2014 р.) [11]. Указаним питанням увага приділялась не тільки на рівні монографічних і дисертаційних досліджень, а й на рівні публікацій у фахових юридичних виданнях [12; 13; 14]. Питання адміністративно-процесуального статусу учасників адміністративного судочинства постійно розглядаються в науково-практичних коментарях до КАС України [15; 16; 17], а також у підручниках з адміністративного судочинства [18; 19]. Водночас у зазначених публікаціях не приділено уваги особливостям визначення такого статусу окремих учасників адміністративного судочинства при розгляді справ, що виникають з адміністративних правовідносин у сфері державної реєстрації.

**Постановка завдання.** Метою статті є розгляд окремих проблемних питань адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень у сфері державної реєстрації з урахуванням специфіки правового регулювання адміністративних правовідносин у цій сфері, вироблення пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства.

**Результати дослідження.** Як вже було вказано, у всіх зазначених вище випадках предметом оскарження були дії, що вчиняються державним реєстратором. Водночас відповідачами визначались не тільки вони, а й безпосередньо орган державної реєстрації або і реєстратор, і орган. На сьогодні значні за обсягом повноваження у сфері державної реєстрації належать Укрдержреєстру. Відповідно до п. 1 Положення про Державну реєстраційну службу України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 401/2011 (далі – Положення про Укрдержреєстр від 06.04.2011 р.) [20], Укрдержреєстр визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сферах державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації



юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади міста Києва, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності. Відповідно до п. 1 Положення про Державну реєстраційну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 219 (далі – Положення про Укрдержреєстр від 02.07.2014 р.) [21]), компетенція Укрдержреєстру розширена за рахунок включення до неї питань державної реєстрації договорів комерційної концесії (субконцесії). Водночас обсяг статті не дає змоги повністю охопити недоліки правового регулювання здійснення реєстраційної діяльності в указаних та інших сферах. Тому основна увага буде зосереджена на питаннях державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців і побічно державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Аналіз основних нормативних актів щодо реєстраційної діяльності, яка здійснюється Укрдержреєстром, дає змогу констатувати, що вагомою причиною наведеної вище неоднозначної судової практики можна визначити складність і суперечливість нормативного регулювання такої діяльності, що виявляється у такому: 1) регулюванні ведення кожного із зазначених видів реєстрів окремими системами нормативних актів; 2) різних засадах регулювання в межах кожної окремої системи; 3) наявності колізій у межах окремої системи нормативних актів.

Проаналізуємо це твердження на прикладі співвідношення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Так, зокрема, висновку щодо різних засад регулювання можна дійти виходячи з порівняння положень Розділу 2 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV (далі – Закон «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно») [22] та Розділу 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15.05.2003 р. № 755-IV (далі – Закон «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців») [23]). У першому випадку чітко визначено систему органів і службових осіб реєстрації прав (Міністерство юстиції України, центральний орган виконавчої влади, орган державної реєстрації, державний реєстратор) із розподілом компетенції. У другому випадку на законодавчому рівні чітко визначено лише компетенцію державного реєстратора та центрального органу виконавчої влади. Що ж до участі в державній реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців органу державної реєстрації, Міністерства юстиції України, то висновків можна дійти лише з аналізу підзаконних нормативних актів, зокрема Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2011 [24], Положень про територіальні органи Міністерства юстиції України, затверджених Наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 [25; 26].

Прикладом колізії у межах окремої системи нормативних актів можна бути такий. Відповідно до п. 12.19 Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 (далі – Положення про місцеві управління юстиції) [26], до повноважень структурного підрозділу управління юстиції, що забезпечує реалізацію повноважень Укрдержреєстру (реєстраційна служба управління юстиції), зараховано здійснення державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців відповідно до законодавства. Водночас зазначене повноваження належить також до компетенції державного реєстратора (абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»).

Видається, що виправданням цієї ситуації не може бути те, що повноваження реєстраційної служби врегульовано підзаконним нормативним актом, на відміну від повноважень державного реєстратора. Не останньою причиною цієї колізії, на нашу думку, є відсутність чіткого визначення системи органів державної реєстрації в Розділі 1 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», на відміну від того, як це зроблено в Розділі 2 Закону «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно», що зумовлює необхідність урегулювання такої системи в різних нормативних актах різної відомчої належності. Така ситуація сприяє виникненню інших колізій. Наслідки вказаної колізії чітко простежуються в судовій практиці при визначенні відповідача в публічно-правових спорах у сфері державної реєстрації, про що вже зазначалось на початку статті, а саме те, що відповідачем визначають як державного



реєстратора, так і реєстраційну службу управління юстиції, хоча насправді оскаржувані дії належать до компетенції саме державного реєстратора, яка визначена на законодавчому рівні, а не на підзаконному.

Наступною колізією, яка зумовлює неоднозначність судової практики щодо визначення відповідача в адміністративних справах у сфері державної реєстрації, видається неоднозначність визначення адміністративно-правового статусу державного реєстратора. Розглянемо цю тезу на прикладі державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців. Так, відповідно до абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», державний реєстратор є посадовою особою центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців. Таким органом є Укрдержреєстр (п. 1 Положення про Укрдержреєстр від 02.07.2014 р.). З іншого боку, відповідно до цього ж абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», державний реєстратор діє від імені держави. Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 6 указанного Закону, державний реєстратор має, зокрема, власну печатку. На нашу думку, саме ця суперечність зумовлює складність визначення адміністративно-процесуального статусу державного реєстратора в адміністративній справі: як самостійного та єдиного відповідача або як співвідповідача (разом із реєстраційною службою управління юстиції).

Слід відмітити, що із визначенням державного реєстратора як посадової особи органу центральної влади у сфері державної реєстрації повністю узгоджується норма п. 14.9 Положення про місцеві управління юстиції, з буквального тлумачення якої можна зробити висновок, що державний реєстратор не належить до державних службовців і працівників реєстраційної служби. Водночас у судовій практиці не раз зустрічаються випадки, коли, попри вказане, державного реєстратора вважають саме як службову особу реєстраційної служби, і суди з цим погоджуються. Значним чинником цього, з поміж іншого, є наведена вище суперечність визначення державного реєстратора в Законі «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців».

Визначаючи належний адміністративно-процесуальний статус державного реєстратора у справах щодо оскарження його рішень, дій, бездіяльності у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, варто, як видається, виходити не тільки з положень законодавства, а й з окремих напрацювань у сфері доктрини адміністративного права та судочинства.

К.Ю. Пуданс-Шушлебін у своєму дисертаційному дослідженні, опрацьовуючи питання статусу належного відповідача в адміністративній справі у випадку, якщо предметом оскарження є рішення, дії, бездіяльність посадової (службової) особи певного органу державної влади або місцевого самоврядування, за результатами аналізу наявних наукових позицій стверджує, що відповідачем повинен бути саме орган. Вчена робить лише один виняток із цього правила: коли покладення відповідальності на конкретну посадову чи службову особу прямо передбачене законодавством. Як приклад наводиться положення ч. 5 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [27], яким визначено персональну відповідальність сільського, селищного, міського голови за належну реалізацію своїх повноважень. На обґрунтування такої позиції дослідниця наводить власний висновок щодо наявності в державі в особі своїх органів основного обов'язку стосовно забезпечення прав і свобод людини, а тому держава повинна нести відповідальність за свою діяльність, у тому числі й за невиконання цього обов'язку. Цей висновок учена робить на підставі опрацювання положень Конституції України [8, с. 104–105]. Повністю підтримуючи зазначену позицію, слід зауважити, що відповідальність державного реєстратора у сфері державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців визначено у ст. 53 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», де міститься положення загального характеру про настання юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері державної реєстрації (ч. 1). Термін «персональна» в указаній нормі відсутній. З іншого боку, державний реєстратор прямо визначений як суб'єкт такої відповідальності.

Остаточна відповідь на питання щодо визначення належного відповідача в розглядуваній категорії справ впливає з наукових напрацювань іншого дослідника – М.П. Гурковського. У своєму дисертаційному дослідженні «Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект» (2010 р.) [28] учений відстоює позицію щодо зарахування реєстраційної діяльності до адміністративних послуг. На обґрунтування цього дослідник зазначає, що



в умовах розвитку демократичного суспільства органи публічної адміністрації мають надавати адміністративні послуги фізичним і юридичним особам, а не діяти лише адміністративно-командними методами [28, с. 8]. Такий підхід теж заслуговує на схвалення. Водночас у подібному випадку законодавство про реєстраційну діяльність необхідно привести у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI (далі – Закон «Про адміністративні послуги») [29]. У контексті ж розглядуваного питання привертає до себе увагу норма ч. 4 ст. 19 цього Закону, відповідно до якої встановлюється право зворотної вимоги, зокрема держави, територіальної громади до посадової (службової) особи в разі відшкодування ними шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю такої особи.

**Висновки.** Виходячи з викладеного, на нашу думку, належним визначенням адміністративного процесуального статусу суб'єкта владних повноважень у справах щодо державної реєстрації, зокрема, юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців має бути залучення Укрдержреєстру як відповідача, а конкретного державного реєстратора – як третю особу, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору (ч. 2 ст. 53 КАС України). Водночас досягнення такої судової практики зумовлює необхідність істотного опрацювання адміністративного матеріального законодавства (у тому числі підзаконних актів) передусім у таких напрямках: 1) приведення його у відповідність до вимог Закону «Про адміністративні послуги»; 2) усунення зазначених вище колізій, зокрема щодо «подвійного» регулювання повноважень стосовно вчинення реєстраційних дій; 3) усунення суперечливості визначення правового статусу державного реєстратора; 4) уніфікації правового регулювання різних видів реєстраційної діяльності.

Крім того, доцільним є видання Вищим адміністративним судом України роз'яснень щодо зазначених змін, а також щодо належного визначення адміністративно-процесуального статусу Укрдержреєстру й державного реєстратора.

#### Список використаних джерел:

1. Про часткове задоволення позову, зобов'язання вчинити певні дії : постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 07 серп. 2014 р. № 802/3430/14-а // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41514611>.
2. Про задоволення позову, визнання протиправними та скасування записів : постанова Хустського районного суду Закарпатської області від 10 січ. 2013 р. № 713/5650/12 // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28596061>.
3. Про задоволення позову, визнання протиправними та скасування дій : постанова Волинського окружного адміністративного суду від 11 квіт. 2014 р. № 803/664/14 // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38325245>.
4. Про задоволення позову, визнання нечинним рішення, визнання протиправними дії, зобов'язання вчинити певні дії : постанова Держинського районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області Запорізького окружного адміністративного суду від 20 січ. 2014 р. № 210/6134/13-а // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36712713>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV : за станом на 15 квіт. 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32 (26.08.2005). – Ст. 1918 (зі змінами).
6. Про задоволення позову, визнання рішення, дій протиправними, скасування рішення, зобов'язання вчинити певні дії : постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 03 берез. 2014 р. № 826/20994/13-а // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37444731>.
7. Стефанчук М.М. Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної юрисдикції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.М. Стефанчук ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2012. – 20 с.
8. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.Ю. Пуданс-Шушлебін ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2013. – 212 с.





9. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : [монографія] / В.М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
10. Андруневчин О.М. Суб'єкти адміністративного судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Андруневчин ; Національний університет «Львівська політехніка». – Львів, 2012. – 23 с.
11. Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства / О.В. Бачун ; ред. А.О. Селіванов. – К. : Логос, 2014. – 133 с.
12. Кошій О.В. Сутність та підстави участі в адміністративному судочинстві України відповідача / О.В. Кошій // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 516–521. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2011\\_1\\_83.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_1_83.pdf).
13. Смокович М. Суб'єкт владних повноважень як позивач в адміністративному судочинстві / М. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 2. – С. 52–64.
14. Хлібороб Н.Є. Суб'єкт владних повноважень як сторона у публічно-правовому спорі: теоретичні та прикладні проблеми визначення / Н.Є. Хлібороб // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2011. – Вип. 54. – С. 188–194.
15. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / ред. І.Х. Темкіжев (кер. авт. кол.) та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2012 р. – 720 с.
16. Кодекс адміністративного судочинства України : [науково-практичний коментар] / [О.А. Банчук та ін.]; ред. Р.О. Куйбіда. – К. : Юстініан, 2009. – 976 с.
17. Ківалов С.В. Кодекс адміністративного судочинства України : [науково-практичний коментар] / С.В. Ківалов та ін. ; ред. С.В. Ківалов та ін. – К. : Правова єдність, 2009. – 656 с.
18. Адміністративне судочинство : [навчальний посібник] / ред. О.П. Рябченко. – Х. : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2014. – 304 с.
19. Адміністративне судочинство України : [підручник] / [О.М. Пасенюк (кер.авт.кол.) та ін.] ; ред. О.М. Пасенюк. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
20. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 401/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28 (22.04.2011). – Ст. 1163.
21. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 219 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54 (15.07.2014). – Ст. 1446.
22. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV : за станом на 14 жовт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51 (17.12.2004). – Ст. 553 (зі змінами).
23. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV : за станом на 28 груд. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32 (08.08.2003). – Ст. 263 (зі змінами).
24. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2011 : за станом на 15 квіт. 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28 (22.04.2011). – Ст. 1162 (зі змінами)
25. Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 : за станом на 19 листоп. 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49 (08.07.2011). – Ст. 1984 (зі змінами).
26. Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 : за станом на 19 листоп. 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49 (08.07.2011). – Ст. 1984 (зі змінами).
27. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : за станом на 10 квіт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (зі змінами).
28. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.П. Бурковський ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2010. – 19 с.
29. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI : за станом на 10 квіт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32 (09.08.2013). – Ст. 409 (зі змінами).





**МИХАЙЛЮК Я. Б.,**  
магістр права юридичного факультету  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.924

## ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ЗМІСТ І ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ІЗ СУМІЖНИМИ ІНСТИТУТАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті досліджено зміст і структуру інституту адміністративних послуг, проблему формування окремого інституту адміністративних послуг у доктрині адміністративного права України та його співвідношення із суміжними інститутами адміністративного права; виокремлено однойменну навчальну дисципліну, а також визначено основні напрями подальшого розвитку зазначеного інституту.

**Ключові слова:** *інститут адміністративних послуг, діяльність із надання адміністративних послуг населенню, публічно-сервісна держава, адміністративна процедура, адміністративний акт.*

В статье исследованы содержание и структура института административных услуг, проблема формирования отдельного института административных услуг в доктрине административного права Украины и его соотношение со смежными институтами административного права; отграничена одноименная учебная дисциплина, а также определены основные направления дальнейшего развития указанного института.

**Ключевые слова:** *институт административных услуг, деятельность по предоставлению административных услуг населению, публично-сервисное государство, административная процедура, административный акт.*

This article explores the essence and structure of the institute of administrative services, the problem of the separation of institute of administrative services in Ukrainian doctrine of administrative law and its relationship with neighboring institutes of administrative law, separation of the same discipline and identifying key areas for further development of this institute.

**Key words:** *institute of administrative services, providing administrative services to the public, public-services state, administrative procedure, administrative act.*

**Вступ.** Розвиток адміністративного права України в європейському напрямі зумовив зміну парадигми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що у свою чергу сприяло формуванню якісно нових інститутів адміністративного права. Серед них з'явилися не досліджені радянською наукою державного будівництва інститути адміністративної юстиції, адміністративних актів, адміністративних договорів, державної служби, також відбувається перегляд основних засад правового регулювання в різних сферах державного управління. Інститут адміністративних послуг у його сучасному розумінні почав формуватися відносно нещодавно, оскільки в доктрині адміністративного права до останнього часу точились дискусії щодо можливості виокремлення в системі галузі зазначеного інституту.

В українській адміністративно-правовій науці дослідженням інституту адміністративних послуг займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, В.М. Бесчастний, І.П. Голосніченко, С.Л. Дембіцька, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, І.Б. Коліушко, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, К.В. Ніколаєнко, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошук та інші.



**Постановка завдання.** Метою статті є розглянути основні проблеми становлення інституту адміністративних послуг з урахуванням його особливого значення для забезпечення реалізації й захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб і дослідити формування теорії адміністративних актів з урахуванням європейських стандартів належної адміністрації.

Завданнями статті є такі:

- 1) дослідити формування інституту адміністративних послуг в адміністративно-правовій доктрині України;
- 2) визначити зміст і місце інституту адміністративних послуг у галузі адміністративного права України;
- 3) провести порівняння вітчизняного нормативно-правового регулювання із законодавством країн Європейського Союзу.

**Результати дослідження.** Зміст інституту адміністративних послуг набув нового значення у зв'язку з упровадженням доктрини «публічно-сервісної держави», адже сучасне розуміння адміністративних послуг полягає в обслуговуванні громадян і забезпеченні їх потреб з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

У теорії права об'єктивною передумовою формування правового інституту називають наявність відповідного суспільного інституту, де правовий інститут виступає як нормативно-юридичний спосіб визнання необхідності існування суспільного інституту. І саме необхідність правового врегулювання всіх сторін функціонування певних суспільних інститутів об'єктивно зумовлює вдосконалення окремих приписів чи розвиток їх сукупностей [11, с. 54–59]. С.С. Алексєєв зазначає, що правові інститути націлені на регламентування певної частини суспільних відносин цього виду чи роду: окремого їхнього різновиду, окремої сторони відносин низки видів, їхніх елементів тощо, які об'єктивно вимагали б відособленого регулювання комплексом нормативних приписів [2, с. 129]. Проте наявність окремої частини суспільних відносин сама по собі не сприяє виникненню правового інституту, тому В.В. Лазарєв уточнює ознаки суспільних відносин, наявність яких спричиняє оформлення інституту права: а) сталість відносин через повторюваність подій і дій людей; б) можливість державно-правового контролю над ними; в) об'єктивна потреба їх урегулювання [4, с. 215]. Отже, формуванню правового інституту повинні передувати об'єктивні передумови, у тому числі розвиток суспільних відносин, які зумовлюють виникнення масиву норм права, що регулюють однорідні суспільні відносини.

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині поняття інституту адміністративного права визначено як «сукупність норм, які використовуються для регулювання державного управління незалежно від його конкретних сфер, але за умови достатнього рівня однорідності регульованих суспільних відносин» [1, с. 125]. Окрім того, варто зазначити, що автори академічного курсу «Адміністративне право України» вказують, що «поділ на підгалузі та інститути є певною мірою умовним. Адже адміністративне право, як і право в цілому, є цілісною матерією, кожен елемент якої невід'ємний від інших. Тому одні й ті самі норми можуть одночасно стосуватися різних правових інститутів або підгалузей адміністративного права» [1, с. 124].

Розвиток інституту адміністративних послуг насамперед потребує формування власного понятійного апарату, його сталого розуміння й використання у правотворчій діяльності. Важливе місце в понятійному апараті інституту адміністративних послуг посідає поняття «адміністративна послуга», щодо визначення якого досі в науковій літературі точаться дискусії. Важливе значення має визначення поняття «діяльність із надання адміністративних послуг», а також проблеми співвідношення поняття публічних та адміністративних послуг. До того ж вирішення потребує питання співвідношення змісту адміністративних послуг, адміністративних актів і адміністративних договорів для недопущення дублювання правового регулювання тотожних явищ.

Наступною важливою складовою дослідження процесу формування інституту адміністративних послуг є принципи зазначеного інституту. У Законі України «Про адміністративні послуги» закріплені принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг, проте вони не відображають змісту всіх принципів інституту адміністративних послуг, що повинні формуватися з урахуванням європейського досвіду функціонування належної адміністрації, зокрема не закріплено принцип пропорційності, об'єктивності й безсторонності, принцип відповідальності за прийняті рішення, розгляду впродовж розумного часу, участі приватних осіб у прийнятті рішень тощо.



Окрім зазначеного, у структурі інституту адміністративних послуг потребують розвитку доктринальні положення про адміністративно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг, суб'єктів звернення; права, обов'язки та повноваження суб'єктів надання адміністративних послуг; права, обов'язки суб'єктів звернення й гарантії реалізації їх прав, свобод і законних інтересів; матеріальні та процедурні вимоги до надання адміністративних послуг; відповідальність у сфері надання адміністративних послуг; оскарження результатів надання адміністративних послуг; питання організаційно-технічного забезпечення надання адміністративних послуг населенню, їх фінансування; оплата діяльності з надання адміністративних послуг та організація центрів надання адміністративних послуг з урахуванням європейського досвіду забезпечення реалізації й захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади.

В одному з перших монографічних досліджень інституту адміністративних послуг Г.М. Писаренку було обґрунтовано «висновок про існування окремого інституту адміністративного права – інституту адміністративних послуг як системи стосовно відокремлених і пов'язаних між собою правових норм, що регулюють відносини, які виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу» [5, с. 12].

Стосовно розвитку нормативно-правового регулювання інституту адміністративних послуг в останні два десятиріччя, а особливо протягом останнього часу йому приділяється значна увага. Зазначений процес розпочався з Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [8], головні положення якої полягали в реформуванні системи державного управління та державної служби, підкресленні характеру сервісної демократичної держави.

Пізніше Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р [9], було окреслено концептуальні основи надання адміністративних послуг, вироблені нові принципи й підходи, зокрема закріплено сферу послуг, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їх управлінні.

Безперечно значного поштовху інститут адміністративних послуг зазнав у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI [7], яким закріплено принцип забезпечення реалізації прав громадян і суб'єктів господарювання завдяки наданню адміністративних послуг. Окрім цього, важливе значення має утворення центрів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями. Також неабияке значення для забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб має встановлення в Законі України «Про адміністративні послуги» заборони вимагати від особи документи чи інформацію, що перебуває у володінні суб'єктів надання адміністративних послуг чи яку вони можуть отримати за згодою особи самостійно.

На виконання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» було прийнято постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 03 січня 2013 р. № 13, «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. № 57, «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118, «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 р. № 44, «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг» від 29 травня 2013 р. № 379, «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 01 серпня 2013 р. № 588, «Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 11 вересня 2013 № 718-р, «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 № 523-р, «Про державне регулювання цін на бланки документів, які використовуються органами виконавчої влади, іншими державними органами для оформлення результатів надання адміністративних послуг» від 10 вересня 2014 № 419 тощо.

Отже, останнім часом спостерігається значний розвиток нормативно-правового регулювання інституту адміністративних послуг, у тому числі з урахуванням програмних документів



Ради Європи, Європейського Союзу й у межах євроінтеграційних процесів в Україні на підставі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. Проте досі не вирішеними залишаються питання визначення місця інституту адміністративних послуг у системі галузі адміністративного права, співвідношення його із суміжними інститутами адміністративного права, зокрема з інститутом адміністративних процедур та інститутом адміністративних актів.

Формування інституту адміністративних послуг здійснюється на основі законодавства, що регулює однорідне коло суспільних відносин, є досить розгалуженим і формує цілісну систему, проте формування доктрини не може ґрунтуватися лише на внутрішньому законодавстві, тому для розвитку інституту адміністративних послуг необхідним є врахування зарубіжного, зокрема європейського, досвіду нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг населенню та практики його застосування.

Звертаючись до зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг, варто зазначити, що в європейському законодавстві інститут адміністративних послуг не виділяють як самостійне нормативно-правове утворення, проте йому відводять чільне місце в структурі інституту адміністративних актів.

Як зазначає А.М. Школик, у Федеративній Республіці Німеччині та країнах, що застосовують надбання німецького права, використовують термін «адміністративні акти», натомість у Франції та країнах, що перейняли французький досвід, використовують термін «акти адміністрації». Зазначені терміни щораз частіше використовуються як в українській, так і в російській адміністративно-правовій літературі [10].

Отже, виходячи із європейського досвіду, публічні послуги є родовою категорією, до якої входить складова – інститут адміністративних послуг, відповідно, результатом надання адміністративних послуг є адміністративний акт.

Враховуючи значний масив законодавства у сфері надання адміністративних послуг та існування однорідного кола суспільних відносин, можна дійти висновку про необхідність виокремлення самостійного інституту адміністративних послуг у системі галузі адміністративного права України.

Інститут адміністративних послуг тісно пов'язаний із інститутом адміністративних актів, зважаючи на те що результатом надання адміністративних послуг переважно є адміністративний акт, отже, процедура прийняття, набрання чинності, дії, відкликання чи скасування адміністративного акта застосовується під час реалізації органом публічної адміністрації повноважень щодо надання адміністративних послуг населенню.

Окрім того, інститут адміністративних послуг пов'язаний із інститутом адміністративних процедур, який посідає центральне місце в системі загальної частини адміністративного права України, зважаючи на його вагомий роль у забезпеченні прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування (органами публічної адміністрації).

Надання адміністративних послуг населенню є одним із основних видів адміністративних процедур, що реалізуються органами публічної адміністрації у відносинах із фізичними та юридичними особами. Процедура надання адміністративних послуг є важливою складовою всіх адміністративних процедур, які мають місце у практиці органів публічної адміністрації. У цьому контексті варто зазначити, що належне нормативно-правове регулювання інституту адміністративних послуг неможливе без загального нормативно-правового врегулювання інституту адміністративних процедур. Отже, доки існують значні проблеми у сфері правового регулювання адміністративних процедур, не можна вирішити проблеми у сфері надання адміністративних послуг населенню.

У багатьох західноєвропейських країнах процедура здійснення зовнішньоуправлінської діяльності органами публічної адміністрації успішно регулюється загальними законодавчими актами, зокрема у Федеративній Республіці Німеччина існує Закон про адміністративну процедуру, в Австрії – Загальний закон про адміністративну процедуру, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження [6].

Як зазначається в науковій літературі, у Європейському Союзі найбільш удалим вважається Кодекс про адміністративні провадження Республіки Польща [3], до предмета правового





регулювання якого належать адміністративні провадження органів публічної адміністрації, що вирішуються шляхом прийняття індивідуальних адміністративних актів відповідно до визначеної компетенції; правові спори щодо компетенції між органами місцевого самоврядування, їх підрозділами й органами державної влади; процедурні питання щодо видачі сертифікатів, а також порядок розгляду скарг до органів публічної адміністрації з боку приватних осіб і громадських організацій (ст. ст. 1, 2 Кодексу про адміністративні провадження Республіки Польща) [12].

У науковій доктрині Європейського Союзу при дослідженні публічних послуг, що становлять загальний інтерес, звертають увагу на такі елементи: визначення основних понять стосовно публічних послуг; визначення регуляторних меж щодо регулювання публічних послуг; визначення видів суб'єктів надання публічних послуг (приватні та публічні суб'єкти); правове регулювання вимог щодо якості надання публічних послуг [13].

Формування інституту адміністративних послуг, як зазначають у юридичній літературі, заслуговує на окрему увагу й для цілей викладання його основних положень, тобто може бути виділене як самостійна навчальна дисципліна в циклі адміністративно-правових дисциплін при викладанні у вищих навчальних закладах.

Виокремлення окремої навчальної дисципліни, що стосуватиметься вивчення інституту адміністративних послуг, зумовлено, окрім іншого, зростанням ролі нормативно-правового регулювання сфери надання адміністративних послуг населенню, підвищенням уваги держави до приведення стандартів надання адміністративних послуг в Україні у відповідність до вимог нормативно-правових актів Європейського Союзу.

Варто зазначити, що для розробки єдиних національних стандартів надання адміністративних послуг, на нашу думку, найдоцільніше врахувати досвід кодифікації зазначених стандартів, закріплених у Модельному кодексі належної адміністрації, що сприятиме якісному перегляду значного масиву підзаконних актів у досліджуваній сфері, які потребують удосконалення.

**Висновки.** Отже, проблеми формування інституту адміністративних послуг потребують подальшого наукового дослідження щодо вирішення таких питань:

1) формування окремого інституту адміністративних послуг у галузі адміністративного права України зумовлене об'єктивними чинниками, такими як розвиток масиву нормативно-правових актів, що стосуються сфери надання адміністративних послуг, формування однорідного кола суспільних відносин, необхідність створення правових меж забезпечення реалізації й захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина у сфері діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;

2) окремого дослідження у змісті інституту адміністративних послуг потребують принципи надання адміністративних послуг; права, обов'язки та повноваження суб'єктів надання адміністративних послуг; права, обов'язки суб'єктів звернення й гарантії реалізації їх прав, свобод і законних інтересів; матеріальні та процедурні вимоги до надання адміністративних послуг; відповідальність у сфері надання адміністративних послуг; оскарження результатів надання адміністративних послуг; питання організаційно-технічного забезпечення надання адміністративних послуг населенню, їх фінансування; оплата діяльності з надання адміністративних послуг та організація центрів надання адміністративних послуг. У системі галузі адміністративного права України інститут адміністративних послуг тісно пов'язаний із інститутом адміністративних актів та інститутом адміністративних процедур;

3) визначення основних напрямів подальшого розвитку інституту адміністративних послуг має відбуватися в межах основних стандартів адміністративної процедури, закріплених у законодавстві Європейського Союзу, у тому числі в Модельному кодексі належної адміністрації.

#### **Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / відповід. ред. В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2007. – Т. 1 : Загальна частина. – 2007. – 591 с.
2. Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 261 с.
3. Олефір В.І. Перехідний стан основних джерел адміністративного права в Україні / В.І. Олефір, В.В. Галуцько // Actual problems of corruption prevention and counteraction [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua>.





4. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.
5. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г.М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 20 с.
6. Пояснювальна записка до проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.12 р. №11472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893).
7. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
9. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.
10. Школик А.М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації / А.М. Школик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stattionline.org.ua/pravo>.
11. Ющик О.І. Галузі та інститути правової системи: (Міфи і реальність) / О.І. Ющик. – К. : Ориони, 2002. – 112 с.
12. Kodeks postępowania administracyjnego. P.1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://kodeks.ws/postepowania\\_administracyjnego/tekst.htm](http://kodeks.ws/postepowania_administracyjnego/tekst.htm).
13. Polacek R., McDaid, D. Fernandez. Study on social services of general interest. Final report, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, Belgium, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7688&langId=en>.

**ПАРОВИШНИК О. В.,**  
аспірант кафедри адміністративного  
права та адміністративної діяльності  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.95-056.26

#### ДО ПИТАННЯ ПРО УПОВНОВАЖЕНОГО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання питань, пов'язаних із діяльністю Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю. Розглянуто та проаналізовано проблеми, що виникають при здійсненні Уповноваженим покладених на нього функцій, і запропоновано можливі шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** інвалід, особа з обмеженими можливостями, Уповноважений Президента України, права інвалідів, забезпечення прав інвалідів.

Статья посвящена исследованию административно-правового регулирования вопросов, связанных с деятельностью Уполномоченного Президента Украины по правам людей с инвалидностью. Рассмотрены и проанализированы проблемы, возникающие при осуществлении Уполномоченным возложенных на него функций, и предложены возможные пути их решения.

**Ключевые слова:** инвалид, человек с ограниченными возможностями, Уполномоченный Президента Украины, права инвалидов, обеспечения прав инвалидов.



The article is dedicated to research of administrative law regulation of questions connected with activity of the President Commissioner of Ukraine in the disabled people rights. The author considered and analyzed the problems encountered during the implementation by the Commissioner of his functions and suggests possible solutions.

**Key words:** *disabled, people with disabilities, the Commissioner of the President of Ukraine, disability rights, the rights of disabled people.*

**Вступ.** Не викликає сумнівів, що забезпечення прав і свобод людини є однією з головних цілей будь-якого цивілізованого суспільства. Повною мірою це може стосуватися й тієї категорії осіб, яка потребує особливої уваги у зв'язку з тим, що їх можливості існування дещо обмежені наявністю вад фізичного або психічного характеру. Окремі аспекти наявних у цій сфері проблем розглядалися в працях вітчизняних та іноземних науковців різних галузей права, у тому числі й адміністративного права, зокрема в працях В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, Д. Горохова, Л. Грицаєнко, Н. Нижник та ін. При цьому питання, пов'язані з діяльністю Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю, належно не висвітлені. Певною мірою це пов'язано з тією обставиною, що такий інститут є новим для нашої держави і його становлення й розвиток слід вважати одним із важливих питань удосконалення державної політики у сфері забезпечення прав людини та громадянина.

**Постановка завдання.** Завданням статті є розгляд актуальних питань адміністративно-правового регулювання діяльності Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю; висвітлення й аналіз проблем, що виникають при здійсненні ним своїх повноважень щодо забезпечення реалізації та захисту прав і свобод осіб з особливими потребами.

**Результати дослідження.** Однією із найбільш дієвих інституцій, що забезпечує дотримання прав людини та громадянина, є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. При цьому, враховуючи особливості існування в суспільстві такої категорії громадян, як особи з обмеженими можливостями, в Україні діє також й інститут Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю. З огляду на значущість його діяльності для забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб з особливими потребами, звернімо увагу на окремі аспекти, які, на нашу думку, можуть суттєво підвищити ефективність його роботи щодо забезпечення належної реалізації та захисту прав інвалідів в Україні.

З метою забезпечення належних умов для реалізації громадянських, соціальних, економічних і культурних прав і законних інтересів людей з інвалідністю, у тому числі тих, які отримали інвалідність у зоні проведення антитерористичної операції, інвалідів війни, недопущення їх дискримінації, виховання поваги до особливостей таких людей, визнаючи пріоритетність міжнародних стандартів з інтеграції людей з інвалідністю в життя суспільства, враховуючи вимоги Конвенції ООН про права інвалідів і відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Президентом України підписано Указ «Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю» від 1 грудня 2014 р. № 902/2014 [1]. Цим Указом було затверджено Положення про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю, у якому визначені основні завдання, права й деякі організаційні аспекти діяльності Уповноваженого.

Розглянемо детальніше основні завдання Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю, а саме: звернімо увагу на пп. 1 п. 3 зазначеного вище Указу Президента України, де одним із таких завдань визначається моніторинг додержання в Україні прав і законних інтересів людей з інвалідністю, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері, унесення в установленому порядку Президентом України пропозицій щодо припинення, усунення, запобігання обмеженню та порушенню прав і законних інтересів людей з інвалідністю [1].

Як справедливо зазначає Н. Нижник, в Україні тема правового моніторингу є достатньо новою й не апробованою. Моніторинг використовується під час аналізу широкого кола правовідносин і застосовується в різних юридичних сферах, про що свідчать численні визначення цього поняття. Загалом його результати дають змогу отримати необхідну інформацію для комплексного аналізу системи законодавства та вироблення пропозицій щодо його вдосконалення. Об'єктами такого моніторингу можуть бути закони або інші нормативні акти; стан дотримання прав людини (за сферами або певних категорій суб'єктів); функціонування гілок влади в аспекті права [2, с. 51].



Зазначимо, що правовий моніторинг спрямований на створення ефективного механізму правотворчості й реалізації його результатів – нормативних правових актів, і відображає суспільні потреби [3, с. 30]. Варто також зазначити, що в юридичній літературі думки вчених і практиків щодо визначення правового моніторингу різняться. Так, наприклад, Є. Довженко визначає правовий моніторинг як діяльність, що здійснюється в межах конституційних повноважень органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями та полягає у збиранні, аналізі й узагальненні інформації про стан законодавства, практики його застосування, а її метою є виявлення їхньої відповідності прогнозованому результату правового регулювання [4]. Деякі вчені визначають правовий моніторинг як елемент процесу розвитку права, який бере свій початок від стадії зародження ідеї правового врегулювання суспільних відносин до прийняття, реалізації нормативно-правового акта, аналізу результатів його дії та їх застосування у процесі вдосконалення чинного законодавства [5, с. 24]. Отже, визначення моніторингу в його класичному розумінні як одного із завдань Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю фактично ставить останнього у становище пасивного спостерігача.

На відміну від моніторингу, державний контроль передбачає аналіз об'єктивної та достовірної інформації щодо ситуації у відповідній сфері (системі); перевірку стану виконання управлінських рішень, покладених завдань і визначених нормативних приписів; нагляд за дотриманням норм і відповідних стандартів [6, с. 5].

Загалом контроль прийнято розглядати як основний засіб забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. Контроль – одна з найважливіших функцій, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, поставленими перед нею; виявити недоліки й помилки в роботі та запобігти їм; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, поставленим перед ним [7, с. 121].

Контроль надає можливість отримувати об'єктивну інформацію про фактичний стан справ у конкретній сфері, стан виконання законів і державної дисципліни, хід виконання відповідних рішень та рекомендацій і вживати оперативних заходів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать установленим державою нормам. Контроль – це функція і процес здійснення контрольної влади, місією якої є не тільки діяння, спрямовані на отримання й осмислення інформації щодо суспільних відносин, а й відповідні процеси щодо запровадження, збереження, зміни та спрямування певного режиму суспільних відносин [8].

Предметом державного контролю є процеси і явища дійсності, які потрібно розглядати з погляду їхньої можливої невідповідності окресленим цілям, програмам, правовим нормам, а також різнобічним інтересам суспільства і його суб'єктів. Кінцевою метою контролю, на думку Л. Грицаєнка, є забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, що досягається за допомогою організаційно-правових засобів. У сукупності вони становлять способи забезпечення законності й дисципліни [9, с. 35].

Деякі науковці визначають контроль як функцію держави та суспільства, їх інститутів і структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оцінних механізмів за діяльністю органів, структур, організацій, особистим виконанням, дотриманням законодавства й різних норм, що можуть бути встановлені як державою, так і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни, якості роботи та управління [10, с. 288].

На думку В. Соловйова, саме моніторинг ефективності законодавства є методом здійснення державного контролю, він забезпечує законність і правопорядок шляхом виявлення небажаних наслідків дії закону або порушення закону, вироблення найбільш ефективних способів їх усунення, а також формування пропозицій щодо застосування заходів впливу на порушників закону [11]. Погоджуючись з позицією В. Соловйова, що моніторинг є невід'ємною складовою контролю, тобто співвідноситься з останнім як частка з цілим, зазначимо, що водночас він не дозволяє повною мірою реалізувати відповідний потенціал правового впливу. Тому вважаємо за доцільне відкоригувати положення пп. 1 п. 3 Указу Президента України «Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю» та передбачити як одне із завдань Уповноваженого здійснення не моніторингу, а саме контролю за додержанням в Україні прав і законних інтересів людей з інвалідністю й виконанням Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері.

Серед основних завдань Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю також виділяється участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з питань захисту прав



і законних інтересів людей з інвалідністю, забезпечення умов для реалізації їх громадянських, соціальних, економічних та культурних прав, недопущення дискримінації й забезпечення рівних можливостей для людей з інвалідністю в усіх сферах суспільного життя, поваги до особливостей інвалідів і визнання їх як компонента людської різноманітності [1]. Але забезпечувати зазначені умови й можливості можна лише за наявності певних важелів, якщо їх немає, таке положення має суто декларативний характер. Враховуючи це, доцільно додати до зазначеного Положення конкретні важелі впливу Уповноваженого для належного виконання покладених на нього функцій. Також вважаємо, що для забезпечення ефективної діяльності Уповноваженого необхідно деталізувати й передбачити можливості використання ним арсеналу певних правових засобів, які дали б йому змогу не тільки виявляти порушення прав інвалідів, а й активно впливати на ситуацію з метою їх відновлення. Знову-таки, окремо слід передбачити й повноваження щодо запобігання порушенням прав інвалідів.

Відносно права Уповноваженого, визначеного в пп. 1 п. 4 зазначеного вище Указу Президента України, що стосується права запитувати й одержувати від структурних підрозділів Адміністрації Президента України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування необхідні інформацію, документи, матеріали [1], зазначимо, що доцільним є внесення до цього положення уточнення, яке торкається невідкладного одержання інформації, документів, матеріалів і прийому керівниками вище зазначених органів з питань, що стосуються діяльності Уповноваженого щодо забезпечення прав інвалідів.

Також своїй належній деталізації та відповідного закріплення потребують і питання процедурного забезпечення діяльності Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю. Зокрема, у пп. 2 п. 4 Указу Президента України закріплено право Уповноваженого на порушення питання щодо залучення в разі потреби до опрацювання окремих питань представників державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, а також експертів, учених і фахівців [1]. При цьому варто закріпити обов'язок розгляду такого звернення безпосередньо керівниками органів, об'єднань і служб, до яких надійшов запит, і зобов'язати їх надавати вмотивовану відповідь у разі неможливості такого роду залучення.

Більш імперативного характеру, на нашу думку, повинна отримати й редакція пп. 5 п. 4 Указу Президента України № 902/2014, а саме: право на звернення до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо вжиття заходів реагування на факти порушень законодавства, а також стосовно сприяння у вирішенні питань, зарахованих до компетенції Уповноваженого [1]. В наявному вигляді ця можливість Уповноваженого має досить декларативний характер. Вважаємо, що у випадках реагування на факти порушення законодавства прав Уповноваженого повинно полягати в унесенні офіційного подання про факт порушення прав інвалідів, де потрібно зазначити причину й умови таких порушень та обов'язковість їх усунення в чітко визначений термін. Само собою зрозуміло, що при наданні Уповноваженому такого права виникає питання про відповідальність за невиконання заходів щодо законних вимог Уповноваженого. З огляду на це можливо доповнити ст. 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення й викласти її в такій редакції: «Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю або їх представників тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Своїй належній процедурній регламентації потребує й питання щодо створення консультативної ради з питань захисту прав людей з інвалідністю, про яку йдеться мова в п. 6 зазначеного вище Указу Президента України. Вважаємо, що слід розробити та прийняти відповідне положення про таку консультативну раду, де будуть регламентовані питання щодо порядку створення, складу, роботи та процедурного оформлення ходу й результатів її діяльності.

З огляду на важливість питань, які охоплюються діяльністю Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю, доцільно було б звернути увагу на окремі організаційні аспекти. Насамперед це торкається вирішення питання про створення окремого підрозділу, який забезпечуватиме діяльність Уповноваженого, та закріплення положення щодо роботи такого підрозділу. На нашу думку, у структурі цього підрозділу варто передбачити наявність представників





Уповноваженого з визначенням їх відповідного статусу. Також для забезпечення ефективної діяльності Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю доцільно було б передбачити й можливість надання такого статусу регіональним представникам Уповноваженого, наприклад, членам громадських організацій, які займаються питаннями забезпечення прав інвалідів, або покладання таких функцій на одного з працівників Департаменту соціального захисту населення, що функціонує при обласних державних адміністраціях.

Вважаємо також доцільним закріпити обов'язок Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю кожного року звітувати перед Президентом України про стан дотримання прав і свобод інвалідів в Україні. Це можливо шляхом закріплення положення про те, що протягом першого кварталу кожного року Уповноважений подає Президенту України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод інвалідів в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, їх посадовими і службовими особами й надає конкретні пропозиції щодо усунення та запобігання випадкам порушення прав і свобод осіб з інвалідністю.

**Висновки.** Зазначене вище дає змогу зробити висновок про те, що роль Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю є вкрай важливою для належного забезпечення прав і свобод людей з обмеженими можливостями. При цьому окремі важливі аспекти діяльності Уповноваженого потребують свого належного осмислення, це у свою чергу надасть можливість удосконалити адміністративно-правове регулювання діяльності такої важливої державної інституції. Для забезпечення більшої ефективності роботи Уповноваженого щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів в Україні доцільно звернути увагу на пропозиції, сформульовані вище, й удосконалити нормативно-правову базу, яка регламентує діяльності Уповноваженого в цій сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю : Указ Президента України від 1 грудня 2014 р. № 902/2014 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 47. – Ст. 2023.
2. Нижник Н.Р. Правовий моніторинг як необхідна складова законотворчого процесу / Н.Р. Нижник // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2014. – № 2 (29). – С. 50–54.
3. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция и организация / Д.Б. Горохов, Е.И. Спектор, М.Е. Глазкова // Журнал Российского права. – М., 2007. – № 5. – С. 25–38.
4. Довженко Є.В. Поняття та завдання правового моніторингу / Є.В. Довженко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/user/Downloads/Upsal\\_2012\\_10\\_115.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Upsal_2012_10_115.pdf).
5. Нижник Н. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні / Н. Нижник, І. Гуменюк, О. Муза // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 4 (75). – С. 21–29.
6. Андрійко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика / О.Ф. Андрійко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 390 с.
7. Волошенко І.В. Державний нагляд і контроль як гарантії права громадян на екологічну безпеку / І.В. Волошенко // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». – 2012. – № 1. – С. 119–130.
8. Михайлов В.М. Державний контроль у соціальній державі / В.М. Михайлов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/6/05.pdf>.
9. Грицаєнко Л. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення / Л. Грицаєнко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 34–38.
10. Сухінін Д. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / Д. Сухінін // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – № 3 (14). – С. 283–294.
11. Соловйов В.М. Законність як елемент моніторингу ефективності законодавства / В.М. Соловйов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/5/04.pdf>.



**ПОПЛАВСЬКИЙ В. Ю.,**  
заступник голови  
(Дніпропетровський апеляційний  
адміністративний суд)

УДК 342.951

### СУЧАСНІ НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

Стаття присвячена систематизації наявних наукових підходів до визначення класифікаційних критеріїв поділу державно-службових відносин на види. Така систематизація проводиться з метою її подальшого застосування під час опрацювання теоретичних засад публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, а також вироблення підґрунтя для пропозицій щодо вдосконалення адміністративного матеріального та процесуального законодавства.

**Ключові слова:** *державна служба, державно-службові відносини, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, державний службовець, посада, адміністративна юрисдикція.*

Статья посвящена систематизации существующих подходов к определению классификационных критериев деления государственно-служебных отношений на виды. Такая систематизация проводится с целью ее дальнейшего применения при разработке теоретических основ публично-правовых споров в сфере государственно-служебных отношений, а также для выработки основ для предложений по совершенствованию административного материального и процессуального законодательства.

**Ключевые слова:** *государственная служба, государственно-служебные отношения, административное судопроизводство, публично-правовой спор, государственной службаций, должность, административная юрисдикция.*

The article deals with the systematization of existing approaches to the defining of the classification criteria of state service relations division on types. Such systematization is to further its application in the development of the theoretical foundations of public law disputes in the public-service relations, as well as the basis for elaboration of proposals on the administrative material and procedural legislation improvement.

**Key words:** *public service, public service, administrative proceedings, public law dispute, civil servant, office, administrative jurisdiction.*

**Вступ.** На сьогодні спостерігається неоднозначна практика адміністративних судів щодо вирішення публічно-правових спорів у сфері державної служби, що виявляється в різному вирішення подібних справ, відсутності однозначного формулювання позовних вимог позивачами. В окремих випадках спірним є вирішення законодавцем питань щодо юрисдикції окремих категорій таких спорів. На усунення вказаних недоліків і вирішення наявних проблем Вищим адміністративним судом України свого часу видавались як узагальнення судової практики щодо вирішення спорів у сфері публічної служби [1], так і відповідні роз'яснення [2]. Водночас повною мірою ці заходи не усунули зазначених вище проблем. Так, за даними Аналітичного огляду стану здійснення адміністративного судочинства в I півріччі 2014 р., що виконано Управлінням вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України, відмічається високий показник змінених чи скасованих постанов у справах зі спорів з відносин публічної служби. Апеляційними адміністративними судами з 1395 переглянутих постанов змінено чи ска-



совано 463 постанови, тобто кожне третє рішення. В інших категоріях справ переглянуто 1–2% постанов у загальній кількості переглянутих постанов усіх категорій [3, с. 32]. Значною мірою такі складнощі в судовій практиці спричинені відсутністю належного опрацювання теоретичних засад публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. Це ускладнює вироблення роз'яснень належного рівня й усунення наявних проблем. Водночас вироблення таких теоретичних засад не видається можливим без урахування змісту державно-службових відносин, їх специфіки, сфери їх існування. Вирішенню цього завдання значною мірою сприяє опрацювання наявних на сьогодні наукових підходів щодо класифікації державно-службових відносин. Адже критерії класифікації відображають властивості того явища, яке є її предметом [4, с. 129].

Останнім часом питанням класифікації державно-службових відносин увагу приділяють лише окремі вчені. Слід відмітити роботи Л.Р. Білої-Тіунової та С.В. Ківалова [5, с. 189–191; 6, с. 49–50].

Основна увага дослідників зосереджена у сфері інших загальнотеоретичних питань державної служби: загальне поняття державної служби, правовий статус державного службовця, кадрове забезпечення державної служби, управління державною службою тощо [7; 8; 9; 10]. У контексті статті слід відмітити також окремі роботи стосовно близького, але не тотожного явища «публічна служба» [11; 12]. Але в указаних дослідженнях питання систематизації державно-службових відносин майже не висвітлюється.

**Постановка завдання.** Метою статті є систематизація наявних наукових підходів до визначення класифікаційних критеріїв поділу державно-службових відносин на види. Така систематизація проводиться з метою її подальшого застосування під час опрацювання теоретичних засад публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, а також вироблення підґрунтя для пропозицій щодо вдосконалення адміністративного матеріального та процесуального законодавства.

**Результати дослідження.** На сьогодні дослідники уникають надавати визначення державно-службових відносин, натомість воліючи перераховувати їх ознаки. Так, С.В. Ківалов і Л.Р. Біла-Тіунова вказують про притаманність відносинам державної служби загальних ознак адміністративних правовідносин та особливих, які відбивають специфіку саме цієї сфери суспільних відносин: а) до них застосовується виключно законодавче регулювання; б) їм завжди притаманна ієрархічність; в) переважне регулювання нормами публічного права; г) особливий зміст – специфічні права й обов'язки державних службовців; д) об'єктом є забезпечення виконання завдань і функцій держави; е) обов'язковою стороною є державний службовець [6, с. 47–49]. На сучасному етапі державно-службові відносини слід визначати як правовідносини у сфері державної служби, якою охоплено не тільки державну службу, урегульовану Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ (далі – Закон «Про державну службу») [13], а й службу в Збройних Силах України, Національній гвардії України, органах внутрішніх справ, Службі безпеки України, прокуратури та інших формуваннях, служба в яких передбачає отримання спеціальних звань і пов'язана із реалізацією правоохоронної функції держави, а також функції захисту національних інтересів від протиправних посягань [14, с. 135].

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі – КАС України) [15], визначаючи юрисдикцію адміністративних судів, використовує поняття не «державна служба», а «публічна служба» (п. 2 ч. 2 ст. 17 КАС України). За результатами системного аналізу доктринальних положень щодо цих понять, відповідних положень чинного законодавства, насамперед Закону «Про державну службу», можна стверджувати про охоплення терміном «публічна служба» терміна «державна служба». Варто повністю погодитись із позицією О.П. Петрішина в тому, що до публічної служби належать державна служба, муніципальна служба та служба в недержавних організаціях [14, с. 135; 16, с. 139–140].

Вітчизняні дослідники в питаннях класифікації державно-службових відносин ґрунтуються на напрацюваннях учених Російської Федерації, зокрема наводяться наукові позиції О.П. Ноздрачова та Ю.М. Старілова [5, с. 189–191; 6, с. 49–50; 17, с. 24].

Так, О.П. Ноздрачов, залежно від конкретної мети виникнення державно-службових відносин, їх створення і регулювання, визначає два їх види: 1) відносини, пов'язані з організацією державної служби; 2) відносини, які виникають у процесі практичного здійснення державної служби [17, с. 24; 6, с. 47–48].



С.В. Ківалов і Л.Р. Біла-Тіунова наводять позицію Ю.М. Старілова щодо поділу відносин у сфері державної служби за критерієм структури цього правового інституту. Так, визначаються відносини щодо формування державно-службових відносин; практичного функціонування державної служби; реалізації принципів державної служби; формування й реалізації правового статусу державного службовця; проходження державної служби; управління державною службою; реформування державної служби, а також відносини у сфері кадрової політики [6, с. 50].

С.В. Ківалов і Л.Р. Біла-Тіунова доповнюють указані класифікації відносин у сфері державної служби власними критеріями. Зокрема, за критерієм існування управлінських відносин і зв'язків пропонується виділяти відносини, які виникають між різними ланками системи виконавчої влади; між виконавчими органами системи місцевого самоврядування, а також між ними й вищезазначеними суб'єктами; у процесі організації та функціонування органів законодавчої влади й судової влади (внутрішньоорганізаційні відносини) [6, с. 50]. За критерієм виду правових норм, які регулюють державно-службові відносини, їх класифікують на матеріальні та процесуальні. Матеріальні державно-службові відносини пов'язуються з принципами державної служби, правами й обов'язками державних службовців; способами заміщення посад; конкурсом; атестацією тощо. Процесуальні державно-службові відносини виникають під час вступу на державну службу; проходження державної служби; присвоєння категорій і рангів; проведення дисциплінарного провадження тощо. Крім того, ці вчені пропонують систематизувати відносини у сфері державної служби відповідно до належності норм права, що їх регулюють, до певної галузі суспільних відносин: адміністративні, конституційні, трудові, фінансові державно-службові відносини [6, с. 50–51].

У жодному випадку не оспоруючи підходи О.П. Ноздрачова та Ю.М. Старілова, визнаючи їх основоположне доктринальне значення, слід зазначити, що в аспекті статті значний інтерес становлять також наведені вище критерії, визначені С.В. Ківаловим і Л.Р. Білою-Тіуновою.

Так, поділ державно-службових правовідносин за критерієм виду правових норм, якими вони регламентуються на матеріальні та процесуальні відносини, актуалізує питання форми спілкування сторін таких правовідносин, передусім процесуальних відносин. Процесуальними називають відносини, що виникають на підставі норм процесуального права [18, с. 386]. Об'єктом регулювання процесуального права визнається порядок реалізації норм матеріальних галузей права [19, с. 767]. Враховуючи наведені вище приклади випадків виникнення процесуальних відносин державної служби, увагу привертає до себе те, що така діяльність здійснюється в суворо регламентованому порядку й має як правило, документарний характер. Зазначене актуалізує питання щодо можливості розширення категорій справ, що розглядаються за правилами скороченого провадження (ч. 1 ст. 183-2 КАС України) за рахунок окремих спорів у сфері державної служби, які можливо розглянути в такому порядку. Такими є, наприклад, спори щодо присвоєння категорій і рангів. Водночас указане не єдиний випадок, коли публічно-правовий спір у сфері державної служби може бути рекомендований до розгляду в порядку скороченого провадження. Дослідження законодавства у сфері державної служби з метою виявлення таких категорій спорів є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

Значний інтерес становить також такий критерій, як належність норм права, що регулюють відносини державної служби, до певної галузі суспільних відносин: адміністративні, конституційні, трудові або фінансові. Цей критерій цікавий з огляду на перспективність наукових розробок у таких напрямках:

– розмежування сфер застосування норм трудового й адміністративного права як засобів регламентації державно-службових відносин;

– визначення співвідношення та правової природи відносин, що виникають у зв'язку із обійманням особою політичної, адміністративної чи патронатної посади, перебуванням на такій посаді, звільненням із таких посад;

– правова природа відносин, що виникають при реалізації ч. 4 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [20].

Вирішення вказаних проблем спроможне значно вплинути на судову практику розгляду спорів у сфері державної служби. Так, від вирішення питання щодо правової природи конкретних правовідносин у сфері державної служби безпосередньо залежить вирішення питання щодо належності до юрисдикції адміністративних судів спорів, що виникають з них.





**Висновки.** Розвиток правової доктрини щодо державної служби зумовив появу нових критеріїв поділу відносин у цій сфері: за наявністю управлінських відносин і зв'язків; за характером норм, які регламентують відносини у сфері державної служби (матеріальні чи процесуальні); за належністю вказаних норм до певної галузі права. Зазначені критерії виявляють істотні властивості державно-службових відносин, дають змогу виявити їх значні проблеми, а отже, і проблеми розгляду таких спорів судами. Тому вони мають важливе значення для опрацювання основних теоретичних засад вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. За результатами наукових досліджень у вказаних вище напрямках можливими є значні зміни як у чинне матеріальне, так і в процесуальне адміністративне законодавство.

**Список використаних джерел:**

1. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : Лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10 // Кадровик. Трудове право і управління персоналом. – 2010. – 08. – № 8.
2. Аналітична довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби : довідка Вищого адміністративного суду України від 01.02.2009 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2009. – 00. – № 11.
3. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у I півріччі 2014 року / Вищий адміністративний суд України, Управління вивчення судової практики та судової статистики. – К., 2014. – 48 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analiz\\_I\\_2014/](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analiz_I_2014/).
4. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 576 с.
5. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : [монографія] / Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса : Фенікс, 2011. – 540 с.
6. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : [підручник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса : Фенікс, 2011. – 688 с.
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / Битяк Ю.П. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
8. Ківалов С.В. Організація державної служби в Україні : [посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса : Юридична література, 2002. – 328 с.
9. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: на шляху до вдосконалення : [монографія] / О.О. Кравченко ; ред. Н.П. Матюхіна. – Сімферополь : Кримський письменник, 2010. – 212 с.
10. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія, практика : [навчальний посібник] / Є.С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
11. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / ред. В.П. Тимошук, А.М. Школик. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
12. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : [монографія] / М.І. Цуркан. – Х. : Право, 2010. – 216 с.
13. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ : за станом на 14 жовт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52 (28.12.93). – Ст. 490 (зі змінами).
14. Поплавський В.Ю. До питання про визначення ознак державно-службових відносин / Поплавський В.Ю. // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 4. – С. 135–137. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/32>.
15. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: за станом на 15 квіт. 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32 (26.08.2005). – Ст. 1918 (зі змінами).
16. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : [монография] / А.В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.
17. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : [учебник] / А.Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.
18. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
19. Великий енциклопедичний юридичний словник / ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2012. – 1020 с.
20. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI : за станом на 10 квіт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32 (09.08.2013). – Ст. 409 (зі змінами).



**ТКАЛЕНКО О. М.,**  
аспірант  
(Одеський державний університет  
внутрішніх справ)

УДК 342.951:351.82

### **ФОРМИ Й МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'І ЩОДО ДІТЕЙ**

Стаття присвячена аналізу сутності форм і методів діяльності органів виконавчої влади щодо запобігання насильству в сім'ї щодо дітей. Визначено певні недоліки правової регламентації та практичного застосування досліджених форм і методів, запропоновані шляхи їх усунення.

**Ключові слова:** форми, методи, насильство в сім'ї, попередження, діти, органи виконавчої влади.

Статья посвящена анализу сущности форм и методов деятельности органов исполнительной власти по предупреждению насилия в семье в отношении детей. Определены некоторые недостатки правовой регламентации и практического применения исследованных форм и методов, а также предложены пути их устранения.

**Ключевые слова:** формы, методы, насилие в семье, предупреждение, дети, органы исполнительной власти.

The article is dedicated to analyze of the essence of the forms and methods of executive authorities for the prevention of domestic violence against children. The author identified some shortcomings of legal regulation and practical application of the studied forms and methods and ways to address them.

**Key words:** forms, methods, domestic violence, prevention, children, executive authorities.

**Вступ.** Ефективність запобігання насильству в сім'ї щодо дітей значною мірою залежить від дієвості форм і методів, які застосовують при цьому працівники органів виконавчої влади, уповноважені на здійснення такої діяльності, зокрема органів внутрішніх справ, служби у справах дітей, органів соціального захисту населення, органів опіки й піклування, центрів соціальних служб у справах сім'ї, дітей та молоді тощо.

Загалом дослідженню форм і методів діяльності різних органів виконавчої влади присвячені роботи таких адміністративістів, як О. Андреева, І. Голосніченко, А. Комзюк, О. Макаренко, В. Макарчук, О. Негодченко, М. Тучак, Х. Ярмак і інші. Питань форм і методів діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, громадськості щодо запобігання насильству в сім'ї у своїх роботах фрагментарно торкалися А. Блага, Д. Заброда, О. Ковальова, О. Кулик, О. Мусієнко і інші. Проте ретельний аналіз сутності та ефективності форм і методів, що використовуються органами виконавчої влади під час діяльності щодо запобігання насильству в сім'ї саме щодо дітей, залишився без належної уваги науковців.

**Постановка завдання.** Звісно, кожен орган виконавчої влади використовує власні форми й методи діяльності щодо запобігання насильству в сім'ї щодо дітей, проте їх ефективність безпосередньо залежить від наукового аналізу їх сутності та практичного застосування, що і є метою статті.

**Результати дослідження.** Перед тим як перейти до аналізу форм і методів запобігання насильству в сім'ї щодо дітей, необхідно з'ясувати сутність понять «форма» й «метод».

Термін «форма» означає будь-який зовнішній вияв певного змісту. Форми діяльності показують, як практично здійснюється діяльність, тобто процес реалізації завдань і функцій ді-



яльності юридично виявляється у відповідних формах [1, с. 123–124]. Під формою запобігання насильству в сім'ї щодо дітей, на нашу думку, варто розуміти зовнішнє вираження змісту такої діяльності.

Під час реалізації тієї чи іншої діяльності у відповідних формах використовуються певні методи, які, як і форми, є досить різноманітними. У прийнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності варто розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети й становлять зміст цієї діяльності [2, с. 180]. Отже, під методами запобігання насильству в сім'ї щодо дітей потрібно розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються в процесі здійснення такої діяльності і становлять її зміст.

Отже, форма запобігання насильству в сім'ї щодо дітей дає нам уявлення про шляхи такої діяльності, якими органи виконавчої влади впливають на об'єкт, а метод відображає, які засоби та прийоми при цьому використовуються. Саме тому кожний метод запобігання насильству в сім'ї щодо дітей має свою форму, а форма у свою чергу може реалізовуватись за допомогою одного чи кількох методів. Однак усі форми й методи, які органи виконавчої влади використовують у процесі запобігання насильству в сім'ї щодо дітей, повинні поєднуватись один з одним для досягнення ефективних результатів впливу. Слід зазначити, що термін «дитина» в цій статті вживається в правовому контексті й означає особу у віці до 18 років. Також необхідно акцентувати увагу на тому, що дитина – свідок насильства в сім'ї, є жертвою психологічного насильства, а отже, потребує належної уваги та відповідного реагування органів виконавчої влади.

Основні форми запобігання насильству в сім'ї щодо дітей традиційно можна поділити на правові й організаційні. Правовими можна назвати ті, застосування яких передбачено нормативно-правовими актами й зумовлює настання правових наслідків. До правових форм запобігання насильству в сім'ї щодо дітей можна зарахувати такі: винесення офіційного попередження про неприпустимість учинення насильства в сім'ї, постановка на профілактичний облік, складення протоколу про адміністративне правопорушення, винесення захисного припису, направлення на проходження корекційної програми, надання соціальних послуг, здійснення соціального супроводу сімей тощо.

Офіційне попередження про неприпустимість учинення насильства в сім'ї є спеціальним заходом запобігання насильству в сім'ї та виноситься уповноваженими підрозділами органів внутрішніх справ під розписку члену сім'ї, який учинив насильство в сім'ї щодо дитини, є осудною особою і на момент винесення такого попередження досягнув 16 років, за умови відсутності в його діях ознак злочину. Слід звернути увагу на те, що насильство в сім'ї може бути вчинено як у формі дії, так і бездіяльності. Отже хибним, на нашу думку, є вживання в цьому випадку в Законі України «Про попередження насильства в сім'ї» слова «діях», доцільніше замінити це слово на «діяннях».

У разі вчинення особою насильства в сім'ї щодо дитини після отримання нею офіційного попередження про неприпустимість учинення насильства в сім'ї ця особа обов'язково направляється до кризового центру для проходження корекційної програми, а також щодо неї у випадках і в порядку, передбачених Законом України «Про попередження насильства в сім'ї», працівниками уповноважених підрозділів органів внутрішніх справ за погодженням із начальником відповідного органу внутрішніх справ і прокурором може бути винесено захисний припис, який також належить до спеціальних заходів запобігання насильству в сім'ї.

Захисним приписом особі, стосовно якої він винесений, може бути заборонено чинити певну дію (дії) стосовно дитини, яка стала жертвою насильства в сім'ї, а саме: чинити конкретні акти насильства в сім'ї; отримувати інформацію про місце перебування жертви насильства в сім'ї; розшукувати жертву насильства в сім'ї, якщо жертва насильства в сім'ї за власним бажанням перебуває в місці, невідомому особі, яка вчинила насильство в сім'ї; відвідувати жертву насильства в сім'ї, якщо вона тимчасово перебуває не за місцем спільного проживання членів сім'ї; вести телефонні переговори з жертвою насильства в сім'ї [3]. Варто звернути увагу на те, що за наявної заборони особі, якій винесено захисний припис, ведення телефонних переговорів із жертвою насильства в сім'ї вона має законні шляхи для психологічного тиску на жертву у формі надсилання текстових повідомлень електронною поштою чи за допомогою мобільного телефону.

Слід відмітити низьку ефективність на сьогодні такого спеціального заходу запобігання насильству в сім'ї, як захисний припис. В Україні саме працівники міліції мають право виносити осо-



бі, яка вчинила насильство в сім'ї щодо дитини, захисний припис, саме вони повинні контролювати його виконання і складати протоколи про адміністративне правопорушення за ст. 1732 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) у разі його невиконання, а судді повинні притягувати особу, яка порушила чи не виконала вимоги, передбачені захисним приписом, знову ж таки до адміністративної відповідальності. Зарубіжний досвід свідчить про ефективність цього заходу за умови, якщо захисний припис виноситься суддею, а за його порушення чи невиконання настає кримінальна відповідальність. З огляду на позитивний досвід зарубіжних країн із цього питання вважаємо за доцільне перейняти саме такий підхід, тобто надати право суддям виносити захисні приписи, а за його невиконання передбачити кримінальну відповідальність.

Корекційна програма – це програма, спрямована на формування гуманістичних цінностей і ненасильницької моделі поведінки в сім'ї особи, яка вчинила насильство в сім'ї [3]. На сьогодні в більшості регіонів України існують певні складнощі з організацією проходження особами, які вчинили насильство в сім'ї, корекційних програм. Наразі Міністерством соціальної політики, який є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань запобігання насильству в сім'ї, розроблені та розіслані до територіальних Департаментів соціального захисту населення, які є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань запобігання насильству в сім'ї, Методичні рекомендації з цього питання. Слід сподіватись, що під час упровадження корекційних програм у регіонах обов'язково будуть враховані особливості осіб, котрі вчиняють насильство в сім'ї саме щодо дітей, і розроблені відповідні програми, спрямовані на прищеплення їм навиків відповідального батьківства.

Необхідно звернути увагу, що направлення на проходження корекційної програми неможливе, якщо особа вперше вчинила насильство в сім'ї та в її діях наявні ознаки злочину, адже таке направлення Законом України «Про попередження насильства в сім'ї» прив'язується до попереднього отримання винною особою офіційного попередження про неприпустимість учинення насильства в сім'ї, яке в цьому випадку не виноситься. Така ситуація потребує вирішення на законодавчому рівні, оскільки самим лише притягненням до відповідальності винної особи ситуацію насильства в сім'ї вирішити майже неможливо, обов'язково варто проводити відповідну корекційну роботу, спрямовану на навчання такої особи ненасильницької моделі поведінки в сім'ї, засад відповідального батьківства тощо.

Членів сім'ї, які вчинили насильство в сім'ї щодо дитини та яким було винесено офіційне попередження про неприпустимість учинення насильства в сім'ї, кримінальна міліція у справах дітей бере на профілактичний облік. Зняття з профілактичного обліку проводиться, якщо протягом року після останнього факту вчинення насильства в сім'ї особа жодного разу не вчинила такого насильства.

У випадку вчинення членом сім'ї щодо дитини насильства, відповідальність за яке передбачена ст. 1732 КУпАП, уповноважена особа органів внутрішніх справ складає щодо винної особи протокол про адміністративне правопорушення, керуючись Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ України [4]. На жаль, на сьогодні близько 30% складених працівниками органів внутрішніх справ протоколів про адміністративні правопорушення повертаються судами для доопрацювання, оскільки мають суттєві недоліки, зокрема відсутність необхідних даних щодо особи правопорушника, неправильну кваліфікацію вчиненого протиправного діяння тощо, що свідчить про необхідність проведення додаткового навчання працівників міліції з питань належного оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення.

Надання соціальних послуг і соціальний супровід використовуються щодо сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, до яких, зокрема, належать і ті, які не можуть самостійно подолати або мінімізувати негативний вплив жорстокого поводження з дитиною в сім'ї або насильства в сім'ї (у тому числі щодо дитини). Зміст соціальних послуг, що надаються фахівцем із соціальної роботи під час здійснення соціального супроводу сім'ї (особи), яка перебуває у складних життєвих обставинах, пов'язаних із насильством у сім'ї щодо дитини, полягає в такому: інформування сім'ї (особи) про суб'єктів, котрі надають соціальні послуги дитині, сім'ї (особі), яка зазнала насильства або стосовно якої існує реальна загроза його вчинення, номери їх контактних телефонів і телефонних «гарячих» ліній; у разі існування загрози безпеці, життю чи здоров'ю дитини, членів сім'ї (особи) екстрене втручання; сприяння участі в корекційних





програмах осіб, які вчиняють насильство в сім'ї; забезпечення влаштування дитини, членів сім'ї (особи) до закладів соціального обслуговування, закладів соціального захисту дітей, установ та організацій, діяльність яких спрямована на запобігання насильству в сім'ї [5].

До організаційних форм запобігання насильству в сім'ї щодо дітей можна зарахувати такі: профілактичні бесіди, правова освіта, правове виховання, обговорення поведінки за місцем роботи/навчання чи проживання, профілактичний обхід адміністративної дільниці, виявлення ознак насильства щодо дитини і його причин, розповсюдження тематичних брошур (буклетів), проведення тренінгів (семінарів) із питань запобігання насильству в сім'ї та відповідального батьківства, тематичні публікації в пресі, організація роботи «гарячих ліній», профілактичні операції та рейди тощо. Це ті форми, застосування яких не зумовлює безпосередньо настання правових наслідків для винних осіб, проте вони сприяють запобіганню насильству в сім'ї.

До основних методів запобігання насильству в сім'ї щодо дітей, на нашу думку, належать переконання та примус. До того ж повинні використовуватися інші методи, а саме: надання допомоги, приклад, схвалення, спостереження, опитування тощо. Розглянемо більш детально деякі з них.

Метод надання допомоги спрямований на зміну способу життя, навколишнього оточення як особи, яка вчинила насильство в сім'ї щодо дитини, так і самої дитини, і може здійснюватися в формі працевлаштування, влаштування на навчання, зацікавленні в активній громадській діяльності тощо.

Приклад використовують для конкретизації певного теоретичного твердження, доведення істинності певної моральної норми. Він є переконливим аргументом і часто спонукає до наслідування. Можна використовувати як позитивні, так і негативні приклади. Під час наведення позитивного прикладу необхідно розкрити ті якості або дії, які викликають бажання наслідувати їх; до прийомів виховання на негативному прикладі належать громадський осуд негативних виявів, пояснення сутності негативного, протиставлення аморальним учинкам кращих зразків високоморальної поведінки, показ на конкретних прикладах наслідків аморальної (асоціальної) поведінки [6, с. 87]. Запобігаючи насильству в сім'ї щодо дітей, працівники органів виконавчої влади насамперед повинні самі дотримуватись правових норм, які регулюють цю сферу людських відносин. На жаль, у сім'ях працівників органів виконавчої влади також існує насильство. Отже, для того щоб запобігати насильству в інших сім'ях, працівники органів виконавчої влади передусім мусять викоренити насильство у власній сім'ї. В іншому випадку ефективність профілактики насильства в сім'ї зводиться нанівець [7, с. 115].

Схвалення – це спосіб впливу, що виражає позитивне оцінювання поведінки особи з метою закріплення позитивних якостей, зміцнення її впевненості у власних силах і, отже, посилення прагнення до позитивних дій і вчинків, певних успіхів. Часто корисно похвалити людину, коли вона ще не досягла значних успіхів у поведінці, але прагне до цього. Відзначення хоча б невеликих зрушень на краще, маленької перемоги над собою пробуджують у неї енергію, стимулюють на повторення схвалених вчинків [6, с. 87].

Спостереження й опитування як методи запобігання насильству в сім'ї щодо дітей доцільно використовувати з метою своєчасного виявлення ознак насильства щодо дитини. Так, саме ці методи пропонують використовувати О. Кочемировська та А. Ходоренко, автори індикативної методики, яка дає змогу виявити картину поводження з дитиною. У цій методиці відокремлено та визначено основні характеристики (психологічні, фізичні й сексуальні) дітей, що потерпають від сімейного насильства [8, с. 108].

Метод переконання слугує формуванню в громадян внутрішньої потреби та стійкої звички правомірної поведінки. Його першочергове завдання як методу запобігання насильству в сім'ї щодо дітей – підвищення загальної правової культури населення, формування правильних установок поведінки, прищеплення практичних навичок у здійсненні тих чи інших суб'єктивних повноважень, що зобов'язують самостановлення [9, с. 125]. На нашу думку, метод переконання реалізується працівниками органів виконавчої влади в таких формах запобігання насильству в сім'ї щодо дітей: профілактичні бесіди; правове виховання; правова освіта; правова пропаганда; обговорення поведінки за місцем роботи чи проживання батьків чи осіб, котрі їх замінюють, тощо. Розглянемо деякі з них детальніше.

Профілактична бесіда, на перший погляд, позбавлена ефективності, але за врахування самого змісту розмови, тону, у якому вона може бути проведена, і того, що вона проводиться



уповноваженою державою посадовою особою, вона стає надзвичайно ефективним засобом. Її ефективність багато в чому залежить від уміння працівників органів виконавчої влади застосовувати психолого-педагогічні прийоми виховного впливу.

Профілактична бесіда включає в себе також і правове виховання учасників конфлікту. Працівник органу виконавчої влади попереджає винну особу про можливі наслідки протиправної поведінки, зокрема про адміністративну, кримінальну та цивільно-правову відповідальність.

Працівники органів виконавчої влади повинні приділяти особливу увагу правовій освіті населення, роз'яснювати батькам їх права й обов'язки, надавати інформацію про чинні органи державної влади, неурядові установи та організації, де особи можуть отримати необхідну їм інформацію й допомогу з різних питань сімейних стосунків.

Правове виховання та правова освіта населення можуть реалізовуватись шляхом виступів працівників органів виконавчої влади з доповідями й лекціями на правові теми в трудових колективах, по телебаченню та радіо; організації круглих столів з обговорення проблеми насильства в сім'ї щодо дітей; ініціювання тематичних публікацій у засобах масової інформації; організації тренінгів, лекцій, семінарів із питань відповідального батьківства тощо.

Обговорення поведінки за місцем роботи чи проживання батьків чи осіб, котрі їх замінюють, які вчиняють насильство в сім'ї щодо дітей, на нашу думку, є дієвою формою запобігання насильству в сім'ї, якщо особа посідає високе соціальне становище, оскільки може більшою мірою впливати на їх особистість, ніж адміністративні стягнення, передбачені КУпАП, зокрема штраф.

Оцінюючи переконання як провідний метод запобігання насильству в сім'ї, необхідно підкреслити, що він не виключає, а в деяких випадках, навпаки, передбачає застосування примусу. Однак варто враховувати, що застосування методу примусу в демократичному суспільстві має відбуватися лише за умови, що всі інші заходи виховного характеру не дали необхідних результатів. Це, як зазначав О. Негодченко, «свого роду антизахід держави на протиправну поведінку правопорушника» [9, с. 124]. Якщо метод переконання більш властивий для загальнопрофілактичних форм запобігання насильству в сім'ї щодо дітей, то метод примусу переважно використовується в процесі здійснення індивідуальної профілактики насильства в сім'ї, зокрема під час притягнення до відповідальності винних осіб, корекції їх поведінки, застосування спеціальних заходів запобігання насильству в сім'ї тощо.

**Висновки.** Отже, форми й методи діяльності органів виконавчої влади стосовно запобігання насильству в сім'ї щодо дітей надзвичайно різноманітні. Вибір же будь-якої конкретної форми чи раціональне поєднання форм і методів діяльності детерміновані різноманітними факторами й обставинами вчинення насильства в сім'ї, а також повноваженнями того чи іншого суб'єкта запобігання насильству в сім'ї щодо дітей. Надання пріоритету тому чи іншому методу чи формі також залежить від рівня розвитку суспільства, адже зміна будь-яких соціальних умов зумовлює зміну форм і засобів реагування органів влади на протиправні діяння.

Форми та методи запобігання органами виконавчої влади насильству в сім'ї щодо дітей невичерпні, існують й інші форми й методи, які використовуються під час такої діяльності. Уміле оволодіння працівниками органів виконавчої влади формами та методами запобігання насильству в сім'ї, комплексне їх застосування дасть змогу вдосконалювати наявні і здійснювати пошук нових, більш ефективних. Крім того, слід пам'ятати, що насильство щодо дітей в сім'ї – комплексна проблема, отже, ефективність діяльності органів виконавчої влади щодо її вирішення багато в чому залежить від того, наскільки добре налагоджена взаємодія між ними, а також з органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації, громадськістю тощо. Лише спільна діяльність усіх суб'єктів запобігання насильству в сім'ї може захистити дітей від насильства найближчих людей, забезпечити їх щасливе майбутнє, а отже, і майбутнє нашої країни.

#### **Список використаних джерел:**

1. Музичук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Музичук. – Х., 2003. – 192 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.



3. Про попередження насильства в сім'ї : Закон України від 15.11.2001 р. № 2789-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2789-14/print1419207718774383>.
4. Про питання щодо застосування адміністративного законодавства України органами внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 04.10.2013 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1829-13/print1419362069775270>.
5. Про затвердження Порядку виявлення сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг та здійснення соціального супроводу таких сімей (осіб) : Постанова КМУ від 21.11.2013 р. № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/896-2013-%D0%BF>.
6. Діяльність служби дільничних інспекторів міліції щодо профілактики насильства над дітьми й дорослими членами сім'ї : [навчально-методичний посібник] / [авт. кол.: А.Б. Блага, Т.В. Журавель, Д.Г. Заброра, Н.Е. Мілорадова]; за ред. Г.О. Христової. – К. : ТОВ «ВПК «ОБНОВА», 2012. – 140 с.
7. Діяльність служби дільничних інспекторів міліції щодо попередження насильства в сім'ї : [монографія] / [А.М. Волощук, Х.П. Ярмакі, О.В. Ковальова]. – Одеса : ОДУВС, 2013. – 217 с.
8. Ефективне запобігання та реагування на випадки насильства в сім'ї : [методичний посібник для тренерів з проведення тренінгів для дільничних інспекторів міліції] / за заг. ред. С.О. Павлиш, Г.О. Христової. – К., 2010. – 364 с.
9. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України : [монографія] / О.В. Негодченко. – Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2002. – 416 с.

**УТЧЕНКО К. Ю.,**  
магістрант юридичного факультету  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

УДК 34.342.951

### ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ АКТИВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Проаналізовано особливості оскарження актів органів публічної адміністрації в зарубіжних країнах, виявлено основні відмінності між адміністративним оскарженням і судовим оскарженням актів органів публічної адміністрації, запропоновано зміни в законодавство щодо запровадження ефективного та дієвого засобу реалізації конституційних прав громадян України.

**Ключові слова:** скарга, заява, акт органу публічної адміністрації, оскарження, скасування, перегляд.

Проведен анализ особенностей обжалования актов органов публичной администрации в зарубежных странах, выявлены основные различия между административным обжалованием и судебным обжалованием актов органов публичной администрации, предложены изменения в законодательство относительно введения эффективного и действенного способа реализации конституционных прав граждан Украины.

**Ключевые слова:** жалоба, заявление, акт органа публичной администрации, обжалование, отмена, пересмотр.



The analysis of appeals of public administration's acts in foreign countries, basic differences between an administrative appeal and judicial appeal of public administration's acts are deduced, changes of effective and efficient means of realization the constitutional rights of citizens of Ukraine are offered.

**Key words:** *complaint, statement, act of the public administration, appeal, cancellation, revision.*

**Вступ.** Одним із найбільш пріоритетних завдань будь-якої демократичної держави є належне й ефективне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, однією зі складових яких є право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації.

Положення ст. 55 Основного Закону України зазначають, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; а також право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Ст. 40 Конституції України проголошує, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1, с. 22, 25]. Актуальним питанням є з'ясування практичної можливості реалізації зазначених норм.

Дослідженням вищевказаних прав людини та вирішенням проблем у сфері оскарження актів органів публічної адміністрації багато праць присвятили такі вчені, як В. Тимошук, В. Кальц, А. Апаров, Л. Кисіль, О. Мандюк та інші.

Зважаючи на проголошений курс України на європейську інтеграцію, обов'язок приведення норм вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу, нагальною потребою для української науки і практики є питання аналізу й запозичення позитивного досвіду розвинутих зарубіжних країн.

У більшості європейських країн система права особи на оскарження складається з двох основних аспектів: інституту адміністративного оскарження й судового захисту (оскарження). Вважається, що суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу. З таких позицій адміністративне оскарження є додатковою гарантією оперативного захисту прав і законних інтересів приватних осіб [2].

Аналізуючи досвід зарубіжних країн, можна виокремити певні розбіжності між адміністративним та судовим оскарженнями. Так, основними відмінностями є такі:

#### 1. Порядок розгляду скарги/заяви.

Під час судового оскарження застосовується процедура судового розгляду справи, що є єдиною для всіх судів відповідної держави й чітко встановленою на рівні закону; у свою чергу, процедура адміністративного оскарження встановлюється кожним окремим органом з урахуванням лише загальних вимог законодавства. Дуже часто на практиці виникає проблема ієрархічності органів, до яких має звертатись особа. Це стосується переважно органів місцевого самоврядування, адже визначити, який орган є вищим і має розглядати справу, практично неможливо. Для розв'язання проблеми безієрархічності у праві деяких країн (зокрема Польща) окремо існує інститут «прохання про перегляд», «заперечення» чи так званої «неформальної» скарги. Тобто, особа звертається до органу, що прийняв рішення, з проханням про повторний розгляд цієї справи та зміну рішення. А вже оскарження до вищого чи спеціального апеляційного органу, як правило, називається «апеляція». У Польщі «скарга» («оскарження») стосується процедурних рішень, дій і бездіяльності, а «апеляція» – кінцевого рішення у справі. У Нідерландах поширена практика, коли в муніципалітетах утворюються спеціальні дорадчі комісії з розгляду скарг на розпорядження муніципалітету. Рішення комісії має рекомендаційний характер. Практика свідчить, що в більшості випадків влада прислухається до рекомендацій дорадчих комісій [3].

#### 2. Суб'єкт розгляду скарги/заяви.

Досвід організації апеляційних органів у ФРН і Нідерландах свідчить, що поширеною є практика, коли в муніципалітетах утворюються спеціальні Дорадчі комісії з розгляду скарг





на розпорядження муніципалітету (в особі бургомістра, муніципального парламенту чи його виконавчого органу). Наприклад, у місті Гаазі (близько 450 тисяч мешканців) така комісія складається з 20–25 жителів міста, які обираються муніципальним парламентом на строк його повноважень. Члени цієї комісії не є юристами [4]. У цьому випадку варто зазначити, що проектом Адміністративно-процедурного кодексу в ст. 102 передбачається положення, що суб'єктом розгляду скарги є утворена адміністративним органом комісія з розгляду скарг, яка діє на громадських засадах, а в разі, коли адміністративний орган не утворив комісії з розгляду скарг або предметом оскарження є рішення, дії чи бездіяльність керівника такого адміністративного органу, суб'єктом розгляду скарги є вищий стосовно адміністративного органу, що розглядав адміністративну справу, орган виконавчої влади, орган чи посадова особа місцевого самоврядування, які уповноважені розглядати і приймати рішення з порушених у скарзі питань.

### 3. Становище особи, яка подає скаргу/заяву.

У випадку судового оскарження особа, яка подає скаргу/заяву, має статус позивача з чітко встановленими правами й обов'язками, зазначеними в Кодексі адміністративного судочинства. У разі ж адміністративного оскарження до особи застосовуються загальні положення Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 р. [5]. Спеціальних особливостей ні для позивача, ні для заявника в адміністративному оскарженні в законодавстві України не передбачено.

Наприклад, у законодавстві ФРН може бути погіршено становище скажника, оскільки пріоритет надається принципу законності й захисту публічних інтересів [6, с. 162]. Згідно з Адміністративно-процесуальним кодексом Польщі, обов'язковим є положення, що «апеляційна інстанція не може приймати рішення, які шкодили б інтересам особи, котра подала апеляцію, за винятком випадків, коли оскаржуване рішення суттєво порушує закон або інтереси суспільства» [7]. Дещо складнішим є регулювання випадків визнання недійсним адміністративних актів на шкоду особі. У цьому разі адміністративний орган повинен не лише врахувати наслідки для особи визнання адміністративного акта недійсним; істотність причин для визнання акта недійсним; час, що минув з моменту видання адміністративного акта; інші обставини справи, а й публічні інтереси, тобто інтереси суспільства, держави, громади щодо дотримання стану законності, належного використання публічних ресурсів тощо; законні інтереси інших осіб, тобто зацікавленість інших приватних осіб у певному вирішенні адміністративної справи. Адміністративний орган також має враховувати так звану «довіру» особи. Фактор «довіри» відомий насамперед німецькому адміністративному праву та праву країн, які орієнтуються на ФРН. Фактор «довіри», або принцип правомірного очікування (правової визначеності/правової впевненості), – це принцип, відповідно до якого особа має право й можливість довіряти адміністративному акту, строк оспорювання якого минув, і діяти, виходячи з упевненості, що адміністративний акт є правомірним і залишається в силі. Тобто, фактор довіри має враховуватись у випадках, коли в особи виникло очікування, що адміністративний акт залишиться в силі. Довіра особі, як правило, підлягає захисту, якщо набувач вигоди використав допомогу або розпорядився майном так, що він більше не може або може тільки за умови непомірних витрат повернути справу назад. Аналогічний підхід використаний і законодавцем Естонії: адміністративний акт не повинен бути скасований на шкоду особі, якщо особа, вірячи в те, що адміністративний акт залишиться в силі, використала майно, отримане на підставі адміністративного акта; здійснила операцію для розпорядження своїм майном; змінила іншим способом свій уклад життя; її інтерес, пов'язаний зі збереженням адміністративним актом сили, переважає публічний інтерес, пов'язаний зі скасуванням адміністративного акта. При цьому вважається, що публічний інтерес може охоплювати інтереси всього суспільства (безпеку держави, функціонування її установ, збереження населення, культури, громадський порядок, економічне зростання, трудову зайнятість, соціальну справедливість), а також права й інтереси конкретної групи осіб (право на захист життя та здоров'я, безпечне навколишнє середовище) [8, с. 195].

### 4. Тривалість розгляду скарги/заяви.

Як правило, розгляд справи в порядку адміністративного оскарження є більш оперативним видом захисту прав, ніж судовий розгляд.

### 5. Матеріальна складова.

Адміністративне оскарження вважається економічно більш вигідним, ніж судове, адже не потребує витрат на судовий збір тощо.



6. Наслідки подання скарги/заяви.

Факт подання скарги в адміністративному порядку, як правило, автоматично зумовлює зупинення дії акта, крім випадків його негайного виконання, що відмінне від розгляду скарги/заяви в судовому порядку. У Законі Республіки Вірменія «Про основи адміністрування та адміністративне провадження» виділяється два способи припинення дії адміністративних актів: визнання недійсним (неправомірний адміністративний акт), що регулюється ст. ст. 63–65 Закону «Про основи адміністрування та адміністративне провадження», втрата сили (правомірний адміністративний акт), закріплена в ст. 66 вказаного Закону [9].

7. Оскарження акта органу публічної адміністрації в адміністративному порядку не позбавляє особу права на судове оскарження цього самого акта.

Це твердження є слушним, однак не зважаючи на той факт, що загалом у всіх країнах й Україні зокрема нагальним питанням є зменшення навантаження на судову систему. Як зазначає В. Тимошук в одній зі своїх праць, присвяченій адміністративним процедурам, у ФРН адміністративне оскарження є обов'язковою стадією перед зверненням до суду, але, навіть попри значне «відсіювання» багатьох потенційних судових спорів ще на стадії адміністративного оскарження та принципово відмінні фінансові можливості наших країн, позивачі в адміністративних судах Німеччини чекають слухання справи місяцями, а то й роками [10, с. 71–72]. Дещо відмінна ситуація у французькому законодавстві, де застосовуються терміни «retrait» і «abrogation», які можна перекласти як «відкликання» і «скасування». Основна відмінність між цими поняттями полягає в тому, що відкликання, на відміну від скасування, має зворотню дію в часі. Скасований адміністративний акт не може більше застосовуватися, не створює юридично значимих наслідків у майбутньому, але юридично значимі наслідки, створені ним у минулому, зберігають своє значення. При відкликанні акт втрачає силу з моменту видання, втрачають силу як майбутні, так і юридичні наслідки, які вже настали. Вважається, що акта ніколи не існувало. У французькій правовій доктрині необхідність застосування такої процедури, як скасування актів, обґрунтовується так званим *principe de mutabilité* (принципом мінливості) й означає, що адміністрація повинна мати право скасовувати власні акти, щоб забезпечувати дотримання загального інтересу (публічного інтересу) шляхом адаптації до тих чи інших змін. Відкликання ж актів, яке має зворотню дію в часі, впливає на правову визначеність і, відповідно, може порушувати принцип непорушності прав, наданих адміністрацією, проте таке повноваження необхідне адміністрації для можливості виправляти свої помилки й тим самим забезпечувати дотримання принципу законності (*principe de légalité*) [11].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо за необхідне внести зміни в положення чинного законодавства у сфері встановленої можливості особи оскаржити акти органів публічної адміністрації. Зокрема, запровадити норму закону, яка визначить обов'язковість адміністративного оскарження акта перед поданням позовної заяви до суду з метою зменшення навантаження на судову систему. При цьому важливими є такі аспекти, сформовані на основі вже зазначених фактів і Рекомендації Комітету Міністрів державам-членам стосовно альтернати судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами, прийнятої Комітетом міністрів 5 вересня 2001 р. на 762-й нараді заступників міністрів:

- строк розгляду скарги/заяви до органу публічної адміністрації вищого органу має становити не більше ніж 10 днів;
- особа, яка подала скаргу/заяву, має право:
  - бути присутньою при розгляді справи щодо неї, крім випадків, коли заявник письмовою заявою попереджає про свою відсутність і розгляд справи без неї;
  - бути вислуханим;
  - на правову допомогу та представництво;
  - на всебічний доступ до інформації;
- акт органу публічної адміністрації не може розглядати особа, яка функціонально підпорядкована особі, котра є відповідальною за оспорюваний акт;
- має бути чітко визначений орган, який має розглядати акти органів місцевого самоврядування, що не мають вищого органу;
- розгляд скарги в порядку адміністративного оскарження й отримання вмотивованої відповіді не позбавляє особу права подати позовну заяву до суду.



**Список використаних джерел:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради – 1996 – № 30 – Ст. 141.
2. Кисіль Л.С. Нагальні завдання удосконалення адміністративного оскарження // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4.
3. Методичні рекомендації, підготовлені Томаківським районним управлінням юстиції Дніпропетровської області, 2012 рік.
4. Напрямки вдосконалення правового регулювання адміністративного оскарження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/publicna-administratsiia/teoriia-administrativnoho-prava/1040-areasimprovadm.html>.
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393\96-ВР // ВВР. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
6. Кальц В. Адміністративне судочинство Німеччини та його функціонування / В. Кальц // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1 (3). – 303 с.
7. Апаров А. Польський досвід організації адміністративної юстиції / А. Апаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/10883/%C0>.
8. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії / В.П. Тимошук. – К. : Конус – Ю, 2010. – 296 с.
9. Об основах администрирования и административном производстве : Закон Республики Армения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1937&lang=rus#1>.
10. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
11. Мандюк О. Правове регулювання скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3995>.

**ШЕВЧУК О. М.,**

кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри адміністративного права  
та адміністративної діяльності  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого),  
радник Голови  
(Державна служба України  
з контролю за наркотиками)

УДК 342.95

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ  
І ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАКОНІВ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИКІВ**

Статтю присвячено особливостям здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, наведено його поняття. Установлено предмет, завдання та мету прокурорського нагляду у сфері обігу наркотиків. Виділено види прокурорського нагляду у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: а)гляд за додержанням законів; б)гляд за їх правильним застосуванням.

**Ключові слова:** прокурорськийгляд, обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.



Статья посвящена особенностям прокурорского надзора за соблюдением законов в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, приведено его понятие. Установлены предмет, задачи и цели прокурорского надзора в сфере оборота наркотиков. Выделены виды прокурорского надзора в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров: а) надзор за соблюдением законов; б) надзор за их правильным применением.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, оборот наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

The article is devoted to peculiarities of prosecutorial supervision over observance of laws in the sphere of circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors and the concept. Set the subject, objectives and goals of prosecutorial supervision in the field of drug trafficking. Selected types of prosecutorial supervision in the sphere of circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors: (a) supervision over the observance of laws and (b) the supervision of their correct application.

**Key words:** public Prosecutor's supervision, turnover of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors.

**Вступ.** Актуальність теми статті зумовлена тим, що незаконний обіг і споживання наркотиків, які різко прогресують, становлять безпосередню й реальну загрозу здоров'ю нації, правопорядку та безпеці держави. Одним із заходів протидії цьому є прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

У юридичній науці окремим питанням нагляду в адміністративному праві приділяють увагу такі українські й зарубіжні вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Я. Тацій [1], Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.Я. Настюк, Є.В. Додін, С.Г. Стеценко, В.М. Гаращук, Ю.М. Грошевой, І.П. Голосніченко, Ю.М. Дьомін [2], О.В. Головін [3], М.В. Руденко [4], А.Й. Присяжнюк [5], Г.П. Середа [6], І.П. Жилка [7], Х.П. Ярмакі [8], Л.С. Вигівська [9] та ін. Аналіз наукових джерел засвідчив, що дослідження прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері обігу наркотиків не проводилось.

**Постановка завдання.** Саме тому метою статті є вивчення особливості здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в аспекті визначення його змісту, поняття та правової структури, а також видів у досліджуваній сфері.

**Результати дослідження.** Відповідно ст. 121 Конституції України, прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається таке: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян [10]. Тому захист прав і свобод громадян у сфері обігу наркотиків є першочерговим обов'язком органів прокуратури.

У ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» вказано, що прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами й іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України й підпорядкованими йому прокурорами [11].

У юридичній науці немає єдиної точки зору на питання ролі нагляду. Деякі фахівці більше уваги приділяють контрольній діяльності, зазначаючи при цьому, що нагляд є одним із видів (підвидів, варіантів) контролю [4], «нагляд є похідним від контролю, ... нагляд слід розглядати





як окремий вид контролю, певну його форму» [12, с. 12], «державний нагляд є видом державного контролю» [13, с. 206]; інші вказують, що в системі органів контролю особливе місце посідає прокуратура [14, с. 110]; треті ототожнюють види й форми контролю (зокрема зазначають, що прокурорський нагляд є формою контролю) [1, с. 62]; дехто відокремлює нагляд від контролю, називаючи його самостійним видом діяльності; ще деякі прокурорський нагляд включають у так званий загальний контроль, що обіймає вищу ієрархічну сходинку в системі контрольних і наглядових органів держави [7, с. 9], наголошують, що роль прокуратури в системі соціального контролю є унікальною й не перетинається з діяльністю інших органів [4]; ще одні контроль і нагляд використовують як синонімами. Однак ми погоджуємося з тими науковцями, які вважають, що державний нагляд є видом державного контролю (О.Ф. Андрійко та ін.), за своїм сутнісним і правовим характером контроль і нагляд мають різне змістове навантаження [13, с. 206].

Крім того, у науковій літературі можна зустріти чимало досліджень щодо співвідношення понять «контроль» і «нагляд» як засобів забезпечення дисципліни й законності в державі. Так, О.М. Музичук переконаний, що нагляд, порівняно з контролем, є більш вузьким за обсягом владних повноважень, оскільки його суб'єкт не може втручатись у професійну діяльність об'єкта, який перевіряється [15, с. 48]. Розмежовуючи поняття нагляду та контролю, О.Ф. Андрійко наголошує на тому, що «нагляд є похідним від контролю» [12, с. 12].

В.М. Манохін підкреслює, що нагляд, на відміну від контролю, який є функцією будь-яких управлінських органів, є елементом компетенції тільки декотрих із них. За своїм змістом, на думку автора, нагляд характеризується тим, що має на меті перевірку роботи органів та осіб лише з погляду відповідності їй закону й іншим підзаконним нормативним актам [16, с. 253]. В.М. Гарашук висловлює думку, що контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він здійснюється повсякденно та безперервно, а нагляд – періодично [17, с. 148].

Отже, більшість науковців дотримується думки, що контроль відрізняється від нагляду тим, що контрольний орган, на відміну від прокуратури, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, а також має право самостійно притягувати винних до відповідальності.

Ми приєднуємося до точки зору тих учених [5, с. 50; 17, с. 83], які вважають, що «наглядові функції з боку держави залишаються тільки за прокуратурою, яка, як відомо, не має права втручатися в оперативну діяльність піднаглядних їй органів або посадових осіб цих органів та не може самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Інші органи, незважаючи на їх назву, здійснюють контроль (повний або зрізаний (неповний)), а не нагляд» [17, с. 54].

Також зауважено, що єдиної точки зору на поняття нагляду за додержанням і застосуванням законів немає. Для дослідження терміна «нагляд» доцільно розглянути його з наукового погляду. Так, на думку Х.П. Ярмакі, нагляд – це сукупність безперервних дій щодо спостереження за додержанням законності у відповідних суспільних відносинах, які здійснюються компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом (підзаконним нормативним актом) повноважень і спрямовані на запобігання, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності, однак без втручання в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів [8, с. 10]. В.В. Шемчук стверджує, що нагляд органів прокуратури є універсальною юридичною гарантією забезпечення прав і свобод громадян у всіх сферах суспільного життя, а діяльність цієї важливої державної інституції була й залишається одним із найбільш вагомих чинників підтримання режиму законності та правопорядку, підвищення правової захищеності громадян у їхніх стосунках з іншими державними органами, посадовими і службовими особами [18]. На думку Л.В. Грицаєнко прокурорський нагляд має універсальний характер, адже він охоплює сфери діяльності, врегульовані нормами різних галузей права: адміністративного, кримінально-цивільного, процесуального, господарсько-процесуального, кримінально-виконавчого, трудового тощо, тобто він ніби постійно підключений до галузевих механізмів правового регулювання [19, с. 34].

Зазначимо, що слушною є думка В.Т. Нора зі співавторами, які вважають, що сутність прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів в Україні полягає у здійсненні Генеральним прокурором і підлеглими йому прокурорськими працівниками від імені держави на всій її території специфічної діяльності, спрямованої на вивчення ними інформації про порушення законів, одержання й аналіз різноманітних матеріалів, статистичних даних про



роботу піднаглядних об'єктів, що можуть містити відомості, які свідчать про необхідність проведення перевірок самостійно або із залученням контрольних органів, оцінювання правових актів із позиції їх відповідності законам, а також застосування заходів прокурорського реагування з метою усунення виявлених порушень, скасування незаконних рішень і притягнення винних до встановленої законодавством юридичної відповідальності [20, с. 89].

В.Я. Настюк указує, що прокурорський нагляд за діяльністю митних органів виражається в такому: а) нагляді за законністю рішень, дій митних органів, посадових осіб, які порушують права й законні інтереси громадян, юридичних осіб та інших учасників митних відносин; б) вжитті заходів для усунення порушень митних законів та обставин, які цьому сприяють, до поновлення порушених прав і притягнення винних осіб до відповідальності. Численність потрібних заходів об'єктивно зумовлює необхідність виділення в межах єдиного прокурорського нагляду його певних фіксованих ділянок (напрямів) [21, с. 200]. Д.В. Приймаченко зазначає, що прокурорський нагляд за діяльністю митних органів і їх посадових осіб – це один із дійових засобів забезпечення законності в галузі митної справи. У межах означеної діяльності прокуратура вживає заходи, спрямовані на забезпечення верховенства права, пріоритету захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, інтересів суспільства й держави в процесі, пов'язаних із переміщенням через митний кордон товарів та інших предметів [22]. Погоджуємось із думкою В.М. Гаращука, який зазначає, що нагляд – це юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності й дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою відповідно до наданих їй законодавством повноважень, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина [17, с. 45].

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що під прокурорським наглядом у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів можна розуміти здійснювану прокуратурою України діяльність, спрямовану на вивчення й опрацювання інформації про порушення законів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, організацію та проведення перевірок з метою своєчасного виявлення й усунення таких порушень, відновлення порушених прав фізичних і юридичних осіб та інтересів держави, скасування незаконних рішень і притягнення винних осіб до встановленої законодавством юридичної відповідальності. Цей вид нагляду є невід'ємною частиною нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я.

Здійснення прокурорського нагляду за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів умовно можна поділити на два види: а) нагляд за додержанням законів; б) нагляд за їх правильним застосуванням. Прокуратура здійснює нагляд як а) за діяльністю органів, уповноважених на здійснення контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, так і б) за діяльністю суб'єктів господарювання, які цей обіг здійснюють.

Важливим також є розуміння мети, завдання та предмета прокурорського нагляду у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Так, метою прокурорського нагляду у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів є утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку в державі. Завданням прокурорського нагляду за додержанням законів, у тому числі у сфері обігу наркотиків, є діяльність органів прокуратури, спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку й захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної й економічної систем, прав національних груп територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення (Ст. 4) [11].

Предметом діяльності органів прокуратури щодо здійснення нагляду за додержанням і застосуванням антинаркотичного законодавства є таке: 1) відповідність адміністративних актів (нормативного чи індивідуального характеру), суб'єктами видання яких є органи наркоконтролю чи їх посадові особи, актам, що мають вищу юридичну силу; 2) додержання та застосування антинаркотичного законодавства під час безпосереднього здійснення процедур державного контролю в цій сфері; 3) додержання та застосування антинаркотичного законодавства, крім іншого, під час застосування заходів примусового характеру; 4) додержання та застосування антинаркотичного



законодавства під час провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері обігу наркотиків; 5) додержання та застосування законодавства посадовими особами, які проводять державний контроль у сфері обігу наркотиків; 6) додержання законів під час використання службових собак та інших напрямів їх службової діяльності; 7) додержання та застосування законів, які регулюють службово-трудова відносини за участі працівників органу наркоконтролю; 8) додержання та застосування законів, у тому числі дотримання антикорупційного законодавства у сфері обігу наркотиків; 9) представництво інтересів держави або суб'єктів державного контролю за обігом наркотиків у суді у випадках, визначених законом, тощо.

Основним засобом прокурорського нагляду у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів є перевірки. У загальному вигляді перевірка складається з таких елементів: 1) підготовка до перевірки; 2) проведення перевірки; 3) правове оцінювання її наслідків і їх реалізація [24]. Ці елементи характерні й для прокурорських перевірок у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Зазначимо, що перевірка – спосіб здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів, який із моменту прийняття постанови про проведення перевірки надає право на вчинення дій, зазначених у п. п. 3, 4, 5 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» [11].

Прокурорська перевірка виконання законів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів – це сукупність дій прокурора, спрямованих на встановлення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяють, з метою вжиття заходів щодо їх усунення, відновлення порушених прав і притягнення винних до відповідальності. За наслідками перевірок обов'язково оцінювати законність діяльності органів державного нагляду, уповноважених на захист прав і свобод людини та громадянина й інтересів держави. З цією метою за необхідності перевірки проводити безпосередньо на підпорядкованих і підконтрольних їм об'єктах.

Наприклад, прокурорські перевірки щодо діяльності Державної служби України з контролю за наркотиками (далі – ДСКН) здійснюються в різних напрямках. Так, у ДСКН і територіальних органах служби органи прокуратури перевіряють таке: 1) подання ДСКН щорічної інформації про стан виконання плану заходів до Кабінету Міністрів України; 2) заходи, які вживались щодо забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади та взаємодії з іншими правоохоронними органами у сфері обігу наркотиків (проведення нарад, спільних перевірок, узгодження планів, обмін інформацією, підготовка пропозицій, узагальнень тощо); 3) розроблення ДСКН проектів цільових програм (яких саме, чи враховано в них пропозиції органів влади, громадських організацій, роль служб у забезпеченні їх виконання); 4) стан роботи з оновлення й удосконалення законодавства в цій сфері; 5) вжиття заходів щодо поновлення Переліку в разі виявлення нових видів наркотиків; 6) забезпечення в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції, контрольної діяльності в територіальних органах ДСКН; 7) кількість проведених перевірок за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов у цій сфері; 8) законність видачі ліцензій і законність анулювання ліцензій у цій сфері; 9) забезпечення контролю за дотриманням суб'єктами господарювання порядку знищення наркотиків (кількість перевірок); 10) стан профілактичної діяльності щодо запобігання незаконному вживанню наркотиків (які заходи вжиті, скільки підготовлено телепередач, аналітичних матеріалів, видано методичних рекомендацій, посібників, підручників тощо) [25].

**Висновки.** Прокурорський нагляд у сфері обігу наркотиків полягає в нагляді за законністю рішень, дій органів, їх посадових осіб, які порушують правила державного контролю за обігом наркотиків, права й законні інтереси громадян та інших учасників контрольних правовідносин у сфері контролю за обігом наркотиків, вжитті заходів щодо усунення порушення антинаркотичних законів та обставин, які цьому сприяють, поновленні порушених правил і притягненні винних до відповідальності. Предметом прокурорського нагляду у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів є чинне законодавство в цій сфері, за виконанням та застосуванням якого прокурор здійснює нагляд, а також відповідність актів, що видаються всіма органами, підприємствами, організаціями й посадовими особами, його вимогам.

#### Список використаних джерел:

1. Тацій В.Я. Прокуратура в системі поділу влади / В.Я. Тацій, Ю.М. Грошевий // Вісн. Акад. правов. наук України. – 1999. – № 1 (16). – С. 61–69.



2. Дьомін Ю.М. Прокурорський нагляд в Україні : [навчальний посібник] / Ю.М. Дьомін. – К. : Прецедент, 2009. – 164 с.
3. Головкін О.В. Організаційно-правові засади державного контролю і нагляду у галузі охорони довкілля в Україні / О.В. Головкін. – К. : Кам'янець-Подільський «Оіном». – 2011. – 424 с.
4. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 30–33.
5. Присяжнюк А.Й. Зміст прокурорського нагляду за додержанням законності суб'єктами виконавчої влади / А.Й. Присяжнюк // Наше право. – 2012. – № 1. – С. 50–52.
6. Серета Г.П. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при прийманні, реєстрації, перевірці та вирішенні заяв і повідомлень про злочини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Г.П. Серета. – Х., 2000. – 18 с.
7. Жилка І.П. Прокурорський нагляд за правоохоронною діяльністю митних органів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.П. Жилка. – О., 2009. – 18 с.
8. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Х.П. Ярмакі. – Х., 2007. – 19 с.
9. Вигівська Л. Прокурорський нагляд за додержанням законів при розслідуванні злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів / Л. Вигівська // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2012. – № 3. – С. 109–114.
10. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
12. Андрійко О.Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення / О.Ф. Андрійко // Державний контроль у сфері виконавчої влади : [наукова доповідь] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрнаукацентр, 2000. – С. 12–18.
13. Клочков В. Система органів державного нагляду та контролю / В. Клочков // Право України. – 2010. – № 2. – С. 204–207.
14. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления : [монография] / Е.В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 304 с.
15. Музичук О.М. Поняття та особливості контролю в державному управлінні / О.М. Музичук // Наше право. – 2011. – № 2. – Ч. 1. – С. 48–52.
16. Советское административное право / под ред. В.М. Манохина. – М. : Юрид. лит., 1977. – 542 с.
17. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : [монографія] / В.М. Парашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
18. Шемчук В.В. Нагляд органів прокуратури в системі гарантій забезпечення прав і свобод громадян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07svvisg.pdf>.
19. Грицаєнко Л. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність і співвідношення / Л. Грицаєнко // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 34–38.
20. Прокурорський нагляд в Україні: [курс лекцій] / за ред. проф. В.Т. Нора. – Львів : Тріада плюс, 2002. – 280 с.
21. Настюк В.Я. Норми митного права: теорія і практика застосування : [монографія] / В. . Настюк. – Х. : Факт, 2003. – 215 с.
22. Приймаченко Д.В. Сутність прокурорського нагляду в галузі митної справи / Д.В. Приймаченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vamsu\\_pravo/2011\\_2/Pry\\_nko.htm](http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_pravo/2011_2/Pry_nko.htm).
23. Організація прокурорських перевірок з питань додержання законів щодо обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів: [методичні рекомендації] / ГПУ ; Нац. академія прокуратури України. – К., 2011. – 25 с.
24. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : Наказ ГПУ від 07.11.2012 р. № 3гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.nau.ua/doc/?code=v\\_003900-12](http://zakon.nau.ua/doc/?code=v_003900-12).
25. Питання Державної служби України з контролю за наркотиками : Указ Президента України від 13. 04. 2011 р. № 457/2011 // ОВУ. – 2011. – № 29. – Ст. 1263.





**ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ  
ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА**

**ГАМБАРОВ Г. Д.,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедри міжнародного  
публичного права  
(*Бакинский государственный университет*)

УДК 341.232.7

**ПЕРИОДИЗАЦИЯ РАЗВИТИЯ ПРИНЦИПА СОТРУДНИЧЕСТВА КАК ОСНОВЫ  
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

Принцип сотрудничества нормативно был закреплён в международном праве только в Уставе ООН. Вместе с тем такой результат был обусловлен его предыдущим развитием в теории и практике международно-правового регулирования. На этом основании автором выделено три этапа развития принципа сотрудничества как основы международно-правового регулирования борьбы с преступностью.

**Ключевые слова:** принцип сотрудничества, развитие, основные принципы международного права, периодизация, борьба с преступностью.

Принцип співробітництва нормативно закріплений у міжнародному праві лише в Статуті ООН. Водночас такий результат був зумовлений його попереднім розвитком у теорії та практиці міжнародно-правового регулювання. На цій підставі автором виокремлено три етапи розвитку принципу співробітництва як основи міжнародно-правового регулювання боротьби зі злочинністю.

**Ключові слова:** принцип співробітництва, розвиток, основні принципи міжнародного права, періодизація, боротьба зі злочинністю.

The principle of cooperation was firstly included in normative sense only in UN Charter. Nevertheless, such result was determined by its all development in theory and practice of international regulation. In the context of this presumption the author defines three periods in development of principle of cooperation as a basis in international regulation of fighting with criminality.

**Key words:** principle of cooperation, development, basic principles of international law, periods, fighting crime.

**Вступлення.** По мнению И.И. Лукашука, организованная транснациональная преступность, включая коррупцию и различные виды высокотехнологического терроризма, является одной из новых глобальных проблем, в отличие от, к примеру, борьбы с бедностью или предотвращения ядерной войны. С учетом сложности их решения такой подход предусматривает выход международно-правового механизма борьбы с этим негативным социальным явлением на самый высокий уровень значимости для обеспечения нормального функционирования международного сообщества. Вместе с другими глобальными проблемами, эффективная борьба с преступностью, как следует из приведенного утверждения, является не терпящей отлагательства: «От их решения зависит судьба человечества уже в ближайшем будущем. Проблемы эти настолько сложны и масштабны, что их решение требует совместных усилий государств гораздо более высокого, чем ныне, уровня сотрудничества» [1, с. 7]. Указание на необходимость интенсификации международно-правового сотрудничества в борьбе с преступностью со всей очевидностью усиливает



необходимость в надлежащем понимании сущности требований принципа сотрудничества как юридического базиса для развития международно-правового регулирования в соответствующей сфере. В свою очередь, достижение такого уровня понимания принципа сотрудничества предполагает принятие во внимания объективных закономерностей его эволюции.

К исследованию сущности принципа сотрудничества в своих работах обращались такие исследователи, как Л.Н. Галенская, Н.А. Ушаков, Р.Л. Бобров, А.Н. Талалаев, В.Г. Буткевич, Л.Д. Тимченко и др. В тоже время в их работах недостаточное внимание уделено периоду развития принципа сотрудничества до 1945 г., особенно в сфере международно-правового регулирования борьбы с преступностью.

**Основные задачи работы.** Ключевой целью статьи является выделение основных этапов формирования и развития принципа сотрудничества как юридического базиса борьбы с преступностью.

**Результаты исследования.** С точки зрения формирования принципа сотрудничества в сфере международного права весьма распространенным является мнение, что он является сравнительно новым и стал общепризнанным и общеобязательным с момента принятия Устава ООН.

К числу сторонников такого взгляда можно отнести М.А. Баймуратова и Ю.А. Волошина: «... именно в XX столетии начался генезис принципа сотрудничества государств, он приобрел свое современное содержание и значение, что в прагматическом аспекте стало основанием для широкомасштабных интеграционных процессов. Следует отметить, что до момента создания Лиги Наций в международном праве этого принципа фактически не существовало» [2, с. 10-12].

Не менее категоричен и Н.А. Ушаков: «Принцип сотрудничества государств – сравнительно новый международно-правовой принцип международных отношений. Он стал общепризнанным и общеобязательным принципом международного права с момента принятия Устава ООН» [3, с. 193].

В своей работе Л.Д. Тимченко и В.П. Кононенко, подчеркивая роль Устава ООН в развитии принципа сотрудничества государств, считают целесообразным отметить отличие характера сотрудничества государств до 1945 г. и после: «До 1945 г. сотрудничество между государствами зависело от их доброй воли, с принятием Устава ООН в международную практику вошел принцип сотрудничества государств» [4, с. 100].

Позиция С.Ю. Зеленской и Е.Ю. Ковальковой указывает на Устав ООН как отправную точку формирования принципа сотрудничества государств в системе международного права: «Сотрудничество государств в качестве правового принципа впервые получило признание и закрепление в Уставе ООН как результат взаимодействия держав антигитлеровской коалиции во Второй мировой войне и как критерий межгосударственного общения в будущем» [5, с. 8; 6, с. 57].

Не подвергая сомнению историческое значение Устава ООН как основы формирования принципа сотрудничества государств в международном праве, нам кажется необходимым отметить то, что этот принцип не возник из ниоткуда и фактически стал результатом постепенной и последовательной эволюции системы межгосударственного сотрудничества по широкому кругу вопросов, в т. ч. и в сфере борьбы с преступностью.

Основным аргументом в пользу приведенного утверждения является сама природа основных принципов международного права, к которым относится и принцип сотрудничества. В этом контексте Р.Л. Бобров указывает: «В каждом из основных принципов международного права имеются как элемент воспроизведения в абстракции реальных общественных отношений (в максимально концентрированном виде!), так и элемент воздействия на отражаемые общественные отношения путем установления предписаний и запретов, поддерживаемых (поскольку каждый принцип права есть часть права в целом) специфическими для международного права средствами защиты в случае нарушения соответствующих правил». Именно такое понимание юридической природы основных принципов международного права явилось необходимой предпосылкой для обоснования исследователем следующего утверждения: «Основные принципы каждой данной эпохи концентрированно отражают действующие в сфере международных отношений ведущие закономерности общественного развития. В условиях немислимой в прошлые эпохи противоречивости тенденций, в той или иной мере влияющих на выработку международно-правовых норм, основные принципы современного международного права воплотили в себе ... прогрессивные демократические идеи правосознания широких народных масс всего мира» [7, с. 503].



Развивая подход Р.Л. Боброва, Н.Н. Карпенко следующим образом объясняет взаимосвязь эволюции основных принципов международного права с другими его нормами в системе международно-правового регулирования международных отношений: «Будучи нормами международного права, основные принципы, как правило, обобщают содержание конкретных международно-правовых норм и в то же время являются «самостоятельными нормативными критериями поведения государств». Основные принципы охватывают существенные признаки соответствующих конкретных норм действующего международного права и содержат все ограничения (пределов применения или вытекающих прав и обязанностей), имеющиеся в конкретных нормах» [8, с. 208].

Несколько иначе подходит к толкованию взаимосвязи эволюции основных принципов международного права с другими его нормами в системе международно-правового регулирования международных отношений А.Н. Талалаев. По его мнению, следует разделять те основные принципы международного права, которые сложились в результате длительного единообразного применения их государствами как обычно-правовые нормы, и те принципы, которые изначально возникли как договорные нормы (например, принцип права наций на самоопределение, принцип ненападения, принцип преступности агрессии и т. д.) [9, с. 514].

Общей чертой позиции всех указанных исследователей является констатация наличия взаимосвязи между основными принципами международного права и практикой международно-правового регулирования международных отношений с помощью договорных или обычных норм. Соглашаясь с обоснованностью такого подхода, в процессе дальнейшей характеристики принципа сотрудничества государств как юридического базиса борьбы с преступностью целесообразно принять во внимание позицию Л.А. Камаровского относительно периодизации истории формирования принципа сотрудничества в форме т. н. «права общения» до XIX в. включительно. Под «правом общения» он понимает «юридический принцип сношений между государствами, не случайных сношений и не временных, а правильных, покоящихся на началах равенства и взаимности и более или менее организованных. Если суверенитет есть юридический принцип государств, то общение обозначает юридический же принцип их взаимных сношений или солидарности» [10, с. 46].

Согласно позиции Л.А. Камаровского, право общения «последовательно прошло через несколько стадий развития, прежде чем стало слагаться в самостоятельный принцип права и притом международного, как его нейтральная и верховная идея». Таких стадий он выделяет четыре, причем если для первых трех характерным является «неустойчивость политического расчета» как основная сдерживающая причина в части развития права общения, то на четвертой стадии такое право общения утверждается «как настоящая система права». Условно начало четвертой стадии он относит к Великой французской революции 1789–1799 гг. [10, с. 48].

Следует отметить, что концепция права общения в международно-правовой доктрине получила весьма противоречивые отзывы. С одной стороны, А.Н. Стоянов относит право общения к числу «коренных основ международного права», отступ от которых в международных договорах не допускается [11, с. 14, 30]. С другой стороны, Н.А. Ушаков отстаивает ту точку зрения, что «концепция «права на общение» ... в действительности не имеет ничего общего с принципом сотрудничества государств в современной праве», поскольку «никаких таких норм международное право не содержало. «Право на общение» лишь выводилось из факта объективной потребности его международного правового регулирования на основе межгосударственного сотрудничества» [3, с. 194]. Категоричность позиции об отсутствии взаимосвязи между концепцией права на общение и принципом сотрудничества является в недостаточной мере обоснованной, поскольку исследователь допускает смешивание в своей работе понятий «общение» и «сношение» в международно-правовом контексте, о недопустимости которого предупреждал Л.А. Камаровский: «Следует строго отличать общение от сношений вообще ... Общение есть средний строго юридический вывод между двумя противоположными воззрениями, существовавшими до него у народов на их взаимные отношения: между их изолированностью, с одной стороны, и стремлением к взаимному порабощению – с другой. Принцип общения, уважая индивидуальные особенности и независимость отдельных народов, соединяет их на равных правах в одно гармоничное целое» [10, с. 47].

С учетом кардинальных изменений в международном праве, произошедших с XIX в., а также особенностей развития сотрудничества в сфере борьбы с преступностью, основываясь концептуально на научных находках Л.А. Камаровского, можем выделить следующие этапы развития принципа сотрудничества как юридического базиса борьбы с преступностью:



1) до XVIII в. міжнародно-правове співробітництво по боротьбі з преступністю не мило системного і стабільного характеру. Оно обмежувалося заключенням окремих договорів по питанням, виникаючим в відповідній сфері, що було наслідком домінування ідеї суверенітету і критичної залежності від рівня розвитку політичних відносин між державами. К прикладам подібних договорів можна віднести мирний договір в фортеці Орешек між Новгородом і Швецією від 12 серпня 1323 г., в якому передбачувалося видача злочинців по загальним злочинам [12, с. 93–94]. Виходячи з цього, вкрай важко обґрунтовано стверджувати існування принципу співробітництва як в нормативній системі, так і в доктрині міжнародного права до XVIII в.;

2) з кінця XVIII в. і по першу половину XX в. – углублення, розширення і активне розвиток практики міжнародно-правового регулювання співробітництва в сфері боротьби з преступністю як з точки зору кількості спеціальних міжнародних договорів, так і кола питань відповідного співробітництва. Это сприяло поступовому утвердженню принципу співробітництва в формі концепції права спілкування як на доктринальному рівні, так і на рівні окремих міжнародних договорів. Так, в ст. 15 Конвенції по боротьбі з підробкою грошових знаків від 20 грудня 1929 г. вказано: «Для того щоб забезпечити, удосконалити і розвивати неопосередковане міжнародне співробітництво в області запобігання і припинення підробки грошових знаків, представники центральних бюро Високих Договарюючих Сторін повинні від часу до часу скликати конференції ...» [13]. Тем не менше, наявність произвольності в трактуванні його змісту і обмеженість сфери застосування виключительно т. н. «цивілізованими» державами привело до частим порушенням, а також обумовлює кардинальне відміння концепції спілкування від сучасного розуміння принципу співробітництва [14, с. 124];

3) со другою половиною XX в. нормативне закріплення принципу співробітництва в якості одного з основних принципів міжнародного права в Уставі ООН і інших міжнародно-правових документах дозволило якісно змінити його зміст, в т. ч. стосовно боротьби з преступністю. Співробітництво між державами стало складати «їх міжнародно-правову зобов'язаність, причому не само по собі, а повинно бути підпорядкованим телеологічній системній домінанті міжнародного права, т. е. досягненню певних цілей, найважливішої і першочергової з яких виступає підтримка миру і безпеки, одночасно являючись основним визначаючим фактором міждержавного співробітництва» [2, с. 15–16]. Таке співробітництво повинно бути рівноправним, справедливим, без тиску і втручання в внутрішні справи [15, с. 241]. По думці С.В. Бородини і Е.Г. Ляхова, «займаючи відповідне місце серед інших основопологаючих начал міжнародного права, вказаний принцип грає важливу роль в розвитку міжнародних відносин, в частині області міжнародного співробітництва і діяльності ООН по запобігання злочинності, боротьбі з нею і зверненню до правопорушників», в т. ч. і стосовно боротьби з преступністю в фінансовій сфері [16, с. 22].

**Висновки.** Сучасне розуміння принципу співробітництва держав, незалежно від міжнародно-правової сфери його застосування, не виникло з ніоткуда, а було передвизначено поступовою і послідовною еволюцією самої ідеї співробітництва в рамках міжнародного права. Виходячи з цього, в контексті міжнародно-правового регулювання боротьби з преступністю можна виділити наступні етапи становлення і розвитку принципу співробітництва: 1) до XVIII в.; 2) з кінця XVIII в. і по першу половину XX в.; 3) со другою половиною XX в. і до сьогоднішнього дня.

#### Список використаних джерел:

1. Лукашук І.І. Глобалізація, держава, право, XXI століття / І.І. Лукашук ; Ін-т гос-ва і права РАН. – М. : Спарк, 2000. – 261 с.
2. Баймуратов М.А. ООН в умовах глобалізації: питання модернізації і підвищення ефективності діяльності / М.А. Баймуратов, В.Б. Мелінішин, Ю.А. Волошин ; під ред. М.А. Баймуратова. – М. : Трансліт, 2008. – 272 с.
3. Ушаков Н.А. Принцип співробітництва держав / Н.А. Ушаков // Курс міжнародного права : в 7 т. // Т. 2 : Основні принципи міжнародного права / [Г.В. Ігнатенко, В.А. Карташкін, Б.М. Клименко і др.] – М. : Наука, 1989. – С. 193–208.





4. Тимченко Л.Д. Міжнародне право : [підручник] / Л.Д. Тимченко, В.П. Кононенко. – К. : Знання, 2012. – 631 с.
5. Зеленская С.Ю. Международное (публичное) право : [практикум] / С.Ю. Зеленская. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2012. – 123 с.
6. Ковалькова Е.Ю. О принципах партнерства и сотрудничества (на примере взаимоотношений России и Европейского Союза) / Е.Ю. Ковалькова // Российский юридический журнал. – 2005. – № 3. – С. 57–62.
7. Бобров Р.Л. О понятии основных принципов международного права / Р.Л. Бобров // Советский ежегодник международного права, 1958. – М. : Наука, 1959. – С. 502–506.
8. Карпенко Н.Н. Императивные нормы (jus cogens) и их воплощение в международных договорах / Н.Н. Карпенко // Советский ежегодник международного права, 1970. – М. : Наука, 1972. – С. 204–210.
9. Талалаев А.Н. Об основных принципах международного права / А.Н. Талалаев // Советский ежегодник международного права, 1958. – М. : Наука, 1959. – С. 513–515.
10. Камаровский Л.А. Международное право / Л.А. Камаровский. – М. : Общество взаимопомощи студентов-юристов Москов. ун-та, 1905. – 118 с.
11. Стоянов А.Н. Очерки истории и догматики международного права : лекции, чит. в 1873/74 акад. году в Харьк. ун-те / А.Н. Стоянов. – Х. : Унив. тип., 1875. – 742 с.
12. Симсон Э.О. О невыдаче собственных подданных. Международно-правовое исследование Э. Симсона / Э.О. Симсон. – Спб., 1892. – 420 с.
13. Конвенция по борьбе с подделкой денежных знаков от 20.12.1929 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_589](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_589).
14. Даневский В.П. // Юридический вестник. Издание Московского юридического общества. – 1880. – Том IV. – № 5. – С. 116–141.
15. Буткевич В.Г. Міжнародне право. Основи теорії : [підручник] / В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О.В. Задорожній ; за заг. ред. В.Г. Буткевича. – К. : Либідь, 2002. – 608 с.
16. Бородин С.В. Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью / С.В. Бородин, Е.Г. Ляхов. – М. : Международные отношения, 1983. – 200 с.

**ЄРМАК О. В.,**

аспірант кафедри кримінального права,  
кримінально-виконавчого права і кримінології  
(*Національна академія прокуратури України*)

УДК 343.2/7

### КОНФІСКАЦІЯ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ В ПЕРІОДИ РАДЯНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ Й У СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті досліджується генеза конфіскації в кримінальному праві України в періоді радянської державності й сучасності. На основі аналізу історичних документів виявлено тенденції розвитку конфіскації майна в кримінальному праві та законодавстві України. Сформульовано відповідні висновки.

**Ключові слова:** загальна конфіскація майна, повна конфіскація майна, часткова конфіскація майна, спеціальна конфіскація, конфіскація майна щодо юридичних осіб.

В статье исследуется генезис конфискации в уголовном праве Украины в периоды советской государственности и современности. На основе анализа исторических документов выявлены тенденции развития конфискации имущества в уголовном праве и законодательстве Украины. Сформулированы соответствующие выводы.

**Ключевые слова:** общая конфискация имущества, полная конфискация имущества, частичная конфискация имущества, специальная конфискация, конфискация имущества в отношении юридических лиц.



The article examines the genesis of the confiscation of criminal law in Ukraine during the Soviet statehood and modernity. Based on an analysis of historical documents identified trends in the development of confiscation of property in criminal law and legislation of Ukraine. The proper conclusions and suggestions are prepared.

**Key words:** *general confiscation of property, total confiscation of property, partial confiscation of property, special confiscation, confiscation of property in respect of legal entities.*

**Вступ.** Дослідження в науці кримінального права підтверджують, що явища і процеси, які в ньому протікають, можуть повторюватися, змінюватися або трансформуватися в нові форми. Коріння сучасного стану кримінально-правового регулювання інституту конфіскації слід шукати в минулому, яке через відображення в сучасному спрямоване в майбутнє. Інститут конфіскації майна є традиційним для вітчизняного кримінального законодавства, але поява нових форм конфіскації потребує погляду на сучасність через призму минулого, що надасть можливість кинути гостріший погляд на сучасні проблеми й оцінити їх на фоні перетворень, що відбулися в системі засобів кримінально-правового характеру.

Конфіскацію майна як засіб кримінально-правового в різний час досліджували у своїх працях українські та зарубіжні вчені, зокрема М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, І.М. Гальперін, Н.О. Гурторова, В.М. Дрьомін, В.К. Дуюнов, О.Ф. Кістяківський, О.С. Костромін, В.М. Куц, М.І. Панов, В.О. Пімонов, М.С. Таганцев, В.О. Уткін, О.Л. Цветинович, П.В. Цимбал, І.Я. Фойницький, П.Л. Фріс, О.І. Шинальський, П.С. Яні й інші.

**Постановка завдання.** Метою статті є історико-правовий екскурс у процес трансформації інституту конфіскації, що відбувався в кримінальному законодавстві України в періоді радянської державності й сучасності.

**Результати дослідження.** У період становлення радянської влади конфіскація майна була формою експропріації капіталістичної власності. Вона сприяла поверненню майна буржуазних елементів у колективну власність, які чинили активний або пасивний опір радянській владі. Конфіскації підлягали приватні підприємства, землі, основні засоби виробництва різних галузей промисловості. Підрив економічної основи противників режиму був основним засобом утвердження нової влади до кінця періоду воєнного комунізму (1917–1921 рр.).

Після закінчення проведення політики воєнного комунізму зникла необхідність у застосуванні конфіскації майна як форми експропріації приватної власності. Водночас вона продовжувала застосовуватися за кримінальні злочини.

Пунктом «і» ст. 25 Керівних основ із кримінального права РСФРР від 12.12.1919 р. передбачалася повна або часткова конфіскація майна. У керівних основах не закріплювалося офіційне визначення конфіскації майна [1].

Уперше офіційне визначення конфіскації майна в радянському законодавстві було сформульовано в ст. 3 Декрету РНК РСФРР від 16 квітня 1920 р.: «Конфіскацією вважається безоплатне примусове відчуження державою майна, що знаходиться у володінні приватних осіб і громад». Відповідно до вимог ст. 11 Декрету, конфіскації не підлягали предмети домашнього побуту й предмети професії та виробництва [2].

Декретом РНК РСФРР «Про конфіскацію усього рухомого майна громадян, що втекли за межі республіки або переховуються до сьогоднішнього часу» від 19.10.1920 р. передбачалось, що все майно осіб, які втекли за межі республіки, підлягало конфіскації [3].

Згідно з Декретом РНК РСФРР від 28.03.1921 р., конфісковувалося майно громадян, які добровільно пішли з контрреволюційними військами [4].

23 серпня 1922 р. Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом було затверджено Кримінальний кодекс Української СРР (далі – КК УСРР) і введено в дію з 15 вересня 1922 р. КК УСРР 1922 р. – перший кодифікований закон УСРР, майже повністю збігався з відповідним Кримінальним кодексом РСФСР 1922 р. (далі – КК РСФСР) [5, с. 296–298; 6].

КК УСРР 1922 р. закріплював повну й часткову конфіскацію майна, яка могла призначатися як основне, так і додаткове покарання. Відповідно до ч. 1 ст. 38 КК УСРР 1922 р., конфіскація майна полягала в примусовому безоплатному відчуженні на користь держави всього або точно визначе-



ного судом майна засудженого, за винятком необхідних для засудженого та його сім'ї предметів домашнього вжитку і таких, що слугують засобом для існування засудженого та його сім'ї, інвентарю дрібного, кустарного або сільськогосподарського виробництва, необхідного для професійної роботи засудженого, а також за винятком продуктів харчування, необхідних для особистого вживання засудженим і членами його сім'ї, на строк не менше ніж шість місяців. КК УСРР 1922 р. передбачав конфіскацію майна за вчинення контрреволюційних злочинів, злочинів проти порядку управління, службових, господарських, майнових, військових злочинів і за злочини проти особи. Ст. 50 КК УСРР 1922 р. дозволяла застосовувати конфіскацію майна навіть у випадку, коли вона не була передбачена в санкції статті. Крім того, КК УСРР 1922 р. передбачав також спеціальну конфіскацію, тобто конфіскацію знарядь або предметів злочину (наприклад, ст. 190 КК УСРР 1922 р. передбачала кримінальну відповідальність за фальсифікацію, у санкції вказувала на конфіскацію фальсифікованих предметів).

31 жовтня 1924 р. було прийнято «Основи кримінального судочинства СРСР і союзних республік», на основі яких надалі приймалися КК РРФСР (1926 р.) і КК УСРР (1927 р.).

КК РРФСР 1926 р., як і КК УСРР 1922 р., у початковій редакції передбачав конфіскацію майна як вид покарання, яке суд міг приєднати до будь-якого іншого покарання за вчинення будь-якого злочину. Ця позиція законодавця зазнала критики криміналістів. У зв'язку з прийняттям 28 березня 1927 р. зведеного закону «Про реквізицію і конфіскацію майна», застосування конфіскації обмежилось випадками спеціально передбаченими статтями Особливої частини КК РСФРР.

Згідно з постановою ЦВК і РНК СРСР «Про обмеження конфіскації по суду», до ст. 25 Основних засад кримінального законодавства СРСР і союзних республік було внесено зміни, відповідно до яких конфіскація майна як основна й додаткова міра соціального захисту (покарання) застосовувалась лише в точно перерахованих у законі випадках злочинів державних, військових, найважливіших службових і господарських, а також в інших випадках, установлених у порядку законодавства СРСР. Зміни також було внесено до ст. 25-1 основних засад кримінального законодавства СРСР і союзних республік, якими розширювався перелік майна, що не підлягало конфіскації.

Кількість статей, що передбачали в санкції конфіскацію майна, у КК РСФРР 1926 р. було скорочено до 39. Але надалі, унаслідок унесених змін і доповнень, кількість таких статей збільшилось до 60, з них більше ніж 80% стосувалось складу контрреволюційних, військових, особливо небезпечних та інших злочинів проти порядку управління. Конфіскація передбачалась як за особливо тяжкі, так і за злочини невеликої тяжкості. Лише 43% злочинів, за скоєння яких була передбачена конфіскація майна, можна зарахувати до категорії корисливих. Як доповнення до розстрілу конфіскація завжди була повною; як доповнення до позбавлення волі вид конфіскації, як правило (у 71% випадків), визначався судом, санкції рідко передбачали повну чи часткову конфіскацію (15% і 14%, відповідно) [7, с. 120–121]. Конфіскація закріплювалась переважно водночас із такими мірами, як розстріл і позбавлення волі на певний строк. Отже, сфера застосування конфіскації майна як покарання залишалася значною.

У період розробки проекту «Основи кримінального законодавства СРСР і союзних республік» 1958 р. існували різні точки зору щодо долі конфіскації майна, загалом аж до її виключення із кримінального законодавства. У результаті дискусій конфіскацію майна вирішили залишити в кримінальному законодавстві союзних республік як додаткове покарання, що застосовувалось за вчинення державних і тяжких корисливих злочинів у випадках, прямо передбачених у санкціях кримінально-правових норм. Кількість санкцій, що передбачали конфіскацію майна як покарання, було скорочено.

КК УРСР 1960 р. (з 1991 р. – КК України) передбачав конфіскацію майна у 37 випадках за 32 статтями (близько 12,2% наявних у КК) [7, с. 121]. Згідно з ч. 1 ст. 35 КК УРСР 1960 р., конфіскація майна полягає в примусовому безоплатному вилученні у власність держави всього або частини майна, яке є особистою власністю засудженого. Якщо конфіскується частина майна, то суд повинен був указати, яка частина майна конфіскується, або перерахувати предмети, що конфіскуються. У додатку до КК УРСР 1960 р. містився перелік майна, що не підлягало конфіскації.

При умовному засудженні конфіскація майна, на відміну від КК УСРР 1927 р., не застосовувалась. Конфіскація майна за КК УРСР 1960 р. встановлювалась за державну зраду, терористичний акт, шпигунство й інші злочини.

КК УРСР 1960 р. передбачав, крім загальної конфіскації в низці санкцій статей Особливої частини, також конфіскацію предметів (наприклад, ст. 211 КК України за ввезення, збут і розпов-



судження порнографічних предметів передбачала конфіскацію цих предметів). У зв'язку з цим у науковій спільноті постало питання про правову природу такого засобу кримінально-правового реагування. Думки вчених розділилися. Одні науковці вважали, що такий засіб реагування на злочинні вияви є додатковим покаранням [8, с. 101], інші – спеціальна конфіскація є кримінально-процесуальним інститутом [9, с. 130], треті додержувались думки, що спеціальна конфіскація може бути як кримінальним, так і кримінально-процесуальним засобом [10, с. 249].

*Конфіскація майна в кримінальному законодавстві України в період з прийняття нового КК України до набрання чинності Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 18.04.2013 р. (2001 – 19 жовтня 2013 рр.)*

Під час розроблення Проекту нового КК України низка вчених-криміналістів категорично заперечували проти включення конфіскації майна до системи покарань, тому пропонувався й варіант про виключення ст. 48 Проекту КК, де було вказано на конфіскацію як на вид покарання [11, с. 175]. Так, на думку М.І. Бажанова, основні аргументи на користь такого рішення зводилися до такого:

1) цей вид покарання характерний для класового суспільства і держав із тоталітарним типом правління, цивілізоване кримінальне право такого виду покарань не знає. У Франції, наприклад, вона була скасована після Великої Французької революції в 1790 р., у Пруссії як одній із впливових держав Німеччини до її об'єднання – після революції 1848 р., зокрема в 1850 р.;

2) конфіскація майна безпідставно вражає право приватної власності й суттєво торкається майнових та особистих прав членів сім'ї засудженого, які безвинно страждають у такому випадку [11, с. 175; 12, с. 391].

Незважаючи на такі заперечення, Верховна Рада України все ж таки вирішила залишити в новому КК загальну конфіскацію майна як вид додаткового покарання, хоча й унесла певні обмеження щодо його встановлення. Частина 2 ст. 59 КК передбачає можливість застосування конфіскації майна лише за тяжкі й особливо тяжкі корисливі злочини. Незважаючи на вказані обмеження, законодавче рішення щодо включення загальної конфіскації майна в систему покарань нам видається необґрунтованим і таким, що не лише не відповідає сучасним умовам розвитку суспільства та принципам кримінального права, а й суттєво порушує передбачені Конституцією України права людини [12, с. 391]. Адже людська істота залишається священною навіть для того суспільства, яке карає її [13, с. 261].

Зазначимо, що загальна конфіскація майна як вид додаткового покарання досить ефективно застосовувалася в період соціалізму, оскільки за умови відсутності приватної власності на знаряддя й засоби виробництва, заборони на здійснення громадянами підприємницької діяльності наявність значної кількості майна свідчила насамперед про здобуття його протиправним шляхом. Виходячи з цього, кримінальним законодавством у санкціях статей Особливої частини КК і встановлювалося як додаткове покарання безоплатне вилучення такого майна в осіб, які вчинили злочин. Загальна конфіскація майна в умовах соціалістичної системи господарювання хоча й призводила до серйозних негативних наслідків для засудженого та членів його сім'ї, але була менш болісною порівняно з її застосуванням у сучасних умовах. Пояснюється це тим, що рівень соціальної захищеності малозабезпечених верств населення під час соціалізму був значно вищим, а водночас із можливістю працевлаштування й одержання заробітної плати, не нижчої за прожитковий мінімум, давало можливість виживання навіть за умов примусового вилучення всього майна [12, с. 391].

Поряд із загальною конфіскацією в цей період розвитку кримінально-правової думки чимало питань виникло щодо з'ясування правової природи спеціальної конфіскації.

У теорії кримінального права того періоду існували різні точки зору на природу спеціальної конфіскації. Одні вчені вважали, що вона має кримінально-правову природу, й пропонували виокремити її в спеціальний правовий інститут, зокрема «Заходи безпеки», або передбачити її в Загальній частині КК України як покарання [14, с. 5].

Так, на думку Н.О. Гуторової, за правовою природою спеціальну конфіскацію майна варто зарахувати до заходів, що мають регулюватися нормами матеріального права, а норми процесуального права повинні встановлювати лише порядок її здійснення. Крім того, вона вважала, що найбільш доцільним є доповнення КК України спеціальним розділом, який об'єднував би заходи кримінально-правового характеру, що не є кримінальним покаранням (заходи безпеки), з уключенням до цього розділу положень, які регламентують конфіскацію майна [15, с. 63].





На думку іншої групи вчених, спеціальна конфіскація, як один із процесуальних засобів кримінального провадження, має кримінально-процесуальну природу й не повинна відображатися в кримінальному законодавстві. На думку Л.А. Гарбовського, спеціальна конфіскація є кримінально-процесуальним засобом [16, с. 8].

Один із провідних сучасних криміналістів України В.О. Навроцький стосовно спеціальної конфіскації майна також вважав, що краще цей інститут взагалі регламентувати в кримінально-процесуальному законодавстві [17, с. 411].

Г.М. Собко у своєму дисертаційному дослідженні відстоює точку зору, що спеціальна конфіскація – захід державного примусу і правовий наслідок злочину, який за своїм змістом є позбавленням винного особистого майна, що може бути здійснено тільки за рішенням суду, тому за цими ознаками вона належить до інституту кримінального покарання [18, с. 17].

Аналіз наведених точок зору на правову природу спеціальної конфіскації майна дає всі підстави вважати, що це питання залишилося дискусійним і остаточно не вирішеним.

*Сучасний період: з набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 18.04.2013 р.*

До прийняття Закону України від 18.04.2013 р. № 222-VII питання про конфіскацію майна й повернення предметів їх законному власникові регулювалося виключно санкціями деяких статей КК України та ст. 81 Кримінального процесуального кодексу України 1961 р., а з прийняттям у 2012 р. нового Кримінального процесуального кодексу України – ст. 100. На сьогодні кримінальне процесуальне вирішення цих питань, а також питання про відшкодування завданої майнової шкоди, спричиненої законному володільцю, набуло необхідної матеріальної (кримінально-правової) основи (Розділ XIV Загальної частини КК України).

Спеціальна конфіскація офіційно набула статусу іншого заходу кримінально-правового характеру.

Крім того, уперше в Україні на законодавчому рівні було дано офіційне визначення спеціальної конфіскації, яка, відповідно до ст. 96-1 КК України, полягала у примусовому безоплатному вилученні за рішенням суду у власність держави грошей, цінностей та іншого майна за умови вчинення злочину у випадках, передбачених в Особливій частині КК України. Зі змісту цієї норми вбачається, що спеціальна конфіскація повинна застосовуватись виключно як захід кримінально-правового реагування на вчинення злочину. На нашу думку, це необгрунтовано б звужувало сферу її застосування. Поза нею залишалися реагування на факти вчинення суспільно небезпечних діянь із застосуванням зброї та інших небезпечних засобів неосудними й особами, які не досягли віку настання кримінальної відповідальності. Вважаємо, що спеціальна конфіскація повинна застосовуватись і в цих випадках. Тим більше, що побутує думка щодо визнання ексцесів неосудних та малолітніх кримінальними правопорушеннями.

13.05.2014 р. законодавцем унесено зміни до ст. 96-1 КК України, чим обмежено сферу застосування спеціальної конфіскації. Так, спеціальна конфіскація може бути застосована за умови вчинення злочину, передбаченого ст. ст. 354, 364-1, 364-2, 365-2, 368-369-2 КК України або суспільно небезпечного діяння, що підпадає під ознаки діяння, передбаченого зазначеними статтями.

Перелік злочинів, за вчинення яких може бути призначена спеціальна конфіскація, є вичерпним. Таке положення суперечить тому, що спеціальну конфіскацію включено до санкцій низки статей Особливої частини, які не включено до переліку зазначеного у ст. 96-1 КК України.

З метою усунення недоречності щодо неоднозначного розуміння кримінально-правової природи спеціальної конфіскації, ми пропонували внести зміни до санкцій норм, передбачених ст. ст. 176, 216, 240, 244, 246, 248 тощо КК України, у яких спеціальну конфіскацію сформулювати аналогічно внесеним змінам до санкцій ст. ст. 364, 366, 368, 368-2, 369, 369-2 КК України, виключивши з норм конкретні випадки її застосування [19].

Згідно із Законом від 23.05.2013 р. № 314-VII, КК України доповнено розділом XIV-1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб». Відповідно до вимог ст. 96-6 КК України, до юридичних осіб можуть бути судом застосовані такі заходи кримінально-правового характеру: 1) штраф; 2) конфіскація майна; 3) ліквідація. Аналізуючи положення вимог норм, закріплених у Розділі XIV-1 КК України та інших Розділів Загальної частини КК України, можна дійти висновку, що стосовно юридичних осіб можуть застосовуватись виключно засоби кри-



мінально-правового реагування, передбачені Розділом XIV-1 КК України. Юридичну особу не може бути притягнуто до кримінальної відповідальності, не можуть бути застосовані до неї інші засоби кримінально-правового реагування, крім штрафу, конфіскації майна й ліквідації.

Законом України від 07.10.2014 р. № 1689-VII внесено зміни до ст. 59 КК України. Законодавць розширив перелік злочинів, за які суд може призначати конфіскацію майна як додаткове покарання. Наразі конфіскацію майна суд має право призначати не лише у випадках учинення тяжких і особливо корисливих злочинів, а й у разі скоєння злочинів проти основ національної безпеки України та громадської безпеки незалежно від ступеня їх тяжкості, у випадках спеціально передбачених в Особливій частині КК України (ст. ст. 109–113 і 258–261 КК України).

На наше глибоке переконання, конфіскація майна – це анахронізм, якому не місце в КК України, тим більше недоречним видається розширення сфери її застосування.

**Висновки.** Поява останніми роками нових форм конфіскації зумовила появу нового підходу до розуміння кримінально-правової природи конфіскації як засобу кримінально-правового реагування на кримінальні правопорушення. Водночас прослідковується непослідовність законодавця в регламентації спеціальної конфіскації та розширення меж застосування загальної конфіскації, яка, на нашу думку, є пережитком минулого. Залишення конфіскації майна як покарання в КК України не може гарантувати захист приватної власності громадян. Вважаємо, що подальші наукові розробки варто спрямувати на з'ясування правової спеціальної конфіскації й конфіскації майна щодо юридичних осіб як форм кримінально-правового реагування на кримінальні правопорушення.

#### Список використаних джерел:

1. Керівні основи з кримінального права РСФРР від 12.12.1919 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss7311.htm>.
2. Декрет РНК РСФРР від 16 квітня 1920 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawfirm.ru/comments/index.php?id=9513>.
3. Про конфіскацію усього рухомого майна громадян, що втекли за межі республіки або переходять до сьогодняшнього часу : Декрет РНК РСФРР від 19.10.1920 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=9534>.
4. Про конфіскацію і реквізицію майна приватних осіб в місцевостях, звільнених від недруга : Декрет РНК РСФРР від 28.03.1921 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=9638>.
5. История 5 советского уголовного права / [А.А. Герцензон, Ш.С. Грингауз, Н.Д. Дурманов, М.М. Исаев и др.] – М. : Юрид. изд-во Минюста СССР, 1948. – 466 с.
6. Кримінальний кодекс Української Соціалістичної Радянської Республіки від 23.08.1922 р. // Збірник узаконень УСРР. – 1922. – № 36. – Ст. 553.
7. Цимбал П. Конфіскація майна в Україні : історико-правовий аспект / П. Цимбал, Л. Гарбовський // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 2. – С. 116–121.
8. Дуюнов В.К. Дополнительные наказания : теория и практика / В.К. Дуюнов, А.Л. Цветинович. – Фрунзе: Илим, 1986. – 240 с.
9. Ной И.С. Вопросы теории наказания в советском уголовном праве / И.С. Ной. – Саратов : Из-во Саратовского гос. ун-та, 1962. – С. 155.
10. Стручков Н.А. Уголовная ответственность и её реализация в борьбе с преступностью / Н.А. Стручков. – Саратов : Из-во Саратовского гос. ун-та, 1978. – 287 с.
11. Бажанов М.И. Наказание в проекте УК Украины // Проблемы законности : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – Вип. 38. – С. 167–179.
12. Гуторова Н. Конфіскація майна як вид кримінального покарання : проблеми захисту прав людини // Матеріали регіональної науково-практичної конференції «Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні», 13–14 лютого 2003 р., Львів. нац. ун-т імені І. Франка. – Львів, 2003. – С. 391–393.
13. Ансель М.М. Новая социальная защита (гуманистическое движение в уголовной политике) / М.М. Ансель ; перевод с франц. Н.С. Лапшиной ; под ред. и со вступительной статьей А.А. Пионтковского. – М. : Прогресс, 1970. – 312 с.
14. Горбачова І.М. Заходи безпеки у кримінальному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / І.М. Горбачова. – Одеса, 2008. – 20 с.



15. Гуторова Н. Конфіскація майна за кримінальним правом України: проблеми та перспективи / Н. Гуторова, О. Шаповалова // Право України. – 2010. – № 9. – С. 56–65.
16. Гарбовський Л.А. Процесуальне забезпечення конфіскації майна в кримінальному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Л.А. Гарбовський. – К., 2008. – 20 с.
17. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації : [навчальний посібник] / В.О. Навроцький. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 704 с.
18. Собко Г.М. Конфіскація за кримінальним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / Г.М. Собко ; НАНУ Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2008. – 20 с.
19. Єрмак О.В. Ще раз про правову природу спеціальної конфіскації у кримінальному праві / О.В. Єрмак // Науково-практична Інтернет-конференція «Спеціальна конфіскація в правовій системі України : юридична природа, особливості регламентації, перспективи її вдосконалення» (1–7 лютого 2014 р., Київ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://center.law.univ.kiev.ua/index.php/tezy-konferentsii/item/11-yermak-o-v-shche-raz-pro-pravovu-pryrodu-spetsialnoi-konfiskatsii-u-kryminalnomu-pravi>.

**КАПУСТИНА К. О.,**

здобувач кафедри загальноправових дисциплін  
факультету права та масових комунікацій  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ)

УДК [342.951:351.74](477)

### КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

У статті визначено сутність кадрового забезпечення кримінально-виконавчої інспекції України. Розглянуто питання реалізації кадрової політики в діяльності вказаної установи. Звернуто окрему увагу на визначення змісту термінів «кадри» та «кадрове забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України». Розглянуто окремі особливості останнього. Запропоновано й обґрунтовано шляхи вдосконалення кадрового забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України.

**Ключові слова:** кримінально-виконавча інспекція, кадри, кадрова політика, кадрове забезпечення, покарання.

В статье определена сущность кадрового обеспечения уголовно-исполнительной инспекции Украины. Рассмотрены вопросы реализации кадровой политики в сфере деятельности указанного учреждения. Особое внимание уделено определению сущности терминов «кадры» и «кадровое обеспечение деятельности уголовно-исполнительной системы Украины». Рассмотрены отдельные черты последнего. Предложены и обоснованы пути совершенствования кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной инспекции Украины.

**Ключевые слова:** уголовно-исполнительная инспекция, кадры, кадровая политика, кадровое обеспечение, наказание.



The essence of staffing within criminal and executive inspection of Ukraine is determined. The issue of realizing personnel policies within the activity of the mentioned institution is studied. Special attention is paid to determining the content of the term “personnel” and “staffing of the criminal and executive inspection’s activity in Ukraine”. Some specific features of the latter are considered. The ways to improve staffing of the criminal and executive inspection’s activity in Ukraine are offered and grounded.

**Key words:** *criminal and executive inspection, personnel, personnel policies, staffing, punishment.*

**Вступ.** Відповідно до Конституції України, людина, її життя, здоров’я, честь і гідність визначаються найвищою соціальною цінністю. Будь-яка людина, незалежно від її соціального, релігійного, національного, гендерного й іншого походження, є невинною, поки її вину не доведено в передбаченому законодавством порядку. Ніхто не може зазнати покарання, окрім випадків, чітко встановлених законом. Особу, яку було визнано винною, заборонено піддавати покаранню, що принижує її честь і гідність, нелюдському або жорстокому поводженню тощо [1]. На означених основах побудована діяльність правоохоронної системи України загалом і кримінально-виконавчої інспекції зокрема.

Значущість діяльності кримінально-виконавчої інспекції України для держави не викликає сумніву. Вона, як складова органів виконавчої влади, забезпечує реалізацію та захист основних прав і свобод людини та громадянина у сфері виконання покарань. Повсякденна діяльність кримінально-виконавчої інспекції України нерозривно пов’язана з обмеженням конституційних свобод особи на вільне пересування, обрання місця проживання, працевлаштування тощо. Саме тому ефективність діяльності посадових осіб означеної служби безпосередньо залежить від належного законодавчого регламентування, наявності дієвої системи форм і методів організації роботи інспекції за всіма напрямками, забезпечення належного і кваліфікованого процесу підбору персоналу, запровадження процедури контролю з боку громадськості за дотриманням вимог законності працівниками інспекції тощо. Отже, важливого значення набуває визначення сутності кадрового забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України, основних проблемних питань, що виникають у цьому процесі, та шляхів їх вирішення.

**Постановка завдання.** На сьогодні в українській правовій науці різноманітні аспекти діяльності правоохоронних органів України, у тому числі питання кадрового забезпечення, завдяки науковим роботам О.М. Бандурки, О.О. Бандурки, Є.Ю. Бараша, Ю.П. Битяка, О.В. Джафарової, О.М. Неживець, В.М. Синьова, О.Ю. Синявської, Р.С. Мельника, О.М. Музичука, Р.А. Калужного, А.М. Клочка й низки інших авторів, набули певного наукового роз’яснення, проте цей процес ще не можна вважати завершеним. Продовженням наукової роботи над зазначеною проблемою є ця стаття, новизна якої полягає в тому, що дослідження особливостей кадрового забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України в науці адміністративного права відсутні.

**Результати дослідження.** Перш ніж розпочати з’ясування сутності кадрового забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України, вважаємо за необхідне визначити поняття категорії загалом порядку, зокрема сутність термінів «кадри» та «кадрове забезпечення».

Слово «кадри» походить від французького “cadres”. У перекладі воно означає «рама» чи «рамка». До французької мови термін «кадри» потрапило з латинської, що в перекладі дослівно тлумачиться «чотирикутник». У минулому у формі чотирикутника вивішувався для широкої громадськості офіційний список працівників державних установ, який згодом почали називати кадрам, а потім тих, хто значився в списку, – кадрами. Саме так з часом відбулося перенесення значення слова з рамки на документ, а з документа – на його зміст [2, с. 29].

У першій половині XIX століття дефініція «кадри» застосовувалась для визначення постійного штату військових формувань. Означене спричинило появу таких понять, як «кадрова армія», «кадровий військовий», «кадровик» тощо. Пізніше дефініція «кадри» набула міжнародного застосування, а саме: “kader” у німецькій мові; “cadre” в англійській мові; “cadres” у французькій мові; “кадры” в російській мові [2, с. 30].

На сьогодні окремі вчені визначають кадри як вирішальну ланку в організації суспільства, його діяльності та майбутнього розвитку. Особливу увагу приділяють визначенню постійних ка-





дрів, визначають їх як основу будь-якого колективу, що забезпечує його успішне функціонування. Так, зокрема, В.В. Діуліна вказує, що кадри – це збірне, багатоструктурне поняття, воно об'єднує працівників багатьох сфер діяльності, спеціальностей, професій тощо. Належність працівника до певної галузі роботи надає можливість визначити його функціональні обов'язки та права, професійні здібності [3, с. 5]. Багатоступеневість кадрів указує на їх склад, що відображає структуру певного соціального органу управління, ієрархію працівників установи тощо. Саме на основі вказаного розрізняють такі категорії працівників, як виконавці й керівники [3, с. 5]. Н.Г. Плахотнюк термін «кадри» тлумачить як основний склад працівників будь-якої установи, підприємства, організації різної форми власності [4, с. 172]. Як вважає Р.В. Васько, кадри – це професійні, компетентні та креативні люди, які отримали відповідні знання в навчальних закладах [5, с. 26].

На думку Р.З. Дармиць та Г.П. Горішна, термін «кадри» слід тлумачити у вузькому та широкому значеннях, а саме:

– у вузькому значенні кадри – це сукупність осіб, які здійснюють розробку й організацію виконання управлінських рішень; безпосередньо кадри стають головним і визначальним елементом усієї системи управління, адже саме вони є і об'єктом, і суб'єктом управління;

– у широкому розумінні кадри – це всі громадяни певної країни, що є працездатними, а саме: це соціально-економічна категорія, що означає постійний (штатний) кваліфікований склад працівників, які є працездатними громадянами. Вони перебувають у трудових відносинах із державними установами, підприємствами різних організаційно-правових форм власності, мають спеціальні знання, певну професійну підготовку, трудові навички, досвід роботи в обраній сфері діяльності та забезпечують виконання покладених на них функцій [2, с. 31].

Зважаючи на вищевикладене й результати аналізу відповідної наукової літератури [6, с. 133–137; 7, с. 234–243; 8, с. 39–42; 9], необхідно звернути увагу на відсутність вичерпного та чіткого тлумачення терміна «кадри», одночасне використання поряд із цим терміном інших категорій. Наприклад, Р.З. Дармиць указує, що в науковій, спеціальній і популярній літературі поняття «персонал», «кадри», «трудові ресурси» часто використовуються та сприймаються як синоніми. Проте термін «кадри» частіше за все використовується в більш вузькому, тобто професійному, розумінні й, маючи єдину основу, у кожному конкретному випадку містить особливості, притаманні певній сфері діяльності. Однак на сьогодні широкого застосування набула й дефініція «персонал», що є більш усеохоплюючою, оскільки об'єднує як постійних, так і тимчасових працівників, представників кваліфікованої та некваліфікованої праці [2, с. 30].

На відміну від Р.З. Дармиць, О.М. Бандурка терміни «кадри» й «персонал» розглядає як тотожні поняття, як основний штатний склад працівників певної організації, що покликані виконувати різноманітні організаційно-технічні та виробничо-господарські функції [10, с. 48–53].

Вивчаючи питання сутності термінів «кадри» й «персонал», О.Ю. Синявська з цього приводу вказує, що за своєю суттю вказані дефініції тотожні, різняться лише за мовним походженням [11, с. 320–324]. Ми погоджуємось із цим твердженням. Указані терміни є схожими за своїм змістовим навантаженням, їх розділення та пошук відмінностей є недоцільним і практично не виправданим.

Отже, можна дійти узагальненого висновку, що кадри – це певна сукупність осіб, які відповідають певним вимогам, мають відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень знань і вміння щодо їх практичного застосування, обіймають конкретні посади, наділені відповідними правами й обов'язками щодо розробки та реалізації управлінських рішень. Належна робота кадрів будь-якої установи – це запорука її ефективної діяльності.

Розглядаючи термін «кадрове забезпечення», слід указати позицію А.М. Клочка, який зазначає, що цей термін у сфері діяльності органів внутрішніх справ можна розуміти як виконання завдання соціального забезпечення систем і процесів управління у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю шляхом залучення людей, які відповідають певним вимогам, до реалізації трудових функцій в організаційних межах МВС України та його структурних підрозділах [12, с. 42]. Зміст цього виду діяльності полягає в такому:

- відбір і розстановка кадрів;
- правове регулювання проходження служби;
- навчання й виховання персоналу;
- надання правового та соціального захисту [13, с. 58].



А.Я. Коваль визначає дефініцію «кадрове забезпечення» органів державного управління через аналіз його складових, а саме:

- забезпечення висококваліфікованими, компетентними кадрами;
- досягнення професіоналізму службовців шляхом ефективного функціонування й удосконалення системи навчання державних службовців;
- розвиток механізму формування нової генерації державних службовців, здатних ефективно працювати в умовах євроінтеграції та становлення інформаційного суспільства в державі [14].

Учений-адміністративіст Т.С. Кагановська звертає увагу на те, що поняття «кадрове забезпечення» є досить складним комплексним явищем, якому притаманна власна структура. Саме ця структура відрізняє кадрове забезпечення з-поміж інших державних видів діяльності, пов'язаних із управлінням [15, с. 14].

Ю.Д. Кунев, аналізуючи термін кадрового забезпечення у сфері діяльності митної служби, указує, що кадрове забезпечення – це специфічний різновид управлінської діяльності, спрямований на забезпечення органів і підрозділів необхідним контингентом людей, які відповідають певним вимогам, упровадження науково-обґрунтованих методів добору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів, правового регулювання проходження служби та надання правового захисту особовому складу [16, с. 310–311].

На основі викладеного вважаємо, що кадрове забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України – це процес науково обґрунтованих методів добору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів, удосконалення їх навичок і вмінь, правового регулювання проходження служби особовим складом для ефективного виконання завдань, покладених на кримінально-виконавчу інспекцію України. Означена діяльність має притаманні лише їй мету, завдання, принципи й суб'єкти виконання. Розглянемо їх більш детально.

У результаті аналізу точки зору Т.С. Кагановської [15, с. 29] вважаємо, що метою кадрового забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України слід визнати постачання вказаної установи кадрами, їх належне використання, професійний і соціальний розвиток для більш ефективного виконання завдань та функцій означеної інспекції.

На основі аналізу наукових позицій низки вчених, зокрема С.М. Телюха та Р.Г. Жарлінської [17], щодо поняття й змісту кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України нами було сформульовано завдання кадрового забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України:

- кадрове планування: у його межах необхідно визначати якісну та кількісну потребу в персоналі; кадрове планування надає чіткі орієнтири стосовно професійної належності, кваліфікації й кількості працівників, що вимагається;
- чіткий аналіз роботи: у його межах повинно здійснюватись нормування праці й оцінювання виконання певного обсягу роботи, що дадуть змогу виробити критерії оцінювання кандидата на конкретні вакантні посади;
- система стимулювання: у її межах має створитись політика заохочення праці й набір стимулів; останні спрямовані на залучення нових креативних і кваліфікованих кандидатів, а також сприяють утриманню вже найнятих на роботу працівників;
- система адаптації нових працівників, спрямована на швидке й органічне залучення молодих спеціалістів до виконання трудових завдань;
- запровадження організаційної культури, яке полягає в запровадженні норми поведінки на робочому місці та колективі, установленні трудових цінностей.

Будь-яка діяльність має у своїй основі визначальні засади, керівні ідеї – принципи. Розглядаючи низку принципів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, запропонованих вченим-адміністративістом А.М. Клочко [12, с. 42–51; 13, с. 340–346], нами були сформульовані власні принципи кадрового забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України:

- пріоритет верховенства права й основних прав людини та громадянина в діяльності особового складу інспекції;
- висококваліфікованість, амбіційність, бездоганна професійна підготовленість, освіченість і моральна стійкість спеціалістів – запорука належного й ефективного виконання завдань і функцій інспекції;



- стабільність кадрового корпусу кримінально-виконавчої інспекції України;
- аполітичність працівників інспекції;
- чітке розуміння кожним працівником основного завдання установи – виправлення правопорушника;
- заборона використання «людського фактора» та методів, що суперечать забороні покаранню, яке принижує честь і гідність засудженого, нелюдському або жорстокому поводженню тощо.

Реалізацію кадрового забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України покладено на відповідні суб'єкти. Вважаємо за необхідне визначити їх зміст.

На основі аналізу нормативно-правових актів і наукової літератури [13, с. 93–95] нами було сформульовано таке визначення суб'єктів кадрового забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України, а саме: органи або посадові особи, які, згідно з положеннями чинного законодавства, є обов'язковими учасниками управлінських відносин, наділені відповідними повноваженнями та функціями у напрямі роботи з кадрами кримінально-виконавчої інспекції України й несуть юридичну відповідальність за неналежне виконання покладених на них обов'язків. До вказаних юридичних осіб слід зарахувати Управління по роботі з персоналом Державної пенітенціарної служби України та підпорядковані йому на місцях управління (відділи, відділення, групи тощо) [18], які працюють із великою кількістю особового складу. Так, станом на 11 листопада 2014 року на території України працює 669 кримінально-виконавчих інспекцій, штатна кількість персоналу становить 3061 посада, 76 працівників відділів (секторів) кримінально-виконавчої інспекції територіальних органів Департаменту пенітенціарної служби України та 2958 працівників територіальних підрозділів кримінально-виконавчої інспекції України [19].

Стан роботи кадрового забезпечення діяльності кримінально-виконавчої інспекції України надає можливість установити фактори, що негативно впливають на їх діяльність, і запропонувати шляхи їх усунення, а саме:

- адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення кримінально-виконавчої служби України зумовлюється залежністю від законодавства про державну службу; останнє, у свою чергу, потребує оновлення та уточнення;

- на сьогодні відбувається реформування діяльності кримінально-виконавчої інспекції України відповідно до міжнародних стандартів та у зв'язку із євроінтеграційними процесами нашої держави. Однак означений процес сповільнюється намаганням зберегти попередній накопичений досвід і освоєні аспекти організації роботи державних установ радянського й пострадянського періоду. Поступове оновлення персоналу, належна та висококваліфікована підготовка кадрів у вищих навчальних закладах, післядипломна програма підвищення кваліфікації уже наявних працівників дасть змогу прискорити реформування діяльності кримінально-виконавчої інспекції України;

- низький рівень трудової культури працівників. Це явище зумовлено сформованим посткомуністичним стереотипом: незалежно від того як працівник виконує свої обов'язки, час його служби минає однаково. Такий стан можна подолати шляхом правового виховання молодих спеціалістів і підвищення престижу професії;

- відсутність ефективного механізму економічного стимулювання праці. Зважаючи на економічну нестабільність і нестримний розвиток кризових явищ в Україні, рівень не тільки фінансового заохочення (премії, надбавки тощо), а й рівень основного матеріального забезпечення потребує негайного перегляду. Щомісячні фінансові перерахунки та збільшення заробітної плати, відповідно до рівня фінансових коливань, сприятиме підвищенню ефективності роботи особового складу кримінально-виконавчої інспекції України й запобіганню можливим хвилям руху (звільненням) кваліфікованих спеціалістів;

- низький рівень соціальної захищеності персоналу й пенсіонерів Державної пенітенціарної служби України, членів їх сімей робить професію непрестижною та створює умови для появи корупційних ризиків. Цього явища можна уникнути лише шляхом перегляду наявного соціального захисту відповідно до реального споживчого кошика й сімейних потреб кожного конкретного працівника та пенсіонера;

- професійна психологічна деформація. В особи, яка протягом тривалого періоду часу працює в інспекції, може сформуватись почуття безкарності. Належна й ефективна діяльність



служб психологічного забезпечення повинна бути спрямована не тільки на психологічну допомогу особі, яка відбуває покарання, а й працівникові пенітенціарної системи. Обов'язково має діяти ефективна система ресоціалізації працівника. Перегляд трудового стажу і збільшення пенсійного віку працівників не тільки пенітенціарної системи, а й правоохоронних органів загалом, на нашу думку, є недоцільним. Професійно сформоване хибне почуття «знаходження по інший бік системи покарання» може стати однією з причин надмірної жорстокості, байдужості, неспроможності працівника перебувати в соціумі, а й інколи і його девіантної поведінки тощо.

**Висновки.** Отже, кадрове забезпечення кримінально-виконавчої інспекції України являє собою складний процес підбору й роботи кваліфікованих працівників для виконання завдань означеної установи у сфері виконання покарань. Досягнення максимальної ефективності вказаного процесу можливе лише за наявності ефективної кадрової політики та своєчасного й ефективного реформування кримінально-виконавчої інспекції України відповідно до міжнародних стандартів. На сьогодні перед Управлінням по роботі з персоналом Державної пенітенціарної служби України та підпорядкованими йому на місцях управліннями постали питання, пов'язані не тільки з євроінтеграційними перетвореннями, а й зі складними економічними коливаннями в державі. Останнє зменшує престижність роботи в кримінально-виконавчій інспекції України, створює ризик до руху кваліфікованих спеціалістів, корупційних виявів тощо. Підвищення фінансування та покращення соціального захисту дасть змогу уникнути появи вказаних явищ.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України : зі змінами та доповненнями, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради 28 черв. 1996 р. – Х. : Весна, 2013. – 48 с.
2. Дарміць Р.З. Кадрове забезпечення діяльності підприємств в умовах розвитку міжнародної конкурентоспроможності / Р.З. Дарміць, Г.П. Горішна // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2013. – № 778. – С. 26–34.
3. Діуліна В.В. Роль управлінських кадрів у складних соціальних системах / В.В. Діуліна // Державна служба: аспекти та практика. Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2 (40). – С. 1–7.
4. Плахотнюк Н.Г. Повноваження керівника органу виконавчої влади у сфері управління персоналом / Н.Г. Плахотнюк // Університетські наукові записки. – 2007. – № 1. – С. 170–177.
5. Васьо Р.В. Лінгвістична підготовка майбутніх менеджерів в контексті викликів економічного розвитку / Р.В. Васьо, О.В. Матвієнко // Економічний розвиток: теорія, методологія, управління : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Будапешт-Валенсія-Київ, 2013. – 424 с.
6. Курінний О.В. Кадрове забезпечення формування організаційного потенціалу підприємства / О.В. Курінний // Культура народів Причорномор'я. – 2008. – № 147. – С. 133–137.
7. Мустафасва У. Реформування державної служби України: аналіз кадрової складової / У. Мустафасва // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – № 1 (20). – С. 234–243.
8. Заяць Г.С. Кадрове забезпечення охорони здоров'я України: спекти модернізації / Г.С. Заяць // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». – Вип. 23. – С. 39–42.
9. Васейчук Л. Наукове та кадрове забезпечення процесу стратегічного планування / Л. Васейчук // Науковий вісник «Демократичне врядування». 2012. – Вип. 9. – Електронний ресурс. – [Режим доступу] : <http://www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Vasejchuk.pdf>.
10. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : [підручник] / О.М. Бандурка. – Х. : Вид-во У-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
11. Сиявська О.Ю. Управління правоохоронними органами: сучасний стан, перспективи розвитку : [монографія] / О.Ю. Сиявська ; за заг. ред. Т.О. Проценка, С.В. Петкова. – К. : 2010. – 712 с.
12. Клочко А.М. Поняття та зміст кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України / А.М. Клочко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 1. – С. 42–51.
13. Клочко А.М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ : [монографія] / А.М. Клочко. – Х. : Золота миля, 2012. – 492 с.
14. Коваль А.Я. Кадрове та аналітичне забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень / А.Я. Коваль [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/koval-aya-kadrove-ta-analitichne-zabezpechennya-priynyattya-ta-realizatsiyi-derzhavno-upravlinskih-rishen/>.





15. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : [монографія] / Т.Є. Кагановська. – Х. : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. – 330 с.
16. Управління в митній службі : [підручник] : за загред. Ю.Д. Кунєва. – К. : ЦУЛ, 2006. – 408 с.
17. Телюх Є.М. Кадрова політика як складова конкурентоспроможності підприємства / Є.М. Телюх, Р.Г. Жарлінська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/3\\_ANR\\_2011/Economics/6\\_78926.doc.htm](http://www.rusnauka.com/3_ANR_2011/Economics/6_78926.doc.htm).
18. Державна пенітенціарна служба України // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kvs.gov.ua/struktura/Struktura.pdf>.
19. Державна пенітенціарна служба України // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/750599>.

**КОЗІЙ В. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри підтримання  
державного обвинувачення  
(Національна академія прокуратури України)

**ВЕРНИДУБОВ І. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри підтримання  
державного обвинувачення  
(Національна академія прокуратури України)

УДК 343.11

**ПОНЯТТЯ ОБ'ЄДНАННЯ Й ВИДІЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ  
ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

У статті досліджено поняття об'єднання й виділення кримінальних проваджень за законодавством України. Розуміння вказаного поняття є необхідним для правильного прийняття прокурором і судом відповідних процесуальних рішень.

**Ключові слова:** досудове розслідування, кримінальне провадження, об'єднання й виділення матеріалів досудового розслідування, об'єднання й виділення кримінальних проваджень.

В статье исследовано понятие объединения и выделения уголовных производств в соответствии с законодательством Украины. Понимание указанного понятия является необходимым для правильного принятия прокурором и судом указанных процессуальных решений.

**Ключевые слова:** досудебное расследование, уголовное производство, объединение и выделение материалов досудебного расследования, объединение и выделение уголовных производств.

In the article investigated the issues of joinder and severance of criminal cases in the legislation of Ukraine. Understanding of the indicated concept is a necessity for a correct acceptance by a public prosecutor and court of corresponding judicial decisions.

**Key words:** pre-trial investigation, criminal proceedings, joinder and severance of materials of a prejudiciary inquiry, joinder and severance of criminal proceedings.



**Вступ.** У чинному Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК України) об'єднання й виділення матеріалів досудового розслідування регламентовано ст. 217, за змістом якої в разі необхідності в одному провадженні можуть бути об'єднані матеріали досудових розслідувань: 1) щодо декількох осіб, підозрюваних у вчиненні одного кримінального правопорушення; 2) щодо однієї особи, підозрюваної в учиненні кількох кримінальних правопорушень; 3) матеріали досудових розслідувань, у яких не встановлено підозрюваних, проте є достатні підстави вважати, що кримінальні правопорушення, щодо яких здійснюються ці розслідування, учинені однією особою (особами).

Стосовно виділення матеріалів досудового розслідування в окреме провадження законодавцем встановлено правило, згідно з яким матеріали досудового розслідування не можуть бути виділені в окреме провадження, якщо це може негативно вплинути на повноту досудового розслідування та судового розгляду (ч. 4 ст. 217 КПК України).

Можливість об'єднання й виділення матеріалів кримінального провадження в суді регламентовано ст. 334 КПК України, згідно з якою матеріали кримінального провадження можуть об'єднуватися в одне провадження або виділятися в окреме провадження ухвалою суду, на розгляді якого вони перебувають, згідно з правилами, передбаченими ст. 217 КПК України. Крім того, КПК України передбачено таке: безальтернативне виділення кримінального провадження щодо особи, з якою укладено угоду (ч. 8 ст. 469); обов'язкове з'ясування можливості виділення в окреме кримінальне провадження щодо неповнолітнього під час досудового розслідування (ст. 494); можливість об'єднання або виділення в окреме кримінальне провадження щодо застосування примусових заходів медичного характеру, за наявності підстав, передбачених КПК України (ст. 510).

Отже, рішення про об'єднання чи виділення матеріалів досудового розслідування на стадії досудового розслідування приймається прокурором (ч. 5 ст. 217 КПК України), а на стадії судового розгляду – судом (ст. 334 КПК України).

**Постановка завдання.** Для правильного прийняття прокурором, судом відповідних процесуальних рішень і подальшого здійснення процесуальної діяльності розуміння поняття об'єднання й виділення матеріалів досудового розслідування та кримінальних проваджень є вкрай необхідним.

Водночас після набрання чинності Кримінальним процесуальним кодексом України уваги з боку науковців вказаному питанню не приділяється, незважаючи на повсякденне прийняття таких процесуальних рішень у правозастосовній діяльності прокурора й суду.

**Результати дослідження.** Для розуміння таких понять, як «об'єднання» та «виділення» слід звертатися до словника української мови.

Об'єднання – дія за значенням, ціле, що склалося на основі з'єднання, поєднання чого-небудь; об'єднувати – з'єднувати в одне ціле; робити одним цілим; сполучати між собою: містити в собі; мати в своєму складі [5, с. 494].

Отже, при об'єднанні в одне провадження матеріалів різних досудових розслідувань чи кримінальних проваджень із двох або більше утворюється одне кримінальне провадження.

Виділення – дія за значенням. Виділяти означає таке: 1) відокремлювати кого-, що-небудь від загальної кількості, маси, з якоюсь метою; 2) вирізняти кого-, що-небудь серед інших, зосереджувати увагу на комусь, чомусь [5, с. 388].

Точні, упорядковані термінологічні системи галузевих законів активно сприяють розвитку в потрібному напрямі певних груп суспільних відносин і слугують імпульсом для нових наукових досліджень, що опираються на чіткі усталені терміни [4, с. 25].

Застосування терміна «виділення» в точному його значенні, на нашу думку, має місце тоді, коли з великого за обсягом кримінального провадження в окреме виділяються одне чи кілька значно менших стосовно однієї чи кількох осіб, а також якщо із кримінального провадження виділяються матеріали, які не стосуються кримінальної відповідальності особи.

Синонімом терміна «виділення» й антонімом терміна «об'єднання» є «роз'єднання». Роз'єднання – дія за значенням. Роз'єднувати – означає відокремлювати, відділяти одне від одного [5, с. 496].

Указаний термін, вважаємо, охоплює як випадки, коли з великого за обсягом кримінального провадження в окреме виділяється одне чи кілька значно менших стосовно однієї чи кількох



осіб, так і випадки, коли одне кримінальне провадження роз'єднується на кілька умовно рівнозначних.

Зазначене дає змогу дійти висновку про те, що замість терміна «виділення» на законодавчому рівні можливим є використання терміна «роз'єднання» як універсального.

Зазначений термін використовується також у цивільному процесуальному законодавстві. Ст. 126 Цивільного процесуального кодексу України передбачено об'єднання й роз'єднання позовів, а саме: суддя під час відкриття провадження у справі, підготовки справи до судового розгляду або суд під час її розгляду мають право постановити ухвалу про об'єднання в одне провадження кількох однорідних позовних вимог за позовами одного й того самого позивача до одного й того самого відповідача чи до різних відповідачів або за позовом різних позивачів до одного й того самого відповідача. Залежно від обставин справи, суддя чи суд мають право постановити ухвалу про роз'єднання кількох поєднаних в одному провадженні вимог у самостійні провадження, якщо їх спільний розгляд ускладнює вирішення справи [7].

При визначенні термінів «об'єднання» й «виділення» кримінальних справ під час дії КПК 1960 р. та в Російській Федерації науковцями висловлювалися різні точки зору.

Наприклад, Д.В. Дробінін, вивчаючи в 1999 р. об'єднання й виділення кримінальних справ як гарантію їх усебічного дослідження, розглядав їх як самостійний інститут кримінально-процесуального права й одну із загальних умов попереднього слідства та зазначав, що рішення про об'єднання й виділення справ містить відповіді на питання про оптимальний обсяг слідчого провадження, визначає подальше спрямування справи і створює умови для всебічного, повного й об'єктивного дослідження [1, с. 8, 9].

На думку російського науковця Д.А. Черкасова, висловлену у 2005 р., визначення об'єднання та виділення кримінальних справ і матеріалів в одному провадженні як однієї із загальних умов попереднього розслідування й судового розгляду, самостійного кримінально-процесуального інституту, кримінально-процесуальних рішень і діяльності уповноважених осіб не можна протиставляти. Розгляд цих правових категорій дає змогу дійти висновку, що вони не суперечать, а органічно доповнюють одна одну. Виходячи із цього, слід погодитися з позицією Ш.Ф. Шарафутдінова, який розглядав «об'єднання кримінальних справ і матеріалів» як категорію, які означають відповідні процесуальні рішення й діяльність уповноваженої особи, що здійснюється на їх основі [8, с. 38].

Аналізуючи поняття об'єднання та виділення кримінальних проваджень, необхідно звернути увагу на те, що на стадії досудового розслідування законом передбачено об'єднання та виділення матеріалів досудового розслідування, а на стадії судового розгляду – матеріалів кримінального провадження.

Визначення поняття «досудове розслідування» міститься в п. 5 ст. 3 КПК України, відповідно до якої це стадія кримінального провадження, що починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності.

Отже, зібрані або одержані слідчим, прокурором матеріали (заява про вчинення кримінального правопорушення, протокол огляду місця події) стають матеріалами досудового розслідування лише після внесення відповідних відомостей до ЄРДР.

Порядок формування й ведення ЄРДР регламентовано «Положенням про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань» (далі – Положення), затвердженим Наказом Генерального прокурора України від 17.08.2012 р. № 69 [3].

Згідно з пп. 13 розділу 2.1 указанного Положення, відомості про об'єднання та виділення досудових розслідувань підлягають унесенню до ЄРДР. При цьому пп. 3 розділу 3.1 Положення передбачено, що відомості про об'єднання (виділення) матеріалів досудового розслідування підлягають унесенню до ЄРДР протягом 24 годин з моменту прийняття рішення.

За змістом ч. ч. 1, 3 ст. 110 КПК України процесуальними рішеннями є всі рішення органів досудового розслідування, прокурора, слідчого судді, суду. Рішення слідчого, прокурора приймається у формі постанови. Постанова виноситься у випадках, передбачених КПК України, а також коли слідчий, прокурор визнає це за необхідне.



Рішення про об'єднання та виділення матеріалів досудового розслідування є процесуальним рішенням прокурора, й, за змістом ст. 217 КПК України, у випадку прийняття такого рішення закон прямо не зобов'язує прокурора приймати відповідну постанову, залишаючи це на його розсуд (коли він визнає це за потрібне). Рішення суду про об'єднання й виділення кримінальних проваджень на стадії судового розгляду приймається у формі ухвали.

Однак, зважаючи на те що наслідком прийняття прокурором такого рішення є подальше здійснення процесуальної діяльності стосовно однієї або кількох осіб у межах іншого досудового розслідування, прийняття відповідної постанови з чітким зазначенням підстав для об'єднання чи виділення, а також переліку матеріалів, які об'єднуються чи виділяються, є необхідним у практичній діяльності, що свідчить про необхідність передбачення в кримінальному процесуальному законі окремої норми, якою це буде регламентовано.

Облік кримінальних правопорушень і прийнятих під час досудового розслідування рішень, осіб, які їх учинили, та результатів судового провадження здійснюється у ЄРДР.

Так, відповідно до п. 2.7 Положення, у разі зазначення в заяві, повідомленні про кілька вчинених кримінальних правопорушень або виявлення їх безпосередньо прокурором, слідчим чи працівником іншого підрозділу, незалежно від часу їх учинення, наявності осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, відомості про них заносяться до ЄРДР за кожним правопорушення окремо.

П. 2.8 Положення передбачено, що про виявлене під час досудового розслідування кримінальне правопорушення в межах одного кримінального провадження слідчий за довідником 1 «Перелік інших джерел, з яких виявлені обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення» заносить відомості до ЄРДР про джерело, з якого виявлено кримінальне правопорушення, та відомості про кримінальне правопорушення. Кримінальному провадженню за цим правопорушенням присвоюється новий номер.

Отже, у випадку одержання заяви, повідомлення про вчинення кількох кримінальних правопорушень однією або кількома особами й з огляду на наявність зв'язку між діями та особами вони мають розслідуватися в одному провадженні, їх реєстрація здійснюється окремо, тобто фактично штучно приймається рішення про їх виділення в різні досудові розслідування залежно від кількості вчинених кримінальних правопорушень.

Водночас таке виділення з точки зору наявності процесуальних підстав для їх досудового розслідування в одному провадженні не можна вважати правильним, оскільки це суперечить положенню ч. 4 ст. 217 КПК України, адже виділення матеріалів досудового розслідування може негативно вплинути на повноту досудового розслідування та судового розгляду.

Тому такі виділені матеріали досудового розслідування після їх реєстрації в ЄРДР, на нашу думку, підлягають негайному об'єднанню в одне провадження, і тому Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань доцільно доповнити відповідним правилом.

Як зазначалося вище, наведені у ст. 217 КПК України підстави об'єднання й виділення стосуються саме матеріалів досудового розслідування, а не матеріалів кримінального провадження.

Визначення поняття кримінального провадження міститься в п. 10 ст. 3 КПК України, відповідно до якого кримінальне провадження – це досудове розслідування та судове провадження, процесуальні дії у зв'язку з учиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність.

Відтак, при визначенні поняття кримінального провадження законодавець визначає його як сукупність стадій провадження (досудове розслідування та судове провадження), а також як процесуальну діяльність органу досудового розслідування й суду у зв'язку з учиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність.

При цьому процесуальна діяльність здійснюється як на стадії досудового розслідування, так і на стадії судового провадження. Стадії кримінального провадження та процесуальна діяльність взаємопов'язані між собою і є нерозривними елементами кримінального провадження.

Як слушно зазначає О.В. Маслій, термін «кримінальне провадження» є всі підстави характеризувати через стадії розслідування кримінальних проваджень і їх судового розгляду (п. п. 5, 14 ст. 3 тощо); сукупність процесуальних дій (п. 10 ст. 3, ч. 1 ст. 20 тощо); механізми й процедури (зокрема судові, п. 24 ст. 3, ст. 6, ч. 2 ст. 27); форми реалізації прав і повноважень усіма учасниками (ст. 7); розуміння словосполучення «кримінальна справа» (п. 2 ст. 9, ч. 2 ст. 19, ст. 284, ч. 1 ст. 342 тощо) [2, с. 23].





Отже, об'єднання й виділення кримінальних проваджень – це об'єднання або виділення процесуальної діяльності, об'єднання або відокремлення сукупності матеріалів – результатів діяльності слідчого, слідчого судді, прокурора в ході досудового розслідування та суду під час судового розгляду.

Наслідком об'єднання й виділення матеріалів досудового розслідування є зміна обсягу процесуальної діяльності; і самі дії щодо об'єднання чи виділення матеріалів досудового розслідування водночас також є процесуальною діяльністю, а отже, тісно взаємопов'язані як між собою, так і з матеріалами досудового розслідування.

Зазначене свідчить про те, що, замість об'єднання або виділення матеріалів досудового розслідування, у ст. 217 КПК України доцільним є використання терміна «об'єднання або виділення кримінального провадження як такого, що всебічно й повно характеризує відповідну процесуальну діяльність».

Не випадково автори Словника кримінальної процесуальної термінології визначають виділення матеріалів кримінального провадження (а не матеріалів досудового розслідування) як процедуру виокремлення матеріалів в окреме провадження щодо одного або кількох кримінальних правопорушень, якщо одна особа підозрюється в учиненні кількох кримінальних правопорушень або дві чи більше особи підозрюються (обвинувачуються) у вчиненні одного чи більше кримінальних правопорушень. Рішення про виділення матеріалів досудового розслідування приймається прокурором, у судовому розгляді матеріали виділяються в окреме провадження ухвалою суду (ст. ст. 217, 334 КПК України) [6, с. 12].

Об'єднання матеріалів кримінального провадження ними визначено як процесуальне рішення, яке приймається виключно прокурором під час досудового розслідування й полягає у проведенні необхідних процесуальних дій у межах одного кримінального провадження щодо кількох осіб, підозрюваних у вчиненні одного кримінального правопорушення, або щодо однієї особи, підозрюваної в учиненні кількох кримінальних правопорушень. Таке об'єднання сприяє всебічності всіх обставин учиненого кримінального правопорушення, які підлягають доказуванню, процесуальній економії, забезпеченню можливого примирення сторін і прийняттю справедливого рішення (ст. 217 КПК України) [6, с. 63].

Наведені визначення є слухними, проте визначення поняття «виділення матеріалів кримінального провадження» не відображає випадків виділення кримінальних проваджень, напередодні об'єднаних у зв'язку з наявністю достатніх підстав вважати, що кримінальні правопорушення, щодо яких здійснюються ці розслідування, учинені однією особою (особами) за умови, що в ході подальшого досудового розслідування встановлено відсутність будь-якого зв'язку між злочинами й особами. Аналогічно при визначенні поняття «об'єднання матеріалів кримінального провадження» не враховано передбачені ст. 217 КПК України випадки об'єднання кримінальних проваджень, щодо яких не встановлено підозрюваних, проте є достатні підстави вважати, що кримінальні правопорушення, стосовно яких здійснюються ці розслідування, учинені однією особою (особами).

Вважаємо, що об'єднання та виділення кримінальних проваджень слід розглядати в єдності та взаємозв'язку рішення, процедури й подальшої процесуальної діяльності, пов'язаної зі зміною обсягу кримінального провадження.

Тому, на нашу думку, об'єднання та виділення матеріалів кримінального провадження – це передбачені кримінальним процесуальним законом процесуальні рішення і процесуальна діяльність прокурора на стадії досудового розслідування й суду під час судового провадження, наслідком яких є об'єднання або виділення як процесуальної діяльності, так і об'єднання або роз'єднання сукупності матеріалів – результатів діяльності слідчого, слідчого судді, прокурора в ході досудового розслідування та суду під час судового розгляду, наслідком яких є зміна обсягу кримінального провадження.

Якщо на стадії досудового розслідування кримінальним процесуальним законом передбачено об'єднання чи виділення матеріалів досудового розслідування, то на стадії судового розгляду законодавець передбачив об'єднання й виділення матеріалів кримінального провадження згідно з правилами, передбаченими ст. 217 КПК України.

При цьому, за змістом законодавчих норм, об'єднання й виділення матеріалів досудового розслідування та кримінального провадження стосується питання вирішення саме кримінальної відповідальності особи в межах іншого кримінального провадження.



Водночас як слідчій, так і судовій практиці відоме об'єднання й виділення із кримінального провадження матеріалів, які не стосуються кримінальної відповідальності особи, але на підставі яких підлягає вирішенню питання щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності (наприклад, якщо за одним із епізодів злочинної діяльності, згідно зі ст. 185 Кримінального кодексу України, після проведення товарознавчої експертизи встановлено, що суми таємно викраденого недостатньо для притягнення особи до кримінальної відповідальності за крадіжку, проте в її діях наявний склад адміністративного правопорушення) або застосування заходів дисциплінарного впливу відповідно до дисциплінарних статутів – позбавлення класного чину, спеціального звання, кваліфікаційного класу, звільнення із обійманої посади у зв'язку з учиненням кримінального правопорушення.

У зв'язку з цим, на нашу думку, КПК України доцільно доповнити відповідною нормою, яка передбачатиме можливість виділення таких матеріалів.

**Висновки.** Проведе дослідження дає змогу дійти висновків, що, замість терміна «виділення», на законодавчому рівні можливим є використання терміна «роз'єднання» як універсального, а, замість «об'єднання або виділення матеріалів досудового розслідування», у ст. 217 КПК України доцільним є використання терміна «об'єднання або виділення кримінального провадження» як такого, що всебічно й повно характеризує відповідні процесуальні рішення та діяльність.

Об'єднання й виділення кримінальних проваджень слід розглядати в єдності та взаємозв'язку рішення, процедури й подальшої процесуальної діяльності, пов'язаної зі зміною обсягу кримінального провадження. Тому, на нашу думку, об'єднання та виділення матеріалів кримінального провадження – це передбачені кримінальним процесуальним законом процесуальні рішення і процесуальна діяльність прокурора на стадії досудового розслідування й суду під час судового провадження, наслідком яких є об'єднання або виділення як процесуальної діяльності, так і об'єднання або роз'єднання сукупності матеріалів – результатів діяльності слідчого, слідчого судді, прокурора в ході досудового розслідування та суду під час судового розгляду, наслідком яких є зміна обсягу кримінального провадження.

Відповідно, виділення матеріалів із кримінального провадження – це процесуальні рішення і процесуальна діяльність прокурора на стадії досудового розслідування й суду під час судового провадження, наслідком яких є відокремлення сукупності матеріалів – результатів діяльності слідчого, слідчого судді, прокурора в ході досудового розслідування та суду під час судового розгляду, які не стосуються кримінальної відповідальності підозрюваного (обвинуваченого).

#### Список використаних джерел:

1. Дробинин Д.В. Соединение и выделение уголовных дел как гарантия их всестороннего исследования : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д.В. Дробинин. – Самара, 1999. – 16 с.
2. Маслій О.В. Кримінальне провадження: загальна характеристика та система / О.В. Маслій // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 20–24.
3. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань», затверджене Наказом Генерального прокурора України від 17.08.2012 р. № 69.
4. Савицкий В.Н. Язык процессуального закона. Вопросы терминологии / В.Н. Савицкий ; под ред. А.Я. Сухарева. – М. : Наука, 1987. – 286 с.
5. Словник української мови : в 10 т. – К., 1970. – Т. 5. – 1970. – С. 494.
6. Словник кримінальної процесуальної термінології / укладачі О.М. Толочко, О.В. Баулін, Г.П. Власова, Г.О. Ганова та ін. ; Національна академія прокуратури України. – К. : НАПУ, 2014. – 134 с.
7. Цивільний процесуальний Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
8. Черкасов Д.А. Соединение и выделение уголовных дел и материалов в российском уголовном процессе : дисс. ... канд. юрид. наук / Д.А. Черкасов. Тюмень, 2005 – 246 с.



**БАСАЙ В. Д.,**

доктор юридичних наук,  
професор, директор  
Прикарпатського юридичного інституту  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

**КОРОЛЬ І. Б.,**

здобувач кафедри кримінального права,  
процесу і криміналістики  
Прикарпатського юридичного інституту  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

УДК 343.9

### КРИМІНОЛОГІЧНІ ФАКТОРИ (ЗАГРОЗИ) ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА НЕДОТОРКАННІСТЬ ПРИВАТНОГО ЖИТТЯ

У статті досліджуються проблеми кримінологічного аспекту порушення недоторканності приватного життя. Основні фактори, які сприяють порушенню приватності, розглядаються в їх нерозривному взаємозв'язку та взаємозалежності з розвитком суспільних відносин. Проаналізовано сучасні загрози приватності, пов'язані з нестримним науково-технічним прогресом, появою й розвитком сучасних інформаційних технологій і поступовою глобалізацією сфер суспільного життя.

**Ключові слова:** приватне життя, порушення недоторканності приватного життя, кримінологічні фактори, загрози.

В статье исследуются проблемы криминологического аспекта нарушения неприкосновенности частной жизни. Основные факторы, которые способствуют нарушению приватности, рассматриваются в их неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости с развитием общественных отношений. Авторами проведен анализ современных угроз приватности, связанных со стремительным научно-техническим прогрессом, появлением и развитием современных информационных технологий и постепенной глобализацией сфер общественной жизни.

**Ключевые слова:** частная жизнь, нарушение неприкосновенности частной жизни, криминологические факторы, угрозы.

The article deals with the problems of criminological aspects of violation of privacy. The main factors that contribute to violations of privacy are considered in their close connection and dependence on the development of social relations. The authors analyze the privacy threats associated with rapid technological progress, the emergence and development of modern information technology and gradual globalization spheres of social life.

**Key words:** private life, violation of privacy, criminological factors, threats.

**Вступ.** Право на недоторканність приватного життя, враховуючи його дуальну природу, повсякчас являє собою своєрідний баланс інтересів держави й індивіда. Труднощі, пов'язані з визначенням його змісту, поняття та обсягу пояснюються тим, що, з одного боку, це право є природним і притаманним кожній людині від народження, а з іншого – воно завжди є соціально зумовленим, адже за умови відсутності соціуму нівелюється потреба в захисті приватного життя.



Аналіз сучасного українського законодавства дає підстави стверджувати, що межі приватності в рамках її кримінально-правової охорони завжди визначає сама особа відносно себе. Тобто, сам індивід визначає, які відомості про себе чи своє приватне життя він бажає залишити конфіденційними і які заходи уживатиме для захисту цих відомостей від чужого втручання.

З іншого боку, можна сказати, що держава в особі її уповноважених органів у межах виконання функції регулювання суспільних відносин визначає, які відомості підлягають повідомленню для участі особи в тих чи інших правових відносинах, тим самим визначаючи ступінь суспільного проникнення у приватність і встановлюючи межі охорони приватності. При цьому, зважаючи на постійну зміну як самих суспільних відносин, так і підходів держави до їх регулювання, претензії держави щодо ступеня контролю приватності так само змінюються під впливом багатьох факторів. Тому межі приватності та її поняття є індивідуальними як стосовно конкретного індивіда, так і стосовно конкретного суспільства на конкретному етапі його розвитку.

У зв'язку з цим особливо актуальністю зумовлена необхідність дослідження сучасних кримінологічних умов порушення права на недоторканність приватного життя.

Проблемам кримінально-правової охорони недоторканності приватного життя присвячено дисертаційні роботи Н.Ю. Акініної, А.Г. Блінова, Д.В. Бушкова, І.П. Галигіної, О.П. Горпинюк, І.Р. Діваєвої, В.М. Жеребкіна, Е.Е. Калашнікової, Б.Н. Каднікова, О.В. Мозгового, П.Н. Макеєва, І.А. Шевченко.

Однак практично всі ці дослідження стосувалися кримінально-правових аспектів захисту приватності й вивчення відповідних елементів складу злочину, тоді як кримінологічні аспекти й досі залишаються недослідженими.

**Постановка завдання.** Викладене зумовлює визначити метою статті дослідження загальних кримінологічних факторів, які сприяють порушенню права на недоторканність приватного життя, сучасних загроз приватності, з'ясування їх змісту та впливу на дотримання права людини на недоторканність її приватного життя.

**Результати дослідження.** Одні з перших дослідників приватності С. Уоррен і Л.Д. Брендейс зазначали: «Політичні, соціальні й економічні зміни вимагають визнання нових гарантій. Приватне право, як вічно юний живий організм, росте й розвивається разом із запитамі суспільства. Так, спочатку закон захищав лише від фізичного посягання на життя і власність, від заподіяння шкоди із застосуванням сили. У ті стародавні часи «право на життя» слугувало лише для захисту суб'єкта від різних видів побоїв; «свобода» означала свободу від фізичного примусу, а право власності забезпечувало індивіду його землі та худобу. Пізніше прийшло визнання духовної природи людини, її почуттів й інтелекту...» [13]. Отже, держава, реагуючи на зміни в суспільних настроях і думках, через встановлення відповідних норм і прецедентів поступово розширила межі захисту життя індивіда, поширивши його й на захист його духовної складової. Проте процес цей був довготривалий і неоднозначний, що значною мірою було зумовлено як неоднозначним ставленням суспільства до приватності (на перших порах приватне життя асоціювали переважно з правами юних незаміжніх жінок на ведення інтимної переписки, щоденників, написання поетичних творів коханим і передшлюбні залицяння), так і неможливістю чіткого визначення його обсягів і виявів.

Одними з найважливіших рушійних сил становлення та законодавчого закріплення права на приватність були буржуазні революції, пізніше – реакція на фашизм, поява універсальних і регіональних міжнародних договорів, які захищали право на приватне життя. Значним поштовхом для розвитку законодавчого та прецедентного формування змісту приватності став технічний прогрес і пов'язані з ним закономірності розвитку права, що були наслідком розвитку суспільних відносин [11, с. 63–64].

Першочергово право на приватність було актуальним виключно в частині захисту недоторканності приватного життя особи. З розвитком науки й техніки, появою засобів комунікації та урізноманітненням суспільного життя з'явилися нові способи порушення недоторканності приватного життя – перегляд чужої кореспонденції як приватними особами, так і державними органами, прослуховування телефонних розмов, перехоплення повідомлень. При цьому часто ці способи порушення приватності використовувались з метою отримання наживи чи як спосіб учинення іншого злочину (наприклад, вимагання чи інші злочини, поєднані з погрозами розголошення інформації приватного характеру).





Розвиток засобів масової інформації збагатив способи порушення недоторканності приватного життя, додавши до них розголошення – публічне повідомлення відомостей про приватне життя особи великому, неконтрольованому за обсягом і складом та необмеженому колу осіб. Проте, на думку окремих дослідників, у цьому були й позитивні моменти – наслідком стала актуалізація права на захист честі й гідності від неправомірних посягань [9].

Як зазначали американські дослідники в кінці ХХ ст., «... повага до емоцій людини призвела до розширення меж особистої недоторканності за межі тілесної недоторканності людини. Стали братися до уваги репутація людини, її статус серед інших людей... Інтенсивне інтелектуальне й емоційне життя, поступ цивілізації привели людину до розуміння того, що біль, насолода і вигода не завжди пов'язані лише з фізичними речами. Думки, емоції та відчуття вимагали юридичного визнання... Миттєва фотографія і газетна справа вторглися в святую святих приватного та сімейного життя... Уже багато років назриває відчуття, що закон повинен надавати певний захист від несанкціонованого розповсюдження фотографій приватних осіб, а втручання в приватне життя з боку преси, яке уже давно й гостро сприймається як зло, лише зовсім недавно стало предметом обговорення в наукових колах» [13].

Нестримний і всеохопний розвиток науки й техніки у сфері високих технологій, поява систем дистанційного аудіо та візуального спостереження й віддаленого стеження, комп'ютерів і програм автоматичної обробки та систематизації інформації, поява й розвиток глобальних інформаційних мереж, таких як Інтернет, призвели до «глобалізації та інформатизації суспільного життя», що остаточно визначило пріоритетність сфери захисту інформації.

Аспекти захисту приватного життя, які мають фізичний характер (недоторканність приватного житла, фізична недоторканність, свобода вибору місця перебування тощо), стали достатньо захищені й тому вже не такими актуальними, як інформаційна недоторканність і безпека.

Ефективність боротьби з порушенням недоторканності приватного життя значною мірою залежить від об'єктивного встановлення причин та особливостей вчинення цього виду злочинів. Проте, як справедливо зазначають дослідники, ми не повинні забувати й про те, що загалом злочинні вияви мають єдиний причиновий комплекс, в основі якого знаходяться найбільш глибокі й гострі деформації в суспільстві, у всіх його сферах (політичній, економічній, соціальній і духовній) та на всіх його рівнях, від світового глобального до індивідуального особистісного. Це такі деформації, які, по-перше, насамперед виражають несправедливість соціального устрою, відкривають простір для свавілля одних суб'єктів на шкоду іншим, по-друге, зачіпають права та свободи громадян, по-третє, ведуть до дегуманізації й занепаду соціального статусу й менталітету частини населення [6, с. 109].

За свідченнями сучасних учених, перехід до нового типу суспільства – інформаційного суспільства – супроводжують явища соціальної роз'єднаності та ослаблення соціальних зв'язків, у тому числі сімейних, утвердження цінності індивідуалізму й особистої автономії, неприйняття всього, що обмежує свободу вибору. Суспільство, яке базується на інформації, усе більшою мірою сприяє зростанню свободи та рівності. Свобода вибору набуває все більш необмеженого характеру [10, с. 12]. Однією з основних рис нового суспільства є пріоритетність усіх видів діяльності, пов'язаної з обробкою і систематизацією інформації. При переході до способу життя, який усе більшою мірою зводиться до взаємодії людей один з одним, закономірно зростає роль людського фактора, людини як особистості, індивіда та суб'єкта діяльності [4].

У таких умовах будь-яка інформація, зокрема персональна, набуває особливої важливості, а доступ до неї і можливість використання визначають дієвість впливу на суспільні відносини й підвищують можливості влади. Нестримно увійшовши в інформаційний простір, суспільство виявилось не готовим до раніше ефемерних загроз в умовах практичної відсутності загальноприйнятих правил у багатьох сферах, у яких використовуються новітні технології. Тоді як нормативно-правові механізми та правила ще не оформилися, уже успішно функціонують механізми конкуренції за нові сфери впливу, і держави, замість захисту прав своїх громадян, самі стали учасниками боротьби за засоби впливу на них. Значною мірою це зумовлено появою нових загроз і необхідністю боротьби з ними. Проте, як відомо, кожний науковий винахід може слугувати однаково корисно як на зло, так і на добро. Уряди держав і міжнародні інституції в умовах зміни пріоритетів поступово відмовляються від забезпечення прав конкретної людини на користь боротьби з тероризмом та подолання інших глобальних загроз. На цьому фоні активно розвивають-



ся й набувають масового поширення нові технології отримання інформації: прослуховування, стеження, спостереження. Використовуються нові технології ідентифікації громадян, збирання, оброблення, зберігання та розповсюдження персональної інформації.

У зв'язку з цим виникає суперечність: з одного боку, зі зростанням рівня життя збільшується потреба в духовних цінностях, люди починають відчувати себе все більш вільними й відчують потребу в приватності та свободі, з іншого боку, цій свободі все більше протиставляється держава й інші суб'єкти, оснащені новітніми технологічними та науковими розробками для втручання в приватне життя. У більшості європейських країн вразливість персональної інформації певною мірою врівноважується нормами про захист персональних даних, реальними можливостями для захисту приватного життя від незаконного вторгнення, наявністю інститутів уповноважених і комісій із приватності тощо. В Україні, окрім відсутності більшості з вищеназваних механізмів, ситуація ускладнюється відсутністю досвіду відстоювання права на приватність, так само як і інших особистих прав людини, а також відсутністю методик збирання інформації про порушення приватності та нерозвиненістю законодавчої бази у сфері регулювання функціонування й використання сучасних інформаційних технологій.

Криминологічні фактори порушення права на недоторканність приватного життя, умовно можна поділити на *традиційні та сучасні загрози*. Перші виникають у зв'язку зі специфічним ставленням до проблем приватності на пострадянському просторі, а також низьким рівнем розвитку інститутів демократичного суспільства і правової держави, зокрема недоліками судової системи, низьким рівнем професіоналізму й повною відсутністю відповідальності засобів масової інформації, бездіяльністю чи низькою активністю інститутів громадянського суспільства.

Така ситуація зумовлена специфікою історичного розвитку, адже в радянську епоху вся сфера приватного життя мала відповідати загальним комуністичним цінностям та ідеалам, у зв'язку з чим була сформована неприродна конструкція «особистого без приватності» [5]. Сутність приватного життя полягає у вільному виборі й невідконтрольності індивіда державним та офіційним структурам, їх службовим особам, і саме цієї сутності була позбавлена приватність за радянських часів [2]. Пережитки радянської системи суспільних відносин, за яких усе мало бути комунальним, і досі збереглися в окремих соціальних інститутах. Отже, відносини, за яких право на недоторканність приватного життя повністю ігнорувалося, продовжують існувати, адже закладені в самій основі цих соціальних утворень. Особливою мірою це стосується інститутів, структура й організація діяльності яких залишилися майже незмінними ще з радянських часів: школи, дитячі садки, будинки для дітей-сиріт та інші подібні організації, правоохоронні органи, державні медичні установи тощо.

До *традиційних загроз приватності* також належать такі:

– відсутність прозорості в діяльності органів державної влади і правоохоронних органів, неконтрольованість діяльності спеціальних правоохоронних структур та використання ними спеціальних засобів негласного зняття, фіксації та передачі інформації. Особливість функціонування цих окремих структур передбачає не лише відсутність доступу до інформації щодо їх діяльності, а й відсутність незалежного контролю за частотою, підставами та способами втручання ними у приватне життя окремих громадян;

– відсутність загальної культури і традицій поваги до приватності, а також соціальних і правових норм поведінки у зв'язку з необхідністю дотримання права на недоторканність приватного життя;

– низький рівень правової культури службових осіб, які мають доступ до відомостей про приватне життя особи, відсутність корпоративної відповідальності за розголошення особистих даних;

– низький рівень професіоналізму та правової культури працівників засобів мас-медіа й відсутність належних правових механізмів захисту приватності у співвідношенні з правом на інформацію.

Причому порушення приватності відбувається під час професійної діяльності за умови, що така діяльність тією чи іншою мірою пов'язана з можливістю отримання, використання або поширення інформації про приватне життя окремих громадян, проте конкретні норми щодо запобігання таким порушенням галузевим законодавством не передбачені або ж не є дієвими. Особливо це стосується випадків, коли відсутні правові механізми для перевірки фактів наявності



чи відсутності порушень, а також притягнення до відповідальності осіб, винних у їх учиненні. Зокрема, найчастіше порушення приватного життя має місце у таких випадках:

– провадження слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій у процесі досудового розслідування, у тому числі допитів, обшуків, освідчування особи, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж та електронних інформаційних систем тощо (як правило, під час учинення цих дій поряд з інформацією, що має значення для розслідування злочину, стороннім особам і стають відомі таємниці приватного життя осіб, які є учасниками кримінального провадження) – так при здійсненні заходів із попередження, запобігання й розслідування злочинів працівниками самих правоохоронних органів часто порушуються норми у сфері охорони таємниць приватного життя;

– збирання державними структурами відомостей особистого характеру (персональних даних, відомостей про сімейне й особисте життя), які необхідні для здійснення ними своїх прямих функцій (наприклад, збирання, зберігання та використання відомостей про особу під час перепису населення, зняття і зберігання фотографій, відбитків пальців, малюнку сітківки ока – при видачі паспорта, збирання та зберігання відомостей про стан здоров'я хворого і членів його сім'ї не лише працівниками закладів охорони здоров'я, а й працівниками соціальних служб), при цьому рівень захисту зібраних відомостей і збереження їх конфіденційності, як і в радянські часи, залишається недостатнім;

– діяльність державних службовців, яка пов'язана з доступом до інформації про сімейне та приватне життя особи і водночас відсутність дієвих правових норм і реальних механізмів притягнення їх до відповідальності за розголошення таких відомостей (наприклад, вирішення питань щодо позбавлення батьківських прав, примусову передачу під опіку соціальних служб тощо);

– професійна діяльність журналістів, через яку втілюються свобода вираження власної думки, свобода слова і право на інформацію. На жаль, порушення цих свобод ще досить часто трапляються в нашому суспільстві. Проте, сказати, що вони залишаються непоміченими, важко – уся сила інформаційного простору спрямована на їх захист. Водночас під виглядом права на вільне вираження власної думки і слова, доступу до інформації часто приховані грубі порушення меж приватного життя громадян. Причому, на відміну від порушень у сфері доступу до інформації, їм не надається такого самого публічного осуду та належної правової оцінки.

*Сучасні загрози приватності* зумовлені нестримним розвитком новітніх технологій, переходом до інформаційного суспільства й вільного інформаційного простору. У зв'язку з суцільною автоматизацією та комп'ютеризацією з'являються нові структури, функції яких полягають у збиранні й обробленні даних для вдосконалення управління різноманітними процесами, а також дедалі більшого розширення сфери автоматизованого спостереження, управління та контролю за подіями, процесами і явищами не лише виробничого, а й природного та суспільного життя. Особливістю сучасних загроз є те, що в усій різноманітності своїх виявів вони не враховані й не можуть бути повною мірою враховані законодавцем при конструюванні правових норм. Їх поява зумовлює потребу в трансформації як самого розуміння права на приватне життя (приватність), так і підходів до його захисту.

Величезна кількість порушень приватності пов'язана з роботою глобальної мережі Інтернет. В Інтернеті залишаються практично незахищеними право на недоторканність приватного життя, на повагу до честі й гідності. У зв'язку з розвитком технологій і появою нових засобів комунікацій з'являються нові форми посягань на приватність з боку засобів масової інформації. Особливу роль у загальній картині порушень права на приватність починають відігравати недержавні компанії та корпорації, що збирають і використовують персональну інформацію для отримання прибутку.

Інформацію про користувачів Інтернету збирають комерційні компанії. Зібраними базами активно цікавляться маркетологи, рекламісти, менеджери мережеских магазинів, професійні спамери. Такі бази знаходяться у вільному продажі, при цьому відстежити їх дійсного «виробника» на практиці неможливо. Для збирання інформації використовуються спеціальні комп'ютерні програми-шпигуни, які непомітно для користувача збирають інформацію, задану за певними критеріями. Одні програми призначені для фіксації активності користувача в Інтернеті й складання певного роду досьє, так би мовити портрету індивідуальних уподобань та інтересів, виходячи з



тих сайтів, які відвідує користувач і даних анкет, які він заповнює в мережі. Інші програми, що розробляються компаніями виробниками програмного забезпечення для боротьби з піратством, сканують жорсткий диск, накопичуючи дані про його вміст (найчастіше, про програмне забезпечення, яке інстальоване на комп'ютері користувача) та відсилають результати виробнику (ліцензіату). Існують також і програми клавіатурного шпигування, які встановлюються через Інтернет або безпосередньо на комп'ютер користувача. Ці програми збирають і записують інформацію про кожне натискання клавіш і час запуску кожної програми, записуючи та перетворюючи її в текстовий файл [12].

Проблема шпигунського програмного забезпечення однаково актуальна для всіх користувачів Інтернет, незалежно від належності до громадянства певної держави. Відповідальність, яка передбачається законодавством більшості країн за розробку шкідливих вірусних програм, як правило, не поширюється на шпигунські програми, які прив'язані до юридично не оформлених посилань (так звана зона нав'язливих рекламних пропозицій). Крім того, розробниками подібного шпигунського програмного забезпечення є компанії-монополісти, такі як Microsoft, які не підпадають під законодавчі обмеження окремих держав, а самі встановлюють правила у сфері використання програмного забезпечення [9].

У країнах з високорозвиненою економікою виникають принципово нові загрози приватності. Використання комп'ютерних технологій у звичних процесах повсякденного життя дає змогу роботодавцям збирати та систематизувати все більший обсяг відомостей приватного характеру про своїх працівників – про їхні звички, уподобання, належність до певних соціальних і комунікаційних груп тощо. Проходження психологічних досліджень, тестів на інтелект, визначення типу особистості, перевірка на детекторі брехні, перевірка минулого, тестування на вживання наркотичних або психотропних речовин, проходження обов'язкового медичного огляду, складання прогнозів продуктивності праці й тому подібні заходи стали вже нормою для роботи в сучасній компанії.

По всьому світу знаходить нові сфери застосування технологія RFID-міток (радіоміток), яка дає змогу відслідковувати переміщення носія, зберігати необмежений обсяг інформації та ідентифікувати його. Їх використовують для маркування товарів у магазинах, що надає можливість відстежувати споживчу поведінку покупців і їх пересування. З їх допомогою планують відстежувати відвідування шкільних занять. RFID-мітки починають використовувати у вигляді імплантатів – персональних ідентифікаторів. Законів і обмежень щодо використання цієї технології поки не існує, незважаючи на серйозну небезпеку для приватності [9].

Окремі дослідники серед сучасних загроз приватності виділяють також такі:

1) посилення політики держав щодо обмеження права на недоторканність приватного життя у зв'язку з новими загрозами громадській безпеці, поширенням тероризму й радикальних настроїв. При цьому на допомогу державному механізму приходять нові технології збирання та оброблення даних [7, с. 92];

2) використання нових технологій для збирання, зберігання й використання персональної інформації [8];

3) поява нових суб'єктів посягань на приватність: комерційних компаній і корпорацій, які втручаються в приватне життя в інтересах бізнесу та отримання прибутку [8];

4) поява нових форм посягань на приватне життя з боку засобів масової інформації [1, с. 251].

Очевидно, що всі перелічені загрози вже стали або незабаром стануть актуальними і для нашої країни, а це потребує принципово нового підходу до розуміння сутності самого поняття приватності та його значення для повноцінного й гармонійного розвитку кожного індивіда, закріплення відповідних додаткових заходів захисту приватного життя у вітчизняному законодавстві.

**Висновки.** Загальний рівень захищеності права на недоторканність приватного життя залежить від того, наскільки люди дозволяють втручатися у своє приватне життя. І це зумовлено не тільки самою природою приватності або ж особистого чи сімейного життя, а й установленою в законодавстві правовою конструкцією, відповідно до якої кримінально-правовому захисту підлягає лише *конфіденційна* інформація про особу.

Не заглиблюючись у саме поняття «конфіденційна інформація про особу», зазначимо лише, що ступінь і способи захисту таких відомостей визначає сама особа.





Захищеність права на недоторканність приватного життя залежить від наявності та дієвості двох взаємозалежних один від одного факторів:

- наявності адекватних правових механізмів захисту права (що включає законодавчі гарантії, наявність механізмів реалізації права на захист і притягнення винних до відповідальності, адекватність судового захисту тощо);

- ступеня активності населення з відстоювання своїх прав.

Можна сказати, що дуальний характер права на приватність виявляється навіть при конструюванні правових механізмів його захисту – людина сама встановлює обсяг відомостей, які вважає приватними, і захищає їх шляхом обмеження доступу до них інших членів соціуму. При цьому підвищення активності населення стимулює закріплення адекватних механізмів захисту, а закріплення механізмів захисту, у свою чергу, розширює можливості реалізації прав громадян і стимулює підвищення активності населення.

#### Список використаних джерел:

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : [монографія] / І.В. Арістова ; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
2. Галанова Г. Частная жизнь в гендерном измерении / Г. Галанова // Сайт Харьковско-го центра гендерных исследований [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://kcgs.org.ua/RUSSIAN/7list/galanova.htm>.
3. Детальніше див.: Уважение частной жизни в России: диагноз и прогноз [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pgpalata.ru/reshr/privacy/art10.shtml#n15>.
4. Комарова С.Л. Оптимизация отношений субъектов политической деятельности / С.Л. Комарова // Сайт «Современная литература» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://lit.lib.ru/k/komarowa\\_s\\_l/text\\_0010.shtml](http://lit.lib.ru/k/komarowa_s_l/text_0010.shtml) (2002.).
5. Мещеркина Е.Ю. Частная жизнь как предмет социологического анализа: текст доклада на конференции «Демографическая модернизация, частная жизнь и идентичность в России» / Е.Ю. Мещеркина // Электронная версия бюллетеня «Население и общество» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/konfer/konfer\\_018.html](http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/konfer/konfer_018.html).
6. Номоконов В.А. Актуальные проблемы борьбы с киберпреступностью / В.А. Номоконов // Сборник научных трудов международной конференции «Информационные технологии и безопасность». – В. 3. – К. : Национальная академия наук Украины, 2003. – С. 104–110.
7. Права людини в Україні – 2004 : доповідь правозахисних організацій. – Х. : Фоліо, 2005. – 312 с.
8. Приватность (право на неприкосновенность частной жизни) в российском Интернете / редактор-составитель: С.А. Смирнов. – М. : Права человека, 2003. – 52 с.
9. Уважение частной жизни в России: диагноз и прогноз / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pgpalata.ru/reshr/privacy/art10.shtml#n15>.
10. Фукуяма Ф. Великий разрыв / Ф. Фукуяма ; пер. с англ. под общ. ред. А.В. Александровой. – М. : ООО «Издательство АСТ» : ЗАО НПП «Ермак», 2004. – 474 с.
11. Хужокова И.М. Право на частную жизнь в континентальной Европе / И.М. Хужокова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2010. – № 4 – С. 62–69.
12. Keylogger : матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Keylogger>.
13. Samuel D. Warren. The Right to Privacy / Samuel D. Warren, Louis D. Brandeis // Harvard Law Review, V. IV, No. 5, December 1890.



## КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА

ГАЙДЕЙ К. М.,  
аспірант кафедра міжнародного права  
та міжнародних відносин  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

УДК 341.413+341.1/8

### ПЕРЕШКОДИ ПРОВЕДЕННЯ СУДОВИХ ПРОЦЕСІВ НА ПІДСТАВІ УНІВЕРСАЛЬНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ТА ЗАСОБИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

У статті розглядаються правові та практичні перешкоди проведенню судових процесів, оснований на універсальній кримінальній юрисдикції. Окрему увагу приділено ризикам погіршення міждержавних дружніх відносин як негативним наслідкам свавільного застосування принципу універсальності. Запропоновано низку засобів запобігання зазначеним проблемам і їх подолання.

**Ключові слова:** універсальна кримінальна юрисдикція, універсальна юрисдикція, міжнародне кримінальне право.

В статье рассматриваются правовые и практические препятствия проведению судебных процессов, основанных на универсальной уголовной юрисдикции. Отдельное внимание уделяется рискам ухудшения межгосударственных дружественных отношений как отрицательным последствиям произвольного применения принципа универсальности. Предложено целый ряд средств предупреждения и преодоления указанных проблем.

**Ключевые слова:** универсальная уголовная юрисдикция, универсальная юрисдикция, международное уголовное право.

Legal and practical obstacles to trials based on the universal criminal jurisdiction are examined in the article. Under particular consideration follow risks of deterioration of interstate friendly relations as negative consequences of arbitrary application of the universality principle. The author develops a number of means of possible prevention and overcoming of the aforementioned problems.

**Key words:** universal criminal jurisdiction, universal jurisdiction, international criminal law.

**Вступ.** Особливістю доктринального й міжнародно-правового розвитку категорії універсальної кримінальної юрисдикції є те, що, всупереч давнішній історії існування цієї ідеї, наявності досить значної кількості міжнародних договорів, що приписують застосування універсальної кримінальної юрисдикції, визнання міжнародно-звичайного характеру універсальної кримінальної юрисдикції щодо певних міжнародних злочинів, практики різних держав світу з проведення судових кримінальних процесів, оснований на принципі універсальності, досі не існує єдиного загальноприйнятого визначення універсальної кримінальної юрисдикції. Проте можна навести основні ознаки універсальної кримінальної юрисдикції, які називаються більшістю дослідників цієї теорії: (1) відсутність традиційного юрисдикційного зв'язку між державою суду та скоєним злочином; (2) особлива тяжкість міжнародних злочинів, судове переслідування яких може ґрунтуватись на підставі універсальної кримінальної юрисдикції, або скоєння таких злочинів на території, де не діє просторова юрисдикція жодної з держав світу (найчастіше наводиться приклад



– скоєння злочину піратства в межах відкритого моря); (3) існування спільного інтересу всього міжнародного співтовариства в переслідуванні й покаранні відповідного злочину. Універсальна кримінальна юрисдикція розглядається як вид екстериторіальної або екстратериторіальної юрисдикції, зокрема така позиція підтримується такими науковцями, як І. Лукашук, Н. Сафаров, П. Штурма [1, с. 426; 2, с. 191; 3, с. 81]. Як наслідок, обґрунтовано розглядають універсальну кримінальну юрисдикцію як таку, дія якої виходить за традиційні межі національного державного суверенітету [4, с. 89]. Така характеристика універсальної кримінальної юрисдикції накладає певні обмеження на умови її застосування, адже перевищення встановлених у міжнародному праві меж дії універсальної кримінальної юрисдикції може призвести до погіршення міждержавних відносин і дестабілізації міжнародно-правового порядку. На цю суперечність у природі універсальної кримінальної юрисдикції, яка, з одного боку, націлена на подолання безкарності за скоєння найсерйозніших міжнародних злочинів, а з іншого – її застосування може мати більше негативних наслідків, ніж позитивних, звертали свою увагу такі видатні вчені, як М.Ш. Бассіуні (*M.S. Bassiouni*), Л. Рейдамс (*L. Reydamts*), К. Кумбс (*K. Coombes*), Б. Брумхол (*B. Broomhall*), Я. Ш. Крейтман (*Y.S. Kravtman*), Г. Корольов. Відсутність єдиного міжнародно-правового акта, який урегулював би дію та застосування універсальної кримінальної юрисдикції, сміливі пропозиції прихильників ідеї універсальної кримінальної юрисдикції, ґрунтовані на державній практиці й нормах міжнародного звичаєвого права, навіть за відсутності більш конкретної нормативно-правової бази, у поєднанні з різкою критикою противників розширювального тлумачення положень щодо універсальної кримінальної юрисдикції до досягнення остаточної міжнародної згоди щодо її обсягу та порядку застосування – разом зумовлюють необхідність подальшого вивчення можливих ризиків проведення судових процесів на підставі принципу універсальності й висловлення пропозицій щодо запобігання потенційним негативним наслідкам такої діяльності.

**Постановка завдання.** Стаття має на меті виділення основних перешкод і ризиків у проведенні судових кримінальних процесів, ґрунтованих на принципі універсальної кримінальної юрисдикції, та надання пропозицій щодо засобів нівелювання негативних наслідків застосування універсальної кримінальної юрисдикції.

**Результати дослідження.** Фундаментальні основи універсальної кримінальної юрисдикції були закладені в наукових працях учених-класиків міжнародного права XVI–XVIII ст. – Дієго де Коваррубіас-і-Лейва (1512–1577), Альберіко Джентілі (1552–1608), Гуго Гроцій (1583–1645) та Емер де Ваттель (1714–1767). Ідея універсальної кримінальної юрисдикції в їхніх творах ґрунтована здебільшого на підґрунті права природного. Так, у своєму визначному трактаті *De Jure Belli Ac Pacis Libri Tres* («Про право війни та миру») 1625 р. Г. Гроцій зазначав: «Потрібно також ураховувати, що царі й володарі рівних із ними прав мають право вимагати накладення покарання не тільки за злочинні діяння проти них самих і їх підданих, а й за такі, які не стосуються їх зокрема, але порушують – у будь-якій особі – право природне та право народів» [5, с. 299]. Проте вже мислителі XVIII ст. – Шарль-Луї де Монтеск'є (1689–1755), Вольтер (1694–1778), Ж.-Ж. Руссо (1712–1778) – висловлювали протилежні ідеї, які, зрештою, «кристалізувалися» в трактаті видатного науковця Ч. Беккарія *Dei Delitti E Delle Pene* («Про злочини та покарання»), де вказувалось, що судді не месники всього людства, відповідно, злочин карається тільки в державі, де його скоєно [6, с. 4]. Подібна позиція була висловлена й сучасним відомим критиком ідеї універсальної кримінальної юрисдикції Г. Кіссинджером, він указує на ризик застосування універсальної кримінальної юрисдикції як альтернативного інструменту «тиранії суддів відповідних держав» [7, с. 86].

Справді, неприпустиме безконтрольне та свавільне застосування універсальної кримінальної юрисдикції, яка може стати деструктивною для міжнародних правових процесів, адже така практика може призвести, по-перше, до конкуренції національних юрисдикцій, що, навпаки, затягуватиме проведення належного судового процесу над підозрюваними особами, по-друге, до потенційних порушень прав підозрюваного й недотримання його права на справедливий суд і, зрештою, до сприйняття універсальної кримінальної юрисдикції як гегемоністичної юрисдикції, здійснюваної виключно західними демократіями [4, с. 135]. За іронією долі, останні побоювання втілено в практиці міжнародних відносин.

На прохання Постійного представника Об'єднаної Республіки Танзанія при ООН у листі від 29 червня 2009 р. пункт, присвячений питанням обсягу й застосування принципу універсальної юрис-



дикції, був унесений до порядку денного 64-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН. Аналіз питання про універсальну юрисдикцію в межах ООН був ініційований не виключно Танзанією, а Африканським Союзом загалом. Це рішення ґрунтувалось на положеннях двох доповідей про питання універсальної юрисдикції. Перша з них була підготовлена Комісією зі зловживань принципом універсальної юрисдикції за дорученням Конференції міністрів юстиції і/або генеральних прокурорів Африканського Союзу. Ця доповідь про застосування й обсяг принципу універсальної юрисдикції була подана Асамблеї Африканського Союзу через Виконавчу раду в липні 2008 р. У відповідь на цю доповідь Асамблея Африканського Союзу постановила, серед іншого, таке: зловживання принципом універсальної юрисдикції загрожує міжнародному праву, порядку та безпеці; політична природа і зловживання принципом універсальної юрисдикції суддями деяких не-африканських держав проти африканських лідерів, зокрема Руанди, є прямим порушенням суверенітету й територіальної цілісності цих держав; зловживання та некоректне висунення звинувачень проти африканських лідерів має дестабілізуєчий ефект, який негативно впливає на політичний, соціальний, економічний розвиток держав і їх спроможність брати участь у міжнародних відносинах [8]. Друга доповідь являє собою спільне дослідження експертної групи *ad hoc*, створеної за дорученням міністерської трійки Африканського та Європейського Союзу через занепокоєння щодо негативних наслідків застосування принципу універсальної юрисдикції для їх взаємовідносин, й опублікована 16 квітня 2009 р. [9].

Цим двом доповідям передували такі події. 17 листопада 2006 р. французький суддя Жан-Луї Брюг'єр видав міжнародний ордер на арешт дев'ятьох найвищих посадовців Руанди, звинувачуваних в актах тероризму. Звинувачення стосувались подій ночі 6 квітня 1994 р., коли зенітною ракетою було збито літак, на борту якого перебували тогочасні президенти Руанди й Бурунді Жювенал Хабиарімана і Кипрієн Нтаріаміра, відповідно, обидва хуту за походженням, а також руандійський Генерал Нсабімана й декілька інших високих посадовців, а також цивільний екіпаж літака у складі трьох громадян Франції. Ці події стали початком геноциду в Руанді 1994 р. На виконання вище згаданого ордеру на арешт 9 листопада 2008 р. німецька поліція аеропорту у Франкфурті затримала Роуз Кабуйе, Голову Державного Протоколу Президента Руанди Пола Кагаме. Невдовзі після цього Кабуйе була направлена до Парижа, де її допитали й умовно звільнили під заставу. Однак ужиті Францією та Німеччиною заходи спровокували серію дипломатичних скандалів. Протягом декількох днів Руанда наказала звільнити посла Німеччини й відкликала власного представника з Берліна. Значно погіршилися й дипломатичні відносини між Руандою і Францією. Нарешті, ще більше погіршення відносин між африканськими і європейськими державами загалом викликало висунення іспанським суддею Андреу Мереллес у лютому 2008 р. звинувачень у геноциді, злочинах проти людяності та військових злочинах, скоєних між 1990 і 2002 рр., 40 вищим руандійським військовим посадовцям. Переслідування самого Президента Кагаме було унеможливлене лише наданням йому імунітету голови держави. Обурення з боку Руанди й широка підтримка її державами Африканського Союзу призвели до необхідності діалогу з питань застосування універсальної юрисдикції між африканськими та європейськими державами, результатом якого і стали вищезазначені доповіді. При цьому необхідно зауважити, що першу справу первісно було розпочато на підставі заяви доньки загиблого французького пілота, а другу – на підставі заяв сімей дев'ятьох постраждалих у розглянутий період іспанців, що свідчить про застосування пасивного персонального принципу кримінальної юрисдикції, а не принципу універсальності [10, с. 2–3, 8]. Однак факти справ і подальша дискусія дали змогу зробити висновок про обґрунтування звинувачень і на підставі останнього.

Безпосередньо у вище згаданому листі з проханням про розгляд принципу універсальної юрисдикції викладено позицію Африканського Союзу з цього питання. Зазначено, що нарівні з повною підтримкою цього принципу в контексті боротьби із безкарністю, а також необхідності покарання осіб, які вчиняють геноцид, злочини проти людяності та воєнні злочини, держави виражають занепокоєння щодо вибіркового і свавільного застосування принципу універсальності, а також окремо наголошують на потребі приведення цього принципу у відповідність із міжнародним правом і практикою підтримки міжнародних відносин [11, п. 5]. Викладені вище доводи були підтримані, й з 2009 р. питання про обсяг і застосування універсальної кримінальної юрисдикції перебуває на порядку денному Шостого комітету Генеральної Асамблеї ООН.

Окрім зазначеного ризику погіршення міжнародних відносин у результаті застосування універсальної кримінальної юрисдикції, на практиці може виникати низка правових проблем при





проведенні відповідних судових кримінальних процесів, а саме: проблеми застосування імунітетів, надання взаємної допомоги в кримінальних справах та екстрадиції [12, с. 13]. Питання щодо імунітетів від юрисдикції іноземних судів і співвідношення універсальної кримінальної юрисдикції та екстрадиції заслуговують на окреме комплексне дослідження, тому доцільно ретельніше зупинитись на необхідності забезпечення взаємної допомоги держав у проведенні судового кримінального процесу, оснований на універсальній кримінальній юрисдикції. Так, на практиці, більша частина доказів у справі може знаходитись під контролем іншої держави, часто тієї, проти громадян якої відкрито кримінальну справу, відповідно, через певні політичні переконання чиновники такої держави можуть перешкоджати передачі необхідної доказової бази до держави суду, не допускаючи спілкування зі свідками чи не передаючи запитовані документи. Більш того, навіть у разі передачі документів, які вимагаються для проведення процесу, оснований на принципі універсальності, до держави суду судді такої держави можуть зазнавати труднощів у перевірці автентичності таких документів [12, с. 14]. Слід додати, що взаємна допомога у кримінальних справах зазвичай регулюється низкою дво- та багатосторонніх міждержавних угод, проте на практиці відповідні питання зазвичай вирішуються на розсуд самих держав через необхідність дотримання принципів суверенної рівності й невтручання у внутрішні справи держав [12, с. 14].

Відповідно, дослідниками практичних проблем застосування принципу універсальності висуваються такі положення, включення яких до чинних угод із надання взаємної допомоги в кримінальних справах сприятиме подоланню зазначених перешкод проведення судових процесів на підставі універсальної кримінальної юрисдикції. Пропонується таке: (1) забезпечення візитів посадових осіб, які беруть участь у проведенні відповідного судового процесу, до держави, де було скоєно злочин; (2) налагодження транскордонних шляхів передачі доказів у справі; (3) вжиття заходів із захисту жертв і свідків у відповідній справі; (4) перегляд підстав відмови від надання взаємної правової допомоги та звуження їхнього переліку для справ із застосування універсальної кримінальної юрисдикції [12, с. 15–16; 13, с. 3].

До того ж висувається низка пропозицій щодо умов проведення судових процесів на підставі універсальної кримінальної юрисдикції, які сприяли б легітимізації таких процесів і спростовували аргументацію критиків ідеї універсальної кримінальної юрисдикції щодо вибірковості її застосування. Зокрема, називають такі: (1) присутність підозрюваного на території держави суду; (2) оцінювання доступності необхідного мінімуму доказів для проведення судової справи; (3) тяжкість скоєного злочину; (4) неможливість і відсутність намагань провести відповідний судовий процес у державі, наділеній територіальною юрисдикцією у справі або (5) будь-яким іншим юрисдикційним зв'язком зі скоєним злочином [12, с. 415]; (6) дозвіл генерального прокурора чи іншої вищої посадової особи в органах юстиції на проведення судового процесу, оснований на універсальній кримінальній юрисдикції [14, с. 459]. При цьому за будь-яких умов висувається вимога гарантування підозрюваній особі всіх передбачуваних права та забезпечення справедливого судового процесу [14, с. 461].

**Висновки.** Реалізація принципу універсальної кримінальної юрисдикції має сприяти здійсненню «правосуддя без меж» [15, с. 4]. Субсидіарний характер застосування універсальної юрисдикції гарантує притягнення до суду осіб, котрі можуть уникнути покарання через відсутність політичної волі або неможливість проведення судового процесу над ними в державах, які мають безпосередні юрисдикційні зв'язки зі скоєним злочином, та у випадках, коли наявна система міжнародної кримінальної юстиції також залишається паралізованою [16, с. 201]. При цьому зазначені пропозиції щодо подолання перешкод і ризиків проведення судових процесів на підставі універсальної кримінальної юрисдикції мають важливе значення для доцільного та правомірного застосування цього принципу. Поступове включення пропонованих настанов до позитивного міжнародного права сприятиме уточненню категорії універсальної кримінальної юрисдикції й удосконаленню практики застосування принципу універсальності.

#### Список використаних джерел:

1. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. / И.И. Лукашук. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Wolters Kluwer, 2005. – 544 с.
2. Сафаров Н.А. Универсальная юрисдикция в механизме преследования международных преступлений / Н.А. Сафаров // Московский журнал международного права. – 2005. – № 4. – С. 190–212.



3. Штурма П. Универсальная юрисдикция и наказание за серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г. / П. Штурма // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2010. – № 4. – С. 83–92.
4. Bassiouni M. Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice / M. Cherif Bassiouni // Virginia Journal of International Law. – 2001. – № 4 2. – С. 81–162.
5. Гроций Г. О праве войны и мира / Г. Гроций. – М. : Ладомир, 1994. – 868 с. – (Репринт с изд. 1956 г.).
6. Case Concerning Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of Congo v. Belgium), Merits, Judgment of 14 February 2002, [2002] ICJ Rep., at 3 (President Guillaume, Separate Opinion).
7. Kissinger H. The Pitfalls of Universal Jurisdiction // Foreign Affairs. – 2001. – № 80. – С. 86–96.
8. Decisions, Declarations, Tribute and Resolution, Assembly of the African Union, 11th Ord. Sess., 30 June–1 July 2008–2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.au.int/en/sites/default/files/ASSEMBLY\\_EN\\_30\\_JUNE\\_1\\_JULY\\_2008\\_AUC\\_ELEVENTH\\_ORDINARY\\_SESSION\\_DECISIONS\\_DECLARATIONS\\_%20TRIBUTE\\_RESOLUTION.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/ASSEMBLY_EN_30_JUNE_1_JULY_2008_AUC_ELEVENTH_ORDINARY_SESSION_DECISIONS_DECLARATIONS_%20TRIBUTE_RESOLUTION.pdf).
9. The AU-EU Expert Report on the Principle of Universal Jurisdiction, Council of the EU, 16 April 2009, 8672/09, 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%208672%202009%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F09%2Fst08%2Fst08672.en09.pdf>.
10. Arimatsu L. Universal Jurisdiction for International Crimes: Africa's Hope for Justice? // Chatham House. – 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/bp0410arimatsu.pdf>.
11. Прохання про включення нового пункту до порядку денного шістдесят третьої сесії: Обсяг і застосування принципу універсальної юрисдикції. Лист Постійного представника Об'єднаної Республіки Танзанія при Організації Об'єднаних Націй від 29 червня 2009 р. на ім'я Генерального секретаря, A/63/237/Rev.1, 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/421/27/PDF/N0942127.pdf?OpenElement>.
12. Broomhall B. Towards the Development of an Effective System of Universal Jurisdiction for Crimes Under International Law // New England Law Review. – 2001. – № 35. – С. 399–420.
13. Hall C. K. Outline of Some Legal and Practical Obstacles to Prosecution Based on Universal Jurisdiction and Some Possible Solutions / Christopher Keith Hall. // International Council on Human Rights Policy 50 (1999) (paper prepared for the International Council on Human Rights Policy meeting on Universal Jurisdiction, 6–8 May 1999).
14. Coombes K. Universal Jurisdiction: A Means to End Impunity Or a Threat to Friendly International Relations // The George Washington International Law Review. – 2011. – № 43. – С. 419–466.
15. Macedo S. Universal Jurisdiction: National Courts and the Prosecution of Serious Crimes Under International Law, Principles and Papers of the Princeton Project on Universal Jurisdiction, 2003. – 392 с.
16. Steiner H. Three Cheers for Universal Jurisdiction – Or Is It Only Two? // Theoretical Inq. L. – 2004. – № 5. – С. 199–211.



**СТОЛІТНІЙ А. В.,**кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри процесуального керівництва  
та підтримання державного обвинувачення  
(Національна академія прокуратури України)

УДК 34311

**ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ  
ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ**

У статті розглядаються актуальні проблемні аспекти неврегульованості порядку виявлення причин учинення кримінальних правопорушень і умов, що сприяли цьому, ужиття заходів щодо їх усунення на досудовому розслідуванні, обсягу повноважень правоохоронних органів із цих питань і шляхи подолання законодавчих прогалин.

**Ключові слова:** злочин, профілактика, причина, умова, усунення, слідчий, прокурор, постанова, вказівка.

В статье рассматриваются актуальные проблемы не урегулированного порядка выявления причин совершения уголовных правонарушений и условий, которые способствовали этому, принятия мер к их устранению на досудебном следствии, объема полномочий правоохранительных органов по этим вопросам и пути преодоления законодательных пробелов.

**Ключевые слова:** преступление, профилактика, причина, условие, устранение, следователь, прокурор, указание.

The article about the current problems of unsettled procedure of crime prevention and taking the measures to their elimination, also the establishment of powers (on these matters) for law-enforcement authorities in the crime investigations and making of appropriate laws.

**Key words:** crime, prevention, reason, terms, elimination, investigator, prosecutor, specified.

**Вступ.** Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3 Конституції України) [1, с. 1]. Захист цих цінностей є предметом діяльності всіх правоохоронних органів, насамперед міліції. Найскладнішою формою такого захисту є діяльність щодо запобігання злочинам, яка, відповідно до ст. 2 Закону України «Про міліцію», зарахована до основних завдань органів внутрішніх справ [2, с. 1].

Усі види діяльності із запобігання злочинам традиційно діляться на два підвиди:

1) кримінальний примус, тобто запобігання, що здійснюється в межах кримінального правосуддя;

2) профілактика-превенція, у яку входять всі види антикриміногенного впливу, що знаходяться за межами кримінального правосуддя.

При цьому слід зазначити, що вказані підвиди за часів дії попереднього кримінально-процесуального закону існували та застосовувались як разом, так і окремо. Зокрема, обидва підвиди застосовувались під час розслідування кримінальних справ, зокрема кримінальна примус – під час притягнення особи до відповідальності (висунення обвинувачення й подальше спрямування кримінальної справи до суду), профілактика-превенція – у разі виявлення причини й умови, які сприяли вчиненню злочину (ст. 23), при цьому слідчий, прокурор, установивши причини й умови, що сприяли вчиненню злочину, зобов'язані були направляти у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі подання про вжиття заходів для усунення цих причин і умов (ст. 23-1) [3, с. 2].



З введенням у дію нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), одним із завдань якого є захист особи, суспільства та держави від кримінальних посягань (ст. 2), інститут профілактики злочинів зазнав суттєвих змін. Чинний кодекс узагалі не передбачає прямої норми щодо здійснення профілактичних заходів державною стороною кримінального провадження з боку обвинувачення (слідчий, керівник органу досудового розслідування, прокурор (п. 19, ч. 1 ст. 3), а ст. 19 Конституції України у свою чергу передбачає, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

За таких обставин через відсутність чіткого врегулювання порядку реагування на причини вчинення кримінальних правопорушень і умов, що сприяли цьому, ужиття заходів щодо їх усунення, профілактику злочинів під час здійснення досудового розслідування фактично «згорнуто».

З метою вирішення цієї ситуації Міністерством внутрішніх справ України, яке здійснює провадження майже в 95% злочинів, у 2013 р. запропоновано спрямування слідчим письмової інформації прокурору, який здійснює нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування у формі процесуального керівництва, із зазначенням причин і умов, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення та були виявлені під час досудового розслідування. У свою чергу, прокурору запропоновано розглядати вказану інформацію й у разі наявності підстав, керуючись п. 5 ч. 2 ст. 20, ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», направляти відповідне подання до державного органу, громадської організації або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону. Свою пропозицію Міністерство обумовлювало вимогами п. 39 Наказу Генерального прокурора України «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному судочинстві» від 19.12.2012 р. № 4-н, відповідно до якого, одним із основних критеріїв оцінювання ефективності здійснення прокурорами своїх повноважень у кримінальному провадженні визначено виявлення причин учинення кримінальних правопорушень і умов, що сприяли цьому, ужиття заходів щодо їх усунення [5, с. 1] та дотримання зазначених вище вимог Закону.

Розглядаючи такий алгоритм дій, слід зауважити такі суперечності з чинним кримінальним процесуальним законом.

По-перше, чинний КПК України передбачає двох різних за процесуальним змістом прокурорів: прокурора – процесуального керівника досудового розслідування; прокурора – керівника органу прокуратури, з притаманним кожному набором індивідуальних функцій. У разі застосування такого підходу до профілактики в ході досудового розслідування слідчий спрямовує інформацію прокурору – процесуальному керівникові, а реагувати, відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 20, ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», запропоновано прокурору – керівникові органу прокуратури, оскільки вказані норми відомчого закону регламентують діяльність саме керівника прокуратури.

Більше того, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р., ліквідовано правозастосовну функцію (загальний нагляд) прокуратури, у межах якої пропонувалось зазначене реагування.

По-друге, спрямування слідчим матеріалів щодо життя прокурором профілактичних заходів міститиме завуальовану вказівку прокурору про вчинення певних дій, що також порушує повноваження прокурора, передбачені кримінальним процесуальним законом, і виходить за межі компетенції слідчого. До того ж процесуальний керівник має повний доступ до матеріалів кримінального провадження, а відтак, для вирішення питання про реагування йому не потрібна «переписка» зі слідчим.

По-третє, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 30 Закону України «Про прокуратуру», прокурор уживає заходів для того, щоб органи, які здійснюють досудове розслідування (дзнання та досудове слідство), виявляли причини вчинення кримінальних правопорушень і умов, що сприяють цьому, вживали заходів щодо їх усунення [3, с. 2]. Тобто, ідеться про наглядову функцію, а не обов'язок виконавця. Більше того, указана норма закону передбачає прямий обов'язок органів досудового розслідування виявляти причини вчинення кримінальних правопорушень і умов, що сприяють цьому, вживати заходи щодо їх усунення. Обов'язок із профілактики злочинів також прямо передбачено профільним законом. П. 2 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про міліцію» передбачений обов'язок працівників міліції вживати профілактичні заходи.





Досліджуючи чинне кримінальне процесуальне законодавство, ми встановили, що, відповідно до ч. ч. 1, 3 ст. 110 КПК України, процесуальними рішеннями є всі рішення органів досудового розслідування, у тому числі слідчого та прокурора, ці рішення приймаються у формі постанови, постанова виноситься у випадках, передбачених КПК України, а також коли слідчий, прокурор визнає це за необхідне [4, с. 3].

У свою чергу, згідно з вимогами ст. 29 Закону України «Про прокуратуру», п. 6 ст. 10 Закону України «Про міліцію», п. 8 ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України» й ч. 2 ст. 348 Податкового кодексу України, відповідні правоохоронні органи зобов'язані запобігати кримінальним та іншим правопорушенням у межах своєї компетенції. Межі такої компетенції передбачені ст. 216 КПК України, яка визначає підслідність злочинів кожному з перелічених органів.

З урахуванням викладеного пропонуємо розглянути такий варіант вирішення форми профілактичної діяльності під час досудового розслідування органом внутрішніх справ. Слідчий міліції, установивши необхідність ужиття заходів щодо усунення виявлених причин учинення кримінального правопорушення і умов, що сприяли цьому, керуючись ст. 110 КПК України та п. 6 ст. 10 Закону України «Про міліцію», виносить відповідну постанову [додаток А].

Зазначене рішення відповідає також вимогам ч. 5 ст. 40 КПК України, згідно з якими, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові особи, інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення слідчого.

Також із метою єдиного підходу до інституту профілактики злочинів під час розслідування кримінальних проваджень, на підставі пп. 1.1 Наказу Генеральної прокуратури України від 16.01.2013 р. № 1/1, п. 4 Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю» від 26.12.2012 р., пропонується розробка й підписання спільної Вказівки керівниками правоохоронних органів держави [додаток Б].

**Висновки.** Варто наголосити, що профілактичні рішення чинного КПК України, на відміну від попереднього кримінально-процесуального закону, не повинні перетворитись на черговий статистичний показник правоохоронних органів із уведенням додаткового поля у звіті. Навпаки, такі рішення мають прийматись виважено й у виключних випадках з метою недопущення скоєння злочинів проти життя та здоров'я людини, основ національної безпеки тощо.

Незважаючи на запропоновану модель із профілактики злочинів під час досудового розслідування, вирішення питання стосовно вжиття заходів щодо усунення виявлених причин учинених кримінальних правопорушень і умов, що сприяли цьому, узказане питання потребує законодавчого врегулювання з визначенням свого окремого місця в чинному Кримінальному процесуальному кодексі України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р.; зі змін. і доповн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>.
2. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р.; зі змін. і доповн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.
3. Про прокуратуру : Закон України від 01 груд. 1992 р.; зі змін. і доповн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
4. Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1001-05>.
5. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : Наказ Генерального прокурора України від 19.12.2012 р. № 4-гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).





**ПОСТАНОВА**

**про виявлення причин учинення кримінальних правопорушень і умов,  
що сприяли цьому, ужиття заходів щодо їх усунення**

Місто (сел.) \_\_\_\_\_ « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ року

(слідчий, посада, найменування органу, ініціали, прізвище)

розглянувши матеріали досудового розслідування, унесеного до Єдиного реєстру досудових розслідувань за № \_\_\_\_\_ від « \_\_\_\_ » 20\_\_ року, за ознаками \_\_\_\_\_

(правова кваліфікація кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність)

**УСТАНОВИВ:**

(коротка фабула правопорушення, виявлені причини й умови його скоєння, заходи, які повинні їх усунути)

Враховуючи викладене, з метою вжиття заходів щодо усунення виявлених причин учинення кримінального правопорушення та умов, що сприяли цьому, керуючись ст. 110 КПК України та п. 6 ст. 10 Закону України «Про міліцію»,

**ПОСТАНОВИВ:**

1. Розглянути цю постанову про виявлення причин учинення кримінальних правопорушень і умов, що сприяли цьому, ужити заходи щодо їх усунення, а саме: \_\_\_\_\_

(зазначити вимоги притягнення до дисциплінарної або матеріальної відповідальності винних осіб, П.І.Б., здійснення конкретних організаційно-практичних заходів щодо усунення умов для правопорушень)

2. Копію постанови направити для виконання до \_\_\_\_\_

(орган, підприємство, установа)

3. Про результати розгляду письмово повідомити в місячний строк із наданням копій документів реагування.

*Відповідно до ч. 7 ст. 110 КПК України, постанова слідчого, прийнята в межах компетенції, згідно із законом, є обов'язковою для виконання фізичними та юридичними особами, прав, свобод чи інтересів яких вона стосується.*

(слідчий, посада, найменування органу, підпис, прізвище, ініціали)



Додаток Б

ГЕНЕРАЛЬНА  
ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ  
СЛУЖБА БЕЗПЕКИ  
УКРАЇНИ

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ  
СПРАВ УКРАЇНИ  
МІНІСТЕРСТВО ДОХОДІВ  
І ЗБОРІВ УКРАЇНИ

## УКАЗІВКА

\_\_\_\_\_ 20\_\_ року

м. Київ

№ \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Про вдосконалення порядку виявлення причин учинення кримінальних правопорушень і умов, що сприяли цьому, ужиття заходів щодо їх усунення та прокурорського нагляду з цих питань**

Вивченням стану впровадження в дію нового кримінального процесуального законодавства встановлено, що через неврегульованість порядку виявлення причин учинення кримінальних правопорушень і умов, що сприяли цьому, ужиття заходів щодо їх усунення органами досудового розслідування робота з цих питань виконується неналежним чином, чим фактично зведено нанівець профілактичну функцію слідчого.

Відповідно до вимог ст. 29 Закону України «Про прокуратуру», п. 6 ст. 10 Закону України «Про міліцію», п. 8 ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України» і ч. 2 ст. 348 Податкового кодексу України, відповідні правоохоронні органи зобов'язані запобігати кримінальним та іншим правопорушенням у межах своєї компетенції.

Ст. 110 КПК України передбачено, що постанова виноситься у випадках, коли слідчий визнає це за необхідне. Таке процесуальне рішення є обов'язковим для виконання фізичними та юридичними особами, прав, свобод чи інтересів яких воно стосується.

Отже, за відсутності окремого законодавчого регулювання такі рішення органів досудового розслідування дадуть змогу забезпечити своєчасне вжиття заходів щодо усунення причин та умов, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення, відшкодування завданої ним шкоди.

З урахуванням викладеного,

**ЗОБОВ'ЯЗУЄМО:**

1. Слідчих органів прокуратури України, МВС, СБУ та ДФС України під час розслідування кримінальних проваджень виявляти причини вчинення кримінальних правопорушень і умови, що сприяли цьому, уживати заходи щодо їх усунення шляхом прийняття процесуальних рішень у порядку, передбаченому ст. 110 КПК України.

2. При винесенні такої постанови проявляти виваженість, у кожному конкретному випадку з'ясовувати наявність достатніх підстав, особливо звертати увагу на виявлення причин учинення тяжких, особливо тяжких злочинів проти життя та здоров'я людини, актуальні й резонансні кримінальні правопорушення.

3. Прокурорам, які здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, і керівникам слідчих підрозділів контролювати стан виконання законних вимог слідчого.

4. Постанови, дані про результати їх розгляду, долучати до матеріалів кримінальних і наглядових проваджень.

Контроль за виконанням указівки покласти на заступників відповідних відомств, відповідальних за організацію досудового розслідування.

(Підписи керівників відомств)



**ТОПЧІЙ В. В.,**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри кримінального права,  
процесу та криміналістики  
(Національний університет державної  
податкової служби України)

УДК 343:13

## **ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ СЛІДЧОГО Й ОПЕРАТИВНОГО ПРАЦІВНИКА ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ПІД ЧАС РОЗКРИТТЯ Й РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ**

У роботі досліджені принципи взаємодії слідчого й оперативного працівника органів внутрішніх справ під час розкриття й розслідування злочинів. Уточнено ієрархію принципів, на яких ґрунтується взаємодія слідчого й оперативного працівника органів внутрішніх справ під час розкриття й розслідування злочинів. З'ясовано співвідношення принципів і передумов взаємодії. Установлено, що ефективність взаємодії слідчого й оперативного працівника органів внутрішніх справ під час розкриття й розслідування злочинів значно вища, коли така взаємодія побудована на визначених принципах, сформованих з урахуванням її передумов. Це допоможе виключити дублювання дій, а також більш чітко розподілити функціональні обов'язки з метою виконання спільних завдань, використовуючи сильні сторони кожної взаємодіючої сторони. Визначено, що одним із перспективних напрямів подальших розвідок є аналіз основних форм взаємодії слідчого й оперативного працівника органів внутрішніх справ під час розкриття й розслідування злочинів.

***Ключові слова:** взаємодія, слідчий, оперативний працівник, принципи взаємодії.*

В работе исследованы принципы взаимодействия следователя и оперативного работника органов внутренних дел при раскрытии и расследовании преступлений. Уточнена иерархия принципов, на которых основывается взаимодействие следователя и оперативного работника органов внутренних дел при раскрытии и расследовании преступлений. Выяснено соотношение принципов и предпосылок взаимодействия. Установлено, что эффективность взаимодействия следователя и оперативного работника органов внутренних дел при раскрытии и расследовании преступлений будет значительно выше, если такое взаимодействие построено на определенных принципах, сформированных с учетом предпосылок такого взаимодействия. Определено, что одним из перспективных направлений дальнейших исследований является проведение анализа основных форм взаимодействия следователя и оперативного работника органов внутренних дел при раскрытии и расследовании преступлений.

***Ключевые слова:** взаимодействие, следователь, оперативный работник, принципы взаимодействия.*

The principles of interaction between the investigator and operational law enforcement officers with the detection and investigation of crimes are researched. The hierarchy of the principles on which the interaction of the investigator and operational law enforcement officers with the detection and investigation of crimes are verified. The relationship between the principles and prerequisites of interaction are explained. The efficiency of interaction between the investigator and operational law enforcement officers with the detection and investigation of crimes, would be much higher if such cooperation will be built on certain principles, formed with the preconditions of such interaction. It is determined that one of the promising areas for further research is to analyze the main forms of interaction investigator and operational law enforcement officers with the detection and investigation of crimes.

***Key words:** interaction, investigator, field worker, principles of interaction.*





**Вступ.** Не підлягає сумніву наукове положення, відповідно до якого при організації взаємодії сторони повинні керуватися загальними положеннями (принципами) [1, с. 135].

У діяльності правоохоронних органів взаємодія між слідчим та оперативним працівником повинна відбуватися в умовах взаємної відповідальності всіх учасників за обсяг і якість виконуваних ними дій. Адже ефективність боротьби зі злочинністю значною мірою залежить від згуртованості правоохоронних органів і зближення різних напрямів їх функціонування. Насамперед це стосується оперативно-розшукової та слідчої діяльності, оскільки проблеми взаємодії оперативно-розшукових і слідчих підрозділів є однією з причин недостатнього виявлення, розкриття й розслідування злочинів.

У цих умовах процес взаємодії між слідчим і оперативним працівником обов'язково має будуватися на певних принципах для досягнення спільної мети або вирішення окремих завдань, що виникають у кримінальному провадженні.

У юридичній літературі аспекти взаємодії слідчих та оперативних працівників у розкритті й розслідуванні злочинів були предметом наукових досліджень у працях вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема Ю.П. Аленіна, В.П. Бахіна, В.Д. Берназа, Р.С. Белкіна, В.І. Василичука, В.І. Галагана, В.О. Глушкова, В.Г. Гончаренка, В.Я. Горбачевського, Ю.М. Грошевого, А.Я. Дубинського, В.П. Захарова, В.С. Зеленецького, А.В. Іщенко, Н.С. Карпова, А.М. Кислого, І.П. Козаченка, В.О. Коновалової, О.Є. Користіна, В.С. Кузьмичова, В.В. Лисенко, Є.Д. Лук'янчикова, В.Т. Маляренко, О.Р. Михайленка, М.М. Михеєнка, Д.Й. Никифорчука, В.Т. Нора, Ю.Ю. Орлова, В.Л. Оргинського, М.А. Погорецького, Б.Г. Розовського, Б.В. Романюка, М.В. Салтевського, Г.П. Середи, Є.Д. Скулиша, С.М. Смокова, С.М. Стахівського, М.П. Стрельбицького, О.Ю. Татарова, В.В. Тіщенко, В.М. Тертишника, Л.Д. Удалової, В.Г. Хахановського, П.В. Цимбала, К.О. Чаплинського, С.С. Чернявського, В.Ю. Шепітька, О.Г. Шило, М.Є. Шумила, О.О. Юхна та інших.

Безпосередньо принципи взаємодії були предметом наукового інтересу А.Д. Марушева, В.М. Олійника, А.А. Патики, М.Ф. Сокирана й інших.

Водночас ми вважаємо, що в наявних наукових працях принципи взаємодії слідчого та оперативного працівника органів внутрішніх справ під час розкриття й розслідування злочинів досліджені недостатньо, чим зумовлена необхідність комплексного аналізу окресленого кола питань.

**Постановка завдання.** Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена стаття, є такі: 1) уточнити ієрархію принципів, на яких ґрунтується взаємодія слідчого та оперативного працівника органів внутрішніх справ під час розкриття й розслідування злочинів; 2) з'ясувати співвідношення принципів і передумов взаємодії слідчого та оперативного працівника органів внутрішніх справ під час розкриття й розслідування злочинів; 3) визначити перспективні напрями подальших розвідок із досліджуваних питань.

Результати дослідження. Будь-яка форма людської діяльності, у тому числі й процес виявлення й розкриття злочинів, базується на відповідних принципах. Принципи є найважливішими науковими та правовими категоріями, оскільки вони відображають найбільш вагомі властивості тієї чи іншої форми людської діяльності та її правового регулювання [2, с. 515].

Принцип – це наукове або моральне вихідне положення, основа, правило, від якого не відступають [2, с. 515].

Справедливою варто визнати наукову позицію А.Г. Маркушина, який зазначає: «За своїм походженням принципи об'єктивні, оскільки в них у концентрованому вигляді відображено найбільш загальні закони формування та функціонування особливих суспільних відносин на конкретному історичному етапі. Будучи створеними конкретною дійсністю, принципи не лише відбивають її об'єктивні закономірності, а й виступають засобами перебудови цієї дійсності. Принципи існують незалежно від суб'єкта й можуть бути лише пізнані ним або залишитись поза межами цього пізнання до певного періоду» [3, с. 35].

У юридичній літературі під правовими принципами розуміється сукупність ідей, на яких базуються численні елементи правової системи [5, с. 96].

Стосовно діяльності щодо виявлення, розкриття й розслідування злочинів, то загальними положеннями такої діяльності найчастіше називають такі: найсуворіше дотримання законності; плановість; швидкість, активність і широке застосування в ході розслідування науково-технічних засобів; обов'язкове залучення громадськості (правильне ставлення до оцінювання доказів);



знання кожним учасником взаємодії повноважень і форм діяльності органів слідства й дізнання [11, с. 663].

Як зазначає В.Ю. Шепітько, взаємодія в діяльності з розкриття й розслідування злочинів повинна мати конкретний характер, ґрунтуватися на законі та правильному поєднанні форм і методів роботи й здійснюватися з дотриманням таких принципів: 1) процесуальна самостійність слідчих і органів дізнання, невтручання в їх процесуальну діяльність; 2) вимоги законності; 3) самостійність співробітників оперативно-розшукових підрозділів, слідчих і спеціалістів у виборі засобів під час вживання узгоджених заходів; 4) поділ компетенції між учасниками взаємодії; 5) нерозголошення учасниками взаємодії даних процесуальної, оперативно-розшукової та іншої діяльності; 6) узгодженість планування й виконання дій учасниками взаємодії, наявність обміну інформацією тощо [12, с. 194–195].

Необхідно зазначити, що система принципів, на яких ґрунтується взаємодія слідчого й оперативного працівника органів внутрішніх справ під час розкриття й розслідування злочинів, має ієрархічну структуру.

Найголовнішими є правові (легальні) принципи. Характер і система правових принципів визначають завдання, форми та методи конкретної діяльності. Завдання завжди повинні бути спільномірними з принципами й не можуть з ними розходитись. Для цілей цього дослідження ми вважаємо за можливе скористатися визначенням правових (легальних) принципів, запропонованим В.І. Жажицьким. Учений зазначає, що правові принципи – це основоположні, фундаментальні ідеї, сформульовані з урахуванням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства, а також досягнень правової думки та моральних, правових, світоглядних уявлень громадян, закріплених у правових нормах, які виражають найсуттєвіші якості певної сфери правового регулювання і свідчать про рівень демократії в суспільстві та ступінь забезпечення прав і свобод громадян [4, с. 79].

Досліджуючи правові принципи взаємодії слідчого й оперативного працівника органів внутрішніх справ під час розкриття та розслідування злочинів, передусім варто звернутися до таких джерел, як Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України) [10] й Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [9].

Так, згідно зі ст. 4 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [9], така діяльність ґрунтується на принципах верховенства права, законності, дотримання прав і свобод людини.

У свою чергу, ст. 7 КПК України [10] містить загальні засади кримінального провадження, до яких включено такі: верховенство права; законність; рівність перед законом і судом; повагу до людської гідності; забезпечення права на свободу й особисту недоторканність; недоторканність житла чи іншого володіння особи; таємниця спілкування; невтручання в приватне життя; недоторканність права власності; презумпція невинуватості й забезпечення доведеності вини; свобода від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї; заборона двічі притягувати до кримінальної відповідальності за одне й те саме правопорушення; забезпечення права на захист; доступ до правосуддя та обов'язковість судових рішень; змагальність сторін і свобода в поданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості; безпосередність дослідження показань, речей і документів; забезпечення права на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності; публічність; диспозитивність; гласність і відкритість судового провадження та його повне фіксування технічними засобами; розумність строків; мова, якою здійснюється кримінальне провадження.

На другому рівні в теорії оперативно-розшукової діяльності знаходяться спеціальні принципи, до яких слід зарахувати такі: конспірація, поєднання гласних і негласних сил та методів і наступальності [2, с. 515].

Переходячи до аналізу спеціальних принципів взаємодії, слід звернути увагу на той факт, що окремі вчені взагалі вважають ідею розробки принципів для окремих інститутів, у тому числі для взаємодії, малоперспективною [2, с. 516].

Так, А.В. Загорний пропонує застосовувати при організації взаємодії загальну систему принципів правоохоронної діяльності. На його думку, щодо взаємодії бажано говорити не про принципи, а про «деякі вихідні умови чи передумови оптимізації діяльності» [5, с. 14].

У свою чергу, В.М. Олійник вказує на неоднозначність цього підходу, оскільки взаємодію



між правоохоронними підрозділами можливо розглядати як самостійний інститут, але як інститут, який базується на самостійних вузькоспеціалізованих принципах. На думку В.М. Олійника, підміна «принципів» «умовами оптимізації» є недопустимою, адже ці категорії різнопланові й нерівнозначні за змістом. Так, говорячи про умови оптимізації, до них можна зарахувати достатнє фінансування, належне нормативне забезпечення тощо. В.М. Олійнику видається неможливим зарахування означених положень до принципів як основоположних засад діяльності. Крім цього, оптимізація будь-чого можлива лише в разі його реального існування, тобто наявності об'єкта, на який спрямовується комплекс заходів, що є необхідною передумовою початку оптимізації. По суті, на думку вченого, можна говорити про оптимізацію взаємодії лише після початку її реалізації у вигляді активної діяльності відповідних суб'єктів, спрямованої на досягнення поставленої мети [2, с. 516].

З цього питання необхідно зазначити, що серед спеціальних принципів взаємодії сучасні вчені зазвичай виокремлюють такі: предметність, систематичність, розмежування компетенції, плановість, професіоналізм, оперативність, оптимальність [2, с. 517].

Зміст указаних принципів деталізується В.М. Олійником так [2, с. 517–518].

*Предметність.* Принцип предметності полягає в тому, що поєднання зусиль двох діяль- нісних систем (оперативних підрозділів ОВС і податкової міліції) має виникати лише у зв'язку з конкретними фактами чи особами, які становлять оперативний інтерес, і на конкретних підста- вах. По суті, основою для початку взаємодії слугує інформація відносно події, осіб і фактів, що становлять оперативний інтерес.

*Систематичність.* Означений принцип базується на тому, що здійснення оперативно-роз- шукової діяльності – це перманентний процес. Відповідно, і взаємодія оперативних підрозділів повинна бути регулярною, мати безперервний характер. Крім цього, означений принцип детермі- нований тим, що оперативні підрозділи є елементами складної системи правоохоронних органів, діяльність яких підпорядкована загальній меті й узгоджується на рівні управління цими системами.

*Розмежування компетенції.* Незважаючи на спільність завдань, оперативні підрозділи ОВС і податкової міліції наділені специфічними, чітко визначеними повноваженнями, мають власні функціональні обов'язки й тому, керуючись принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено в законі», повинні діяти виключно в межах своєї компетенції.

*Плановість.* Це вираження цілеспрямованості спільних зусиль та управління ними. Ре- алізація цього принципу дасть змогу встановити послідовність реалізації висунутих цілей, ви- значити організаційно-тактичні основи використання сил і засобів на кожному етапі взаємодії, шляхи й терміни вирішення поставлених завдань, реалізувати намічені цілі найбільш раціональ- ним шляхом.

*Професіоналізм.* Принцип професіоналізму у взаємодії передбачає використання відпо- відного набору професійно-ділових, комунікативних та особистих якостей правоохоронців, які беруть участь у спільній узгодженій діяльності. Професіоналізм передбачає не тільки високий рівень практичної підготовки безпосередніх виконавців, а й осіб, які організують взаємодію на управлінському рівні.

*Оперативність.* Як зазначалось вище, для взаємодії оперативних підрозділів ОВС і подат- кової міліції характерний принцип плановості, але в реальному житті неможливо прорахувати та спрогнозувати всі тенденції розвитку процесу взаємодії, передбачити константний алгоритм дій. Саме тому важливим принципом взаємодії між означеними підрозділами є оперативність. Використання принципу оперативності підкреслює динамічний характер взаємодії оперативних підрозділів, здатність швидко реагувати на зміни в оперативній обстановці шляхом оптималь- ного використання відповідних сил і засобів. Принцип оперативності безпосередньо впливає на організацію й тактику як оперативно-розшукової діяльності загалом, так і процесу взаємодії між оперативними підрозділами.

*Оптимальність.* Взаємодія передбачає погоджене функціонування суб'єктів і тому – опти- мальне використання можливостей взаємодіючих суб'єктів. Реалізація означеного принципу передбачає взаємний аналіз суб'єктами взаємодії можливостей один одного (кількісно-якісних характеристик). Належне дотримання означеного принципу дає змогу ефективно планувати про- ведення спільних оперативно-розшукових заходів та оптимально використовувати можливості негласних працівників.



Якщо мова йде про принцип пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії, у такому разі необхідно вирішити питання щодо обліку й оцінювання діяльності взаємодіючих елементів. На сьогодні відсутні надійні критерії оцінювання діяльності практичних підрозділів і служб правоохоронних органів, оскільки не запроваджено чіткої системи обліку результатів їхньої роботи. Щоб розв'язати проблемні питання про відповідальність за наслідки взаємодії, існують різні базові положення, на яких вони повинні будуватися. Відповідно до першого, передбачається встановити солідарну відповідальність для всіх взаємодіючих суб'єктів у разі виконання ними спільного завдання. У разі не врегульованості цього питання таким чином у формах взаємовідносин можуть виникнути ситуації формального ставлення до виконання спільних завдань, а також призвести до знеособлення.

Відповідно до вищевикладеного, взаємодіючі суб'єкти повинні нести відповідальність лише за той обсяг роботи, котрий був покладений на них у межах їх компетенції.

Стосовно передумов взаємодії слід зазначити, що сучасною наукою виокремлюються теоретичні, правові та фактичні передумови взаємодії [6, с. 205].

Оскільки теоретичні передумови відіграють важливу роль у формуванні нової теорії не тільки в природничих, а й у правових науках [7, с. 196], їх вважають першочерговими й вихідними.

Водночас після розгляду теоретичних передумов в обов'язковому порядку підлягають вивченню також правові й емпіричні передумови взаємодії, оскільки явища, які досліджуються, регламентовані чинним законодавством і реалізуються в правозастосовній практиці.

Взаємодія слідчого та працівників оперативних підрозділів ґрунтується на таких об'єктивних передумовах:

спільність завдань, що стоять перед слідчими та оперативними підрозділами у боротьбі зі злочинністю. І слідчий, і працівники оперативних підрозділів, відповідно до своїх посадових обов'язків, зобов'язані запобігати, припиняти й розкривати злочини, спрямовувати свої зусилля на ліквідацію злочинності, причин та умов, що породжують злочинні вияви. Саме взаємодія покликана забезпечувати найбільш ефективне виконання вказаних завдань;

розбіжність їх повноважень. Дії слідчого спрямовано на отримання доказів, які є законними підставами для прийняття слідчих і судових рішень, а оперативних підрозділів – здебільшого на встановлення джерел доказових фактів. І саме на слідчого покладається завдання реалізувати здобуту оперативними підрозділами інформацію в доказову базу шляхом проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Останні (за винятком огляду місця події) слідчий проводить після відкриття кримінального провадження й до закінчення досудового розслідування; оперативно-розшукові заходи може бути застосовано до відкриття кримінального провадження. Діяльність слідчого суворо регламентована кримінальним процесуальним законодавством, що визначає характер засобів і методів, які слідчий застосовує при взаємодії. На відміну від слідчого, робота оперативних підрозділів складається з адміністративно-правової, процесуальної (у вигляді негласних слідчих (розшукових) дій) та оперативно-розшукової діяльності. Остання властива лише оперативним підрозділам і становить найбільшу питому вагу в загальному обсязі засобів та методів, які застосовують працівники оперативних підрозділів;

самостійність слідчого й оперативних підрозділів, що впливає з відсутності адміністративної підпорядкованості один одному. У процесі взаємодії вони застосовують на свій розсуд ті чи інші властиві їм засоби та методи. Взаємодія не може будуватися на суперництві, в основу її має бути покладено незалежність кожного з органів, що є суб'єктами співробітництва. Діючи в межах своєї компетенції, і слідчий, і працівники оперативних підрозділів несуть сувору персональну відповідальність за належне виконання покладених на них законом та підзаконними актами обов'язків [8, с. 241].

У свою чергу, спеціальними принципами взаємодії слідчого й оперативного працівника органів внутрішніх справ під час розкриття та розслідування злочинів ми вважаємо такі: 1) дотримання загальних засад кримінального провадження; 2) відповідальність слідчого за швидке, повне й неупереджене розслідування кримінальних правопорушень, його самостійність у процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється; 3) активне використання методик, наукових і технічних досягнень у запобіганні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень; 4) оптимальне використання наявних





можливостей слідчих і оперативних підрозділів у запобіганні, виявленні й розслідуванні кримінальних правопорушень; 5) забезпечення нерозголошення даних досудового розслідування; 6) відповідальність за належну організацію взаємодії слідчих підрозділів з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ під час запобігання, виявлення й розслідування кримінальних правопорушень покладається на начальників територіальних органів внутрішніх справ та органів досудового розслідування.

**Висновки.** Отже, ефективність взаємодії слідчого й оперативного працівника органів внутрішніх справ під час розкриття та розслідування злочинів значно вища, коли така взаємодія побудована на визначених принципах, сформованих з урахуванням її передумов. Це допоможе виключити дублювання дій, а також більш чітко розподілити функціональні обов'язки з метою виконання спільних завдань, використовуючи сильні сторони кожної взаємодіючої сторони.

З урахуванням отриманих результатів основним напрямом розвитку положень цього дослідження варто вважати аналіз основних форм взаємодії слідчого й оперативного працівника органів внутрішніх справ під час розкриття та розслідування злочинів.

#### Список використаних джерел:

1. Марушев А.Д. Принципи взаємодії слідчого з учасниками досудового слідства / А.Д. Марушев // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики. – 2011. – № 11. – С. 133–138.
2. Олійник В.М. Поняття та принципи взаємодії при виявленні та розкритті злочинів у сфері господарської діяльності / В.М. Олійник // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 511–518.
3. Маркушин А.Г. Оперативно-розыскная деятельность – необходимость и законность / А.Г. Маркушин. – Н. Новгород, 1997. – 219 с.
4. Зажицкий В.И. Результаты оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве : теория и практика / В.И. Зажицкий. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2006. – 449 с.
5. Загорный А.В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка : [учебное пособие] / А.В. Загорный. – М. : Академия МВД СССР, 1981. – 68 с.
6. Сокиран М.Ф. Передумови теорії взаємодії суб'єктів криміналістичної діяльності / М.Ф. Сокиран // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. – № 2. – С. 204–209.
7. Мостепаненко М.В. Философия и методы научного познания / М.В. Мостепаненко. – Л. : Лениздат, 1972. – 263 с.
8. Патик А.А. Засади взаємодії слідчих та оперативно-розшукових підрозділів при розкритті й розслідуванні майнових злочинів / А.А. Патик // Науковий вісник. – 2010. – № 3. – С. 241–248.
9. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22 (зі змінами і доповненнями).
10. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. // Голос України. – 2012. – № 90–91 (зі змінами і доповненнями).
11. Марушев А.Д. Принципи взаємодії слідчого з спеціалістами-економістами / А.Д. Марушев // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики. – 2013. – № 1. – С. 662–665.
12. Настільна книга слідчого : [наук.-практ. видання для слідчих і дізнавачів] / [М.І. Панов, В.Ю. Шепітько, В.О. Коновалова та ін.]. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 728 с.



**ЗМІСТ**

***ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ***

**БИЦЮРА Л. В.** ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА У ПРОЦЕСІ КОНСТРУЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ ВИМІР.....3

**ВАЛЬКОВА А. І.** ПРАВОВА ПРИРОДА КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ ТА ЙОГО МІСЦЕ В ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ.....9

**ДРОБУШ І. В.** СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: ШЛЯХИ ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ.....13

**МЕЛЬНИК Ю. В.** ПРИНЦИП НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІ ЯК КОНСТИТУЦІЙНА ЗАСАДА ЙОГО ПРАВОВОГО СТАТУСУ.....18

**НАЛИВАЙКО О. І.** ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ..... 22

**РОМАНОВА А. С.** МОРАЛЬНО-ПРАВОВЕ ІСНУВАННЯ ЛЮДИНИ (ІНТЕЛІГІБЕЛЬНИЙ І СЕНСИБЕЛЬНИЙ ВИМІРИ)..... 28

**ЧУБАТА М. В.** ЮРИДИКО-ІСТОРИОГРАФІЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ СТРУКТУР ЗА ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ УНР.....32

***ЦИВІЛІСТИКА***

**АНДРУЩЕНКО Л. В.** ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО ПРАВОВИХ ОСНОВ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....38

**ГОЛОВНЯ І. Я.** ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «СУСПІЛЬНА ПОТРЕБА» Й «СУСПІЛЬНА НЕОБХІДНІСТЬ».....42

**ГУБСЬКА А. В.** МАСОВІ ЧИ ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ПОЗОВИ: КОНКУРЕНЦІЯ ПОНЯТЬ.....48

**ДІКОВСЬКА І. А.** ОЗНАКИ ІСТОТНОСТІ ПОРУШЕННЯ ДОГОВІРНОГО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ В ЦИВІЛЬНОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ ТА МІЖНАРОДНИХ УНІФІКОВАНИХ ДОКУМЕНТАХ.....54

**КЛИМ С. І.** ГРАНІ ВИМІРУ НЕОБХІДНОСТІ ВТРУЧАННЯ ДЕРЖАВИ У ПРИВАТНЕ Й СІМЕЙНЕ ЖИТТЯ НА ПРИКЛАДІ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....57

**КУРМАН Т. В., СІМСОН О. Е.** ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ПТАХІВНИЦТВА: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....62

**КУШЕРЕЦЬ Д. В.** ОСОБЛИВОСТІ ОХОРОНИ Й ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ ПРАВ СТОРІН У ДОГОВОРАХ КУПІВЛІ-ПРОДАЖУ.....67



<b>ПРИТУЛЯК В. М.</b> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДСТРОЧКИ АБО РОЗСТРОЧКИ НА СТАДІЇ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕННЯ СУДУ.....	72
<b>РУЖИЦЬКА Є. О.</b> ПРАВО СПОЖИВАЧІВ НА ІНФОРМАЦІЮ ЗА ДОГОВОРОМ РОЗДРІБНОЇ КУПІВЛІ-ПРОДАЖУ.....	78
<b>СКРИЛЬНИК Е. А.</b> ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ.....	83
<b>СТАЗІЛОВА Т. М.</b> ЗАСТОСУВАННЯ КОЛІЗІЙНИХ НОРМ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНОГО ПРАВА ДО ВІДНОСИН ЗА ДОГОВОРОМ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ.....	89
<b>ТРУДОВЕ ПРАВО</b>	
<b>ВОЗГРІНА Т. Ю.</b> ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН У ГАЛУЗІ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	94
<b>ІБРАГІМ СУФЯН СААД ІБРАГІМ.</b> МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ НОРМИ ПРО ОХОРОНУ ПРАЦІ ЖІНОК.....	98
<b>СИДОРЕНКО А. С.</b> ДО ПИТАННЯ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ.....	104
<b>АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО</b>	
<b>ДАМІРЧИЄВ МУШФІК ІСКЕНДЕР ОГЛИ.</b> ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ ЯК ОБ'ЄКТ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	108
<b>КОВАЛЕНКО А. А.</b> БАНКІВСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ У КОНТЕКСТІ ПРЕДМЕТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА.....	111
<b>ЛУНІНА О. С.</b> ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ.....	117
<b>МИХАЙЛЮК Я. Б.</b> ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ЗМІСТ І ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ІЗ СУМІЖНИМИ ІНСТИТУТАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	123
<b>ПАРОВИШНИК О. В.</b> ДО ПИТАННЯ ПРО УПОВНОВАЖЕНОГО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ.....	128
<b>ПОПЛАВСЬКИЙ В. Ю.</b> СУЧАСНІ НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН.....	133
<b>ТКАЛЕНКО О. М.</b> ФОРМИ Й МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'Ї ЩОДО ДІТЕЙ...137	



**УТЧЕНКО К. Ю.** ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ АКТИВ  
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....142

**ШЕВЧУК О. М.** ОСОБЛИВОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ  
І ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАКОНІВ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИКІВ.....146

***ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ  
ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА***

**ГАМБАРОВ Г. Д.** ПЕРИОДИЗАЦІЯ РАЗВИТТЯ ПРИНЦИПА  
СОТРУДНИЧЕСТВА КАК ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ .....152

**ЄРМАК О. В.** КОНФІСКАЦІЯ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ В ПЕРІОДИ  
РАДЯНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ Й У СУЧАСНИХ УМОВАХ.....156

**КАПУСТІНА К. О.** КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ  
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ.....162

**КОЗІЙ В. В., ВЕРНИДУБОВ І. В.** ПОНЯТТЯ ОБ'ЄДНАННЯ Й ВИДІЛЕННЯ  
КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....168

**БАСАЙ В. Д., КОРОЛЬ І. Б.** КРИМІНОЛОГІЧНІ ФАКТОРИ (ЗАГРОЗИ)  
ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА НЕДОТОРКАННІСТЬ ПРИВАТНОГО ЖИТТЯ.....174

***КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА***

**ГАЙДЕЙ К. М.** ПЕРЕШКОДИ ПРОВЕДЕННЯ СУДОВИХ ПРОЦЕСІВ НА ПІДСТАВІ  
УНІВЕРСАЛЬНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ТА ЗАСОБИ ЇХ ПОДОЛАННЯ.....181

**СТОЛІТНІЙ А. В.** ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ  
ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ  
ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ.....186

**ТОПЧІЙ В. В.** ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ СЛІДЧОГО Й ОПЕРАТИВНОГО  
ПРАЦІВНИКА ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ПІД ЧАС РОЗКРИТТЯ  
Й РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ.....191





---

---

**ПРАВО** 3 ч. 2 ● 2015  
**І СУСПІЛЬСТВО**

---

---

Науковий  
журнал

---

Науковий журнал

Виходить шість разів на рік

---

*Українською, російською та англійською мовами*

---

Підписано до друку 17.02.2015 р. Формат 70x100/16. Папір офсетний.  
Обл.-вид. арк. 20,08. Ум. друк. арк. 23,25. Наклад 300 прим. Ціна договірна.

---

ВНПЗ «Дніпропетровський гуманітарний університет»  
49046, м. Дніпропетровськ, вул. Орловська, 1-Б, т. (056) 371-51-42