

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

---

Національний університет  
«Одеська юридична академія»

# НАУКОВІ ПРАЦІ

НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

---

**Том XXI**

---

Одеса  
2018

У збірнику наукових праць Національного університету «Одеська юридична академія» опубліковано статті провідних учених НУ ОЮА, докторів та кандидатів наук, а також відомих правників з інших вузів України.

Збірник статей розрахований на фахівців, що працюють у сфері юриспруденції, студентів-юристів, а також юристів-практиків, які цікавляться тенденціями розвитку правового життя сучасного суспільства.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
вченою радою Національного університету  
«Одеська юридична академія» 16.02.2018 р. (протокол № 4).**

**Редакційна колегія:**

*М. В. Афанасьєва*, д-р юрид. наук, доц. (*головний редактор*);  
*Ю. М. Оборотов*, д-р юрид. наук, проф. (*заступник головного редактора*);  
*І. В. Гловюк*, канд. юрид. наук, доц. (*відповідальний секретар*);  
*Ю. П. Аленін*, д-р юрид. наук, проф.;  
*М. Р. Аракелян*, канд. юрид. наук, проф.;  
*Л. Р. Біла-Тіунова*, д-р юрид. наук, проф.;  
*М. А. Дамірлі*, д-р юрид. наук, проф.;  
*Є. В. Додін*, д-р юрид. наук, проф.;  
*В. М. Дрьомін*, д-р юрид. наук, проф.;  
*В. В. Завальнюк*, канд. юрид. наук, проф.;  
*І. І. Каракаш*, канд. юрид. наук, проф.;  
*С. В. Ківалов*, д-р юрид. наук, проф.;  
*О. П. Подцерковний*, д-р юрид. наук, проф.;  
*Ю. Є. Полянський*, канд. юрид. наук, проф.;  
*В. В. Тищенко*, д-р юрид. наук, проф.;  
*В. О. Туляков*, д-р юрид. наук, проф.;  
*Є. О. Харитонов*, д-р юрид. наук, проф.;  
*О. І. Харитонова*, д-р юрид. наук, проф.;  
*Г. І. Чанишева*, д-р юрид. наук, проф.  
*Л. Г. Гусейнов*, д-р юрид. наук (Азербайджанська Республіка);  
*Ю. Маношин*, д-р юрид. наук (Латвійська Республіка).

Сайт видання: [www.naukovipraci.nuoua.od.ua](http://www.naukovipraci.nuoua.od.ua)

Збірник внесено до списку фахових видань (юридичні науки)  
відповідно до Наказу МОН України від 09.03.2016 р. № 241 (Додаток 9)





---

УДК 340.132.2

*Л. М. Андрусів*

### **ОПРИЛЮДНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ПОЛЬСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ**

**Постановка проблеми.** Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів є не тільки функцією спеціально уповноважених органів (суб'єктів правотворчості), але й завершальною стадією процесу прийняття нормативно-правових актів. Воно завжди має юридичний, офіційний характер, відбувається у встановлених законом межах і цим відрізняється від інших форм доведення нормативних приписів до відома суб'єктів права.

Як на міжнародному, так і на національному рівнях спостерігається чітка прив'язка темпоральної дії нормативно-правових актів до оприлюднення нормативно-правових актів. Водночас оприлюднення нормативно-правових актів забезпечує право на інформацію про нові нормативно-правові акти та норми права. Право на інформацію про нові закони та правові акти охороняється Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема ст. 10, в якій вказано, що кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримання своїх поглядів, одержання і передачі інформації та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Як приклад, можна навести практику Європейського суду з прав людини, зокрема, рішення у справах «Санді Таймс» проти Сполученого Королівства (*Sunday Times v. the United Kingdom*) від 26 березня 1979 р. та *Коккинакис проти Греції* (*Kokkynakys v. the Greece*) від 25 травня 1993 р., в яких вказується на необхідність інформації про правову норму та чіткість правової норми [2, 5].

Усім суб'єктам права повинно бути надано достатньо часу для ознайомлення та вивчення нових законів й інших актів нормативного характеру, оскільки їхнє дотримання й виконання залежить від того, наскільки правильно їх розуміють ті, кому вони адресовані. Право на інформацію про нові нормативно-правові акти – одне із загальновизнаних міжнародним співтовариством прав людини, яке держава зобов'язана поважати і сприяти його реалізації [1, с. 26-27].

Основним засобом офіційного оприлюднення є офіційне опублікування, тобто публікація оригінального (автентичного) тексту прийнятого нормативно-правового акта з усіма формальними атрибутами в затвердженому

законом загальнодоступному друкованому виданні, яке видається від імені правотворчого органу та має офіційний характер. Текст нормативно-правового акта, опублікованого в офіційному виданні, вважається таким, що відповідає оригіналу.

Однак, незважаючи на важливість та значення офіційного оприлюднення для правового регулювання суспільних відносин в Україні, наразі немає спеціального нормативно-правового акта, який регулює техніку оприлюднення нормативно-правових актів. На сьогодні правову основу оприлюднення нормативно-правових актів становить Конституція України та Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності». Для вдосконалення як правового регулювання, так і техніки оприлюднення нормативно-правових актів, доцільно проводити порівняльно-правові дослідження. Найбільшим західним сусідом нашої держави є Польська Республіка, яка є членом Європейського Союзу і, відповідно, її правова система та законодавство є інтегрованими до європейських стандартів.

Аналіз останніх наукових досліджень. Питання оприлюднення нормативно-правових актів, зокрема форми оприлюднення, досліджували такі українські науковці, як О. Ющик, В. Косович, А. Олійник, Л. Кривенко, В. Шаповал, О. Богачова та ін. Порядок оприлюднення нормативно-правових актів президента в республіках зі змішаною формою правління досліджував Д. Мазур [4]. Більшість науковців вказують на офіційне опублікування як основну форму оприлюднення нормативно-правових актів. До того ж, оприлюднення розглядається лише в межах правотворчого чи законотворчого процесів та обмежується цими поняттями, а також засобами публікації. Проте актуальним для комплексного аналізу оприлюднення нормативно-правових актів є розгляд правового регулювання та техніки оприлюднення нормативно-правових актів у зарубіжних країнах. Саме це дасть можливість проаналізувати оприлюднення нормативно-правових актів зарубіжних країн із метою запровадження найкращих досягнень, способів і засобів для вдосконалення техніки оприлюднення нормативно-правових актів в Україні.

**Метою статті** є розкриття правового регулювання та дослідження техніки оприлюднення нормативно-правових актів Польської Республіки.

**Виклад основного матеріалу.** Порядок оприлюднення нормативно-правових актів в Польській Республіці визначено Конституцією Польської Республіки [3] та Законом Польської Республіки від 20 липня 2000 року «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» (Ustawa o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) [6].

У Конституції Польської Республіки розділ 3 «Джерела права» присвячено джерелам права, порядку набрання ними чинності, оприлюднення та ратифікації міжнародних договорів та угод. Зокрема, у ст. 88 Конституції Польської Республіки вказано, що умовою вступу в силу законів, розпоряджень, а також актів місцевого права є їх оприлюднення. Принципи й

порядок оприлюднення нормативних актів визначаються законом. Міжнародні договори, ратифіковані за попередньою згодою, вираженою в законі, оприлюднюються у порядку, встановленому для законів. Порядок оприлюднення інших міжнародних договорів визначається законом [3, с. 35].

Закон Польської Республіки «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» визначає правила та порядок оголошення нормативних актів, інших правових актів, а також правила та порядок видачі офіційних журналів. Однак правила та порядок оголошення міжнародних угод, а також дія колективних договорів визначаються окремими актами. Правила та порядок оголошення нормативних актів та деяких законодавчих актів ЄС і правила та порядок публікації урядового журналу Євросоюзу визначаються законодавством Євросоюзу. Відповідно до ст. 2 Закону Польської Республіки «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів», оприлюднення нормативного акта в офіційному журналі є обов'язковим, а нормативні акти оголошуються негайно [6].

Нормативні акти, що містять загальнообов'язкові приписи (*Akty prawne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące*), набирають чинності через чотирнадцять днів з моменту їх оголошення, якщо такий нормативний акт не встановлює більш тривалий термін. У виправданих випадках нормативні акти, можуть вступати в силу менш ніж за чотирнадцять днів і, якщо справді інтереси держави вимагають негайного введення в дію нормативного акта, а принципи демократичної держави, керовані законом, не перешкоджають цьому, дата набуття чинності може бути датою публікації цього акта в урядовому журналі.

Однак власне розпорядження (*przepisy porządkowe*) набирають чинності через три дні після дати їх публікації. При необхідності положення може набрати чинності у терміні меншому за 3 дні, і якщо затримка вступу в силу таких положень може завдати непоправної або серйозної шкоди: загроза життю, здоров'ю або майну, такі установи можуть вступати в силу в день їх публікації.

Важливим є закріплення у ст. 6 вказаного закону нормативних приписів, що регулюють порядок та строки вступу в силу нормативно-правових актів. Зокрема зазначено, що при визначенні дати вступу в силу нормативного акта не враховується день оголошення, крім випадків, коли дія нормативу набирає чинності з дня оголошення. Терміни вступу в силу нормативного акта, встановлені тижнями, місяцями чи роками, спливають з останнім днем, який за назвою чи датою відповідає дню оголошення, а у випадках, коли такого дня в останньому місяці немає, – в останній день цього місяця. Водночас у ст. 7 вказаного закону міститься правове застереження, що нормативні акти, видані на підставі законів, можна оголошувати після вступу закону в силу і такі акти не можуть вступати в дію раніше, ніж закон [6].

Офіційними засобами публікації нормативно-правових актів в Польській Республіці є:

1) Збірник законів Польської Республіки (*Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*),

2) Офіційний журнал Польської Республіки «Монітор Польщі» (Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski»),

3) Урядовий журнал Польської Республіки «Монітор Польський В» (Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski В»),

4) офіційні журнали міністрів, які керують підрозділами урядової адміністрації (dzienniki urzędowe ministerstw kierujących działami administracji rządowej),

5) офіційні журнали центрального уряду, а також воєводські урядові журнали (dzienniki urzędowe urzędów centralnych oraz wojewydzkie dzienniki urzędowe).

У Збірнику законів Польської Республіки (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej) оголошуються:

– Конституція, закони, розпорядження та розпорядження з силою закону, видані Президентом Республіки Польща;

– розпорядження, видані Президентом Польської Республіки, Радою Міністрів, Головою Ради Міністрів, міністрами, що керують відділами урядової адміністрації, очільниками, які визначені в положеннях комітетів, які є членами Ради Міністрів, і Державною радою радіо і телебачення;

– єдині тексти Конституції, законів, розпоряджень з силою закону, виданих Президентом Республіки Польща;

– рішення Конституційного трибуналу щодо нормативних актів, опублікованих в Збірнику законів Польської Республіки;

– постанови Ради Міністрів про скасування постанов міністра.

У Збірнику законів Польської Республіки також публікуються правові акти про:

– стан війни та укладення миру;

– референдум, який затверджує зміну Конституції та національного референдуму;

– скорочення терміну повноважень Сейму;

– вибори до Сейму та Сенату;

– вибори Президента Республіки Польща;

– загальна або часткова мобілізація та використання Збройних Сил для оборони Польської Республіки;

– воєнний стан;

– надзвичайний стан;

– стан природного катаклізму;

– підтвердження дійсності виборів Президента Республіки Польща, виборів до Сейму і Сенату та чинності референдуму про схвалення змін Конституції та національного референдуму.

В урядовому журналі Офіційний журнал Польської Республіки «Монітор Польщі», оголошуються:

– розпорядження Президента Польської Республіки, видані на підставі закону;

– ухвали Ради Міністрів і розпорядження Голови Ради Міністрів, видані на основі закону;



– цілісні тексти розпоряджень Президента Польської Республіки та ухвали Ради Міністрів і розпорядження Голови Ради Міністрів;

– висновки Конституційного трибуналу щодо нормативних справ, що стосуються оголошених в Польському Моніторі розпоряджень або нормативних актів, які не були оголошеними.

В урядовому журналі Офіційний журнал Польської Республіки «Монітор Польщі» також повідомляється про:

– постанови Національної Асамблеї щодо положення Національної асамблеї; визнання тривалої неієздатності Президента Республіки Польща через проблеми зі здоров'ям; подання Президентом Республіки Польща обвинувального висновку в Державному трибуналі;

– постанови Сейму стосовно регламенту Сейму; ухвалення вотуму довіри Раді Міністрів чи скасування їх повноважень; проголошення недовіри Раді Міністрів або міністру; відповідальність перед Державним трибуналом; вибори, призначення або звільнення зазначених в Конституції або статутах державних посад; рішення про призначення або звільнення, які вимагають згоди Сенату, яке оголошується після надання такої згоди;

– ухвали Сенату, які стосуються регламенту Сенату; виборів, призначення, звільнення, а також вислови згоди на призначення або відкликання з посади через Сейм на визначені в Конституції або законах державні посади;

– службові акти Президента Польської Республіки, які стосуються: скликання першого засідання новообраних Сейму та Сенату; відмови від посади президента Польської Республіки; призначення Голови Ради Міністрів, а також Ради Міністрів; прийняття відставки Ради Міністрів і призначення тимчасового виконувача обов'язків; зміни у складі Ради Міністрів за пропозицією Голови Ради Міністрів; відкликання з посади міністра, якому Сейм висловив вотум недовіри; призначення або звільнення з посади згідно з визначеними в Конституції законами про державні посади; призначення суддів; присвоєння наукового звання професор і професор мистецтва; призначення на ступінь генерала і на еквівалентний ранг; визначення статуту Канцелярії Президента Республіки Польща

– постанови Конституційного Суду про перешкоджання у виконанні законів Президентом Польської Республіки, а також доручення Маршалаві Сейму тимчасового виконання обов'язків Президента Польської Республіки;

– постанови Конституційного Суду в спірних справах щодо компетентності між центральними конституційними органами держави.

В Урядовому журналі Польської Республіки «Монітор Польський В» оголошується:

1) фінансові звіти, зазначені в правилах бухгалтерського обліку;

2) оголошення та повідомлення підприємців, якщо окремі приписи не вимагають їх оголошення в «Моніторі судово-економічному»;

3) інші правові акти, а також інформація, повідомлення, оголошення та сповіщення органів, установ та осіб, якщо це передбачено окремими актами [6].

Однак ці оголошення, сповіщення та повідомлення є платними. Суму оплати визначає Голова Ради міністрів своїм розпорядженням.

В урядових журналах міністрів, що відповідають за управління державними адміністраціями і в офіційних журналах центрального уряду, оприлюднюються:

- 1) нормативні акти органу, що видає офіційний журнал;
  - 2) постанови Ради міністрів, що скасовують рішення міністра, які видає урядовий журнал;
  - 3) рішення Конституційного трибуналу щодо нормативних актів, що оголошуються у журналах; рішення міністрів, що відповідають за управління державними адміністраціями і в офіційних журналах центрального уряду;
  - 4) судові оголошення, якщо це передбачено іншими актами.
- 5) В офіційному журналі воєводства публікуються:
- 1) акти місцевого права, встановлені воєводою та адміністративними органами;
  - 2) акти місцевого законодавства, ухвалені сеймом воєводства, владою повіту чи гміни, включаючи статuti воєводства, повіту та гміни;
  - 3) статuti зв'язків між гмінами і статuti повітових зв'язків;
  - 4) акти Голови Ради міністрів, що скасовують акти місцевого права, встановлені воєводою і незалежними органами адміністрації (які не підпорядковуються воєводі);
  - 5) рішення адміністративних судів, які розглядають скарги щодо місцевих законів, створених воєводою та незалежними адміністративними органами, органами місцевого самоврядування воєводства, органами повіту і гміни;
  - 6) угоди про виконання громадських завдань між органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування та урядовими адміністраціями;
  - 7) воєводська бюджетна резолюція та звіт про виконання бюджету воєводства;
  - 8) оголошення про закінчення терміну дії мандата вїйта (бурмістра, президента міста) і про розпуск органу воєводства, повітової ради або ради гміни;
  - 9) статут воєводського відділення;
  - 10) інші правові акти, інформація, повідомлення та оголошення, якщо це засвідчують спеціальні положення [6].

Окрім того, що законом чітко визначено перелік нормативно-правових актів, які публікуються у визначених офіційних виданнях, також врегульований власне порядок опублікування. Зокрема, у ст. 15 Закону Польської Республіки «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» вказано, що основою для публікації нормативних актів та інших правових актів є їх оригінал, підписаний органом, уповноваженим видавати цей акт, а у випадку вироку суду або Конституційного трибуналу – копія рішення. На оригіналі поруч із підписом органу ставиться офіційна печатка.

Оригінал нормативного акта або копія рішення разом з трьома примірниками подається з проханням опублікувати в офіційному журналі до органу влади, що видає журнал. Разом із заявкою подається ще нормативний акт у формі електронного документа в значенні положень Закону від 17 лютого 2005 р. «Щодо комп'ютеризації діяльності суб'єктів, які виконують державні завдання». Електронний документ містить сертифікат відповідності його змісту з оригіналом і забезпечений надійним електронним підписом органу, який підписав цей акт, відповідно до постанови від 18 вересня 2001 р. «Про електронний підпис» [6].

Треба зазначити, що Законом передбачено можливість і порядок виправлення помилок та описок під час офіційного оприлюднення нормативно-правових актів.

Так, у ст. 17 Закону Республіки Польща «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» зазначено, що помилки в оголошеному тексті правового акта виправляються у формі повідомлення. Спростування не може вести до істотної зміни тексту правового акта. Спростування помилки оголошується в тому самому офіційному журналі, в якому повідомляється про виправлений акт. Помилки в текстах законів виправляє Маршал Сейму, помилки в текстах міжнародних угод виправляє міністр закордонних справ. Голова Ради Міністрів за власною ініціативою або за пропозицією відповідного органу виправляє помилки в текстах інших актів, оголошених у Журналі законів, Польському Моніторі і Польському Моніторі В. Помилки в остаточному варіанті тексту правового акта, що полягають у невідповідності між його текстом, надрукованим в офіційному журналі і текстом акта, що враховує всі зміни, від часу оголошення цілісного тексту, спростовуються у формі повідомлення. Спростування помилки в цілісному тексті правового акта виконує орган, котрий прийняв цілісний текст [6].

Також на законодавчому рівні в Польській Республіці встановлено вимоги до структури та порядку видання офіційних видань. Зокрема, у ст. 19 Закону Республіки Польща «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» вказано, що орган, який видає офіційний урядовий журнал, установлює такий спосіб редагування журналу, щоб частина, яка містить нормативні акти, була виразно відособлена. Офіційний журнал видається зі збереженням в календарному році черговості номерів, позиції, а також сторінок.

Також у кожному номері журналу позначається його день видання, що визначається органом, який видає журнал. Днем видання є дата, коли журнал надійшов у продаж і став загальнодоступним. День видання є днем оголошення актів, розміщених у цьому номері.

Щодо офіційних видань, у яких публікуються акти органів місцевого самоврядування, а саме, офіційні журнали, зібрання місцевих законів, створені повітом, та збірники актів гміни і оголошені у них нормативні акти також видаються в електронному вигляді. Окрім того, технічні вимоги, яким повинна відповідати електронна форма урядових журналів, встановлює в порядку розпорядження Міністр інформаційної політики.

Також на орган, який видає урядові журнали, покладено обов'язок зберігати нормативні акти й інші правові акти, які оголошені в ньому, у вигляді оригіналів і електронних документів.

**Висновки.** Аналіз досвіду Польської Республіки в техніці оприлюднення нормативно-правових актів дає можливість зробити такі висновки: загальні правила оприлюднення нормативно-правових актів містяться у Конституції Польської Республіки, у якій чітко зазначено, що порядок оприлюднення визначається спеціальним законом. Таким є закон Польської Республіки від 20 липня 2000 року «Про оголошення нормативних актів та деяких інших правових актів» (*Ustawa o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*). У вказаному законі визначено правила та порядок оголошення нормативно-правових актів та інших правових актів, а також правила та порядок видачі офіційних журналів. Також вказаний закон містить категоричний припис, що оприлюднення нормативного акта в офіційному журналі є обов'язковим. Окрім того, детально регламентовано перелік офіційних видань та нормативно-правові акти, які у них публікуються залежно від законодавця, вимоги до них та вимоги до нормативно-правових актів, які направляються на публікацію, включно до електронних варіантів.

Для більш повного бачення оприлюднення нормативно-правових актів у Європі в подальших дослідженнях доцільно розглянути досвід Республіки Білорусь, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки та Європейського Союзу. Аналіз зарубіжної практики оприлюднення нормативно-правових актів дає можливість оцінити сучасний стан, а точніше відсутність на законодавчому рівні регулювання оприлюднення нормативно-правових актів в Україні, та можливість зформулювати пропозиції після прийняття закону, який би регулював у повному обсязі порядок оприлюднення нормативно-правових актів в Україні.

#### Література

1. Дубов И.А. Законодательная инициатива: проблемы и пути совершенствования. Государство и право. 1993. № 10. С. 26–34.
2. Коккинакис проти Греції (*Kokkynakys v. the Greece*). Рішення Європейського суду по правам людини. URL: <http://www.rpqi.narod.ru/echr/translation/translation/kokkinakis.htm>.
3. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К, 2018. 82 с.
4. Мазур Д.В. Порядок оприлюднення нормативно-правових актів президента в республіках зі змішаною формою правління. Право і безпека. 2005. № 4. С. 33–35.
5. Санді Таймс проти Сполученого Королівства (*Sundy Times v. the United Kingdom*). URL: <http://medialaw.org.ua/library/sprava-sandi-tajms-proty-spoluchenogo-korolivstva/>.
6. *Ustawa o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20000620718>

#### А н о т а ц і я

**Андрусів Л. М. Оприлюднення нормативно-правових актів у Польській Республіці.** – Стаття.

У статті розглядається правове регулювання оприлюднення нормативно-правових актів у Польській Республіці. Проаналізовано та розкрито порядок оголошення нормативно-правових актів, офіційні засоби їх публікації, порядок набрання юридичної сили нормативно-правовими актами. Також висвітлено вимоги до офіційних засобів публікації та вимоги до нормативно-правових актів, які направляються на публікацію, включно до їхніх електронних варіантів.

*Ключові слова:* нормативно-правовий акт, оприлюднення, офіційне оприлюднення нормативно-правових актів, офіційне опублікування нормативно-правових актів, Польська Республіка.

#### А н н о т а ц и я

**Андрусів Л. М. Обнародование нормативно-правовых актов в Польской Республике.** – Статья.

В статье рассматривается правовое регулирование обнародования нормативно-правовых актов в Польской Республике. Проанализированы и раскрыты порядок объявления нормативно-правовых актов, официальные средства их публикации, порядок вступления в юридическую силу нормативно-правовых актов. Также освещены требования к официальным средствам публикации и требования к нормативно-правовым актам, направляемым на публикацию, вплоть до их электронных вариантов.

*Ключевые слова:* нормативно-правовой акт, обнародование, официальное обнародование нормативно-правовых актов, официальное опубликование нормативно-правовых актов, Польская Республика.

#### S u m m a r y

**Andrusiv L. M. Promulgation of legal acts in the Republic of Poland.** – Article.

The article deals with the legal acts promulgation in the Republic of Poland. The order of the legal acts announcement, official means of their publication and the procedure of gaining the legal force by legal acts are analyzed and disclosed. The requirements for official means of publication and legal acts sent for publication including their electronic variants are also covered.

*Key words:* legal act, promulgation, official promulgation of legal acts, official publication of legal acts, Republic of Poland.

УДК 347 (075.8)

*Н. В. Аніщук***УСПІШНІ ЖІНКИ-ЮРИСТИ У СВІТІ:  
КАР'ЄРА ВІД АДВОКАТА ДО ПРЕЗИДЕНТА ДЕРЖАВИ**

Актуальність обраної теми полягає у тому, що на початку ХХІ ст. відбувається процес фемінізації адвокатури і пов'язано це із досягненням гендерної рівності у більшості країн світу. На сьогодні професія адвоката привертає увагу у представниць жіночої статі, зокрема, й в Україні. Слід зазначити, що в історії «жіночої адвокатури» відомі такі випадки, коли жінки-адвокати балотувалися на пост президента держави, і й інколи їм вдавалося перемогти на виборах та зайняти цю посаду. Щоправда, таких випадків у світі небагато, утім їх досвід, їх успіх у цьому напрямку заслуговує на увагу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, дає підставу стверджувати, що на сьогодні у вітчизняній юридичній науці наразі бракує фундаментальних розробок, в яких із гендерних позицій розглядається адвокатура. Не применшуючи ролі та значущості розроблень правознавців (М. Аракеляна [1], Н. Бакаянкової [2]), які досліджували окремі питання адвокатури, все ж таки необхідно визнати, що обрана проблема та висвітлення її в контексті гендерного аналізу недостатньо досліджена в юридичній науці. Усе вищенаведене зумовило вибір теми і мети дослідження, його наукову новизну і практичне значення.

Метою даної статті є проведення гендерного дослідження у контексті висвітлення діяльності успішних жінок-юристів у світі, які побудували свою професійну кар'єру від адвоката до президента держави.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи із зародження адвокатури в стародавньому світі і до другої половини ХІХ ст., існувала чоловіча монополія на зайняття адвокатською професією. Протягом багатомісячної історії в адвокатурі домінували чоловіки, і тому професія адвоката була чоловічою справою. Жінкам було заборонено займатися адвокатською діяльністю. Це було пов'язано із певними гендерними стереотипами, за якими жінки не сприймалися рівними із чоловіками, розглядалися як «слабка стать», а тому основним їх призначенням мало бути ведення домашнього господарства та виховування дітей. Отже професія юрист-адвокат була виключно справою для чоловіків.

Стародавні Греція та Рим вважаються батьківщиною адвокатури. Відомо, що римський верховний жрець Тиберій Корунканій в III ст. до н.е. публічно надавав консультації громадянам по їх юридичним спорам. До цього моменту знання про право були скриті від рядових громадян, так що Тиберія Корункація можна вважати передумовою адвокатури.

Із появою адвокатури гендерний образ адвокатської професії спершу мав чоловічу спрямованість. Очевидною була маскулінізація адвокатури. Ще трохи більше століття тому слова «жінка» і «адвокат» означали взаємовиключні поняття. Ситуація почала змінюватися із фемінізацією суспільства, емансипацією жінок, коли вони почали активно завойовувати свої позиції у різних сферах життєдіяльності суспільства, зокрема, юридичній. Можна стверджувати, що образ «жінка-адвокат», як і власне термін «жіноча адвокатура» є відносно новими. У світі почали з'являтися перші професійні жінки-адвокати лише наприкінці XIX – початку XX ст.: Арабелла Менсфілд (США, 1869), Клара Брет Мартін (Канада, 1897) та інші. Відтоді й починають у науковому світі вживати термін «жіноча адвокатура», під яким розуміється участь жінок-адвокатів у адвокатурі.

Яскравим прикладом можна привести наукову працю першої в історії вітчизняної адвокатури жінки-адвоката К.А. Флейшиц «О женской адвокатуре» (1910) [3]. Отже термін «жіноча адвокатура» є відносно новим, його починають застосовувати відтоді, коли з'явилися у світі перші жінки-адвокати.

У західних країнах світу входження жінок у юридичний світ розпочалося наприкінці XIX ст. і продовжувалося до середини XX ст. Тогочасне суспільство із напруженістю ставилося до того, що жінки прагнули себе реалізувати в «чоловічому світі» юридичної професії. Аргументація проти прийому жінок в адвокатуру у багатьох країнах зводилася до наступного. Деякі стверджували, що заміжні жінки, приймаючи доручення від того чи іншого клієнта, будуть у сім'ї радитися із чоловіком, порушуючи цим конфіденційність. Ще одне поширене заперечення супротивників полягало у тому, що жінки не повинні бути адвокатами, тому що вони думають своїми серцями, а не головами. В суспільстві було поширене переконання, що жінки мають недостатній рівень логіки та самовладання; жінки – доволі емоційні істоти, і ці їх почуття завдадуть шкоди чистоті справедливості; жінки не мають жодного уявлення про такі поняття, як обґрунтованість, допустимість, аналогія, доказ та інші. Всі такі уявлення виходили із того, що «жінка – істота від природи емоційна, чутлива, уразлива і в багатівіковій історії людства їй призначена роль дружини, матері, продовжувачки роду, берегині домашнього вогнища» [4].

Жінкам знадобилося докласти багато зусиль для того, щоб сьогодні, в XXI ст., нарівні з чоловіками займатися адвокатською діяльністю і примусити сучасне суспільство сприймати це як звичайне явище, яке не викликає негативної реакції. Нині у світі набуває поширення фемінізація адвокатури. Фемінізація – це зростання ролі та впливу жінок у суспільстві [5].

Виходячи з цього, поняття «фемінізація адвокатури» можна визначити, як збільшення частки жінок-адвокатів, зростання їх ролі та впливу у адвокатурі. Проте так було не завжди. Протягом багатівікової історії чоловіки

не дозволяли жінкам займатися престижними і добре оплачуваними видами занять (зокрема, і юридичними справами), проте жінки не задовольнялися цим і поступово оволодівали тими професіями, які раніше належали чоловікам. Однак шойно жінкам стало дозволено приймати участь в адвокатурі (кінець XIX-XX ст.), ситуація змінилася. Чоловіки стали сприймати жінок як конкурентів і ставитися до них як до конкурентів. Водночас бажання жінок набутти соціального статусу та вести більш яскраве, у порівнянні з їх матеріями, життя, зі своєї сторони також сприяє збільшенню числа представниць «слабкої статі», які намагаються потрапити у професію адвоката.

В історії «жіночої адвокатури» відомі такі випадки, коли жінки-адвокати балотувалися на пост Президента країни, й іноді їм вдавалося перемогти на виборах та зайняти цю посаду. Щоправда таких випадків у світі небагато, утім їх досвід, їх успіх у цьому напрямку заслуговує на увагу.

Слід зазначити, що президент держави – глава держави і виконавчої влади або тільки держави. Інститут президентства бере свій початок з часів утворення США. Конституція цієї країни 1787 передбачила виборчу посаду президента США і закріпила його повноваження [6, с. 64]. Тепер ця посада є у більшості країн світу, в тому числі в Україні.

Традиційно у суспільстві вважається, що посада президента держави – це «чоловіча посада». Це відомий факт, враховуючи те, що в історії людства у переважній більшості країн на посту президента держави правили чоловіки. І лише у небагатьох країнах світу, жінкам вдалося перемогти на виборах та стати президентом держави.

На сьогодні жінки є президентами, зокрема, таких країн, як, Естонія, Литва, Мальта, Маршалові острови, Тайвань, Хорватія. Так, за освітою економіст Керсті Кальюлайд є Президентом Естонії; за освітою економіст Даля Грибаускайте – Президентом Литви; за освітою юрист Марі-Луїз Колейро Прека – Президентом Мальти; за освітою філолог, політолог Колінда Грабар-Кітарович – Президентом Хорватії; за освітою педагог Хільда Хейне – Президентом Маршалових островів; за освітою юрист Цай Інвєнь – Президентом Тайваню.

Слід зазначити, що першою жінкою-адвокатом у світі, яка зробила спробу висунути свою кандидатуру на пост Президента країни, стала американка Белва Локвуд (Belva Ann Lockwood 1830–1917). Вона стала першою жінкою в історії США (за іншими даними, другою – в деяких джерелах пальма першості надається Вікторії Вудхалл (Victoria Woodhull), що балотувалася на пост Президента США. Вперше Локвуд прийняла участь у виборах у 1884 р., вдруге – в 1888 р. [7]. Вона висувалася як кандидат від невеликої каліфорнійської партії, Національної партії рівності. Слід зазначити, що в 1986 р. у США було видано поштову марку із зображенням Белви Енн Локвуд – першої Американської жінки кандидата в Президенти США.

І хоча Белві Локвуд не вдалося перемогти на виборах Президента США, утім можна з впевненістю стверджувати, що вона зробила великий внесок щодо фемінізації посади президента країни. Адже Белва Локвуд показала усьому світу приклад, що жінка, зокрема жінка-адвокат, прагне



стати Президентом країни. В подальшому її прикладом скористалися й інші жінки-адвокати у світі, зокрема, американка Хілларі Клінтон (Hillary Clinton 1947). Вищу юридичну освіту здобула в Йельському університеті, де згодом отримала ступінь доктора права. Довгий час працювала адвокатом. В 2009–2013 рр. займала посаду державного секретаря США [8]. У 2016 р. балотувалася на пост Президента США. На жаль, їй не вдалося отримати перемогу на виборах та стати першою жінкою в історії США на посту Президента країни. Утім для Америки результати її виборів вказують на те, що вона успішно провела свою виборчу кампанію. Адже за рейтингами, Хілларі Клінтон посіла друге місце у виборах на пост Президента США. До неї жодна американська жінка не мала таких високих результатів на виборах Президента США.

Серед найвідоміших жінок-адвокатів Південної Америки заслуговує на увагу аргентинка Крістіна Елізабет Фернандес де Кіршнер (Cristina Elisabet Fernandez de Kirchner 1953). Їй вдалося просунути на професійній сходинці від адвоката до Президента Аргентини. Вищу юридичну освіту вона отримала в Національному університеті Ла-Плати. Свою професійну кар'єру розпочала як адвокат. В 1976 р. після завершення навчання в університеті працювала адвокатом у приватному адвокатському агентстві в Ріо-Гальєгос (провінція Санта-Крус). В 2007 р. Крістіну де Кіршнер було обрано Президентом Аргентини. Вона стала другою жінкою-президентом Аргентини (після Ісабель Перон). В 2011 р. її було переобрано на другий термін. Сьогодні вона входить до десятки найбільш впливових жінок-політичних лідерів світу [9].

Серед європейських країн, слід звернути увагу на Ірландію. У цій країні професія адвоката дозволила двом ірландським жінкам просунути у своїй кар'єрі до посади Президента цієї країни. Так, Мері Робінсон (Mary Robinson 1944 року народження) стала першою жінкою в Ірландії, яку було обрано Президентом цієї країни (1990–1997), а з часом верховним комісаром ООН з прав людини (1997–2002). Свою професійну кар'єру розпочала як адвокат. В 1967 р. вона стала барристером Королівської корпорації барристерів м. Дубліна, а в 1968 р. – магістром права Гарвардського університета. В 1980 р. отримала посаду старшого адвоката. Протягом 20 років гідно засідала у Сенаті. Мері Робінсон називають ірландською Індірою Ганді [10].

Наступницею Мері Робінсон на посаді Президента Ірландії (1997–2011) стала Мері Макаліз (Mary McAleese 1951), яка також, як й попередня Президент, є адвокатом. Вона стала другою в історії Ірландії жінкою-президентом. Вищу юридичну освіту отримала у Королівському університеті у Белфасті. Розпочинала свою кар'єру як адвокат [11].

В історії Фінляндії також відомий випадок, коли жінка-юрист змогла просунути у своїй професійній кар'єрі від юриста до Президента країни. Так, фінка Тар'я Халонен (Tarja Halonen 1943) отримала вищу юридичну освіту у Гельсінському університеті в 1968 р. Свою професійну кар'єру вона розпочала, як юрист в організації профспілок Фінляндії. Вона стала першою жінкою-президентом в історії Фінляндії. Тар'я Халонен керувала

країною протягом максимального терміну 12 років (2000–2012). Багато уваги приділяла питанням соціальної рівності та підкреслювала важливість турботи про обділених і слабких. Оскільки Конституція Фінляндії не дозволяє балотуватися тричі підряд, в 2012 р. Тар'я Халонен не змогла виставити свою кандидатуру на посаду Президента Фінляндії [12].

На даний час у світі є лише поодинокі випадки, коли жінки-юристи, посідають пост президента держави. Наприклад, у Мальті президентом країни є Марі-Луїз Колейро Прека (1958), юрист за освітою. За материнською лінією пов'язана із Домом Романових. Закінчила Університет Мальти, отримала ступінь бакалавра юридичних і гуманітарних наук. 1 квітня 2014 р. парламент обрав її президентом. Вона стала дев'ятим, самим молодим президентом республіки і другою жінкою на цьому посту після Агати Барбари (1982–1987) [13].

У 2016 р. Цай Інвень (1956) стала першою жінкою-президентом Тайваню. Урочиста церемонія інавгурації першої жінки-президента пройшла в Тайбеї [14]. Зокрема, слід звернути увагу на її біографічні дані у юридичній сфері. Так, у 1978 р. закінчила юридичний коледж Національного університету Тайваню. У 1980 р. отримала ступінь магістра в юридичній школі Корнельського університету. У 1984 р. в Лондонській школі економіки отримала ступінь доктора (PhD) в галузі права. Після повернення з Лондона викладала право в університетах Тайбею.

**Висновки.** Таким чином, доходимо висновку, що професія адвоката надає можливість жінкам зробити блискучу професійну кар'єру не лише в юридичній діяльності, а й в інших сферах життєдіяльності суспільства. Нині у світі відомі приклади успішної роботи жінок-адвокатів, яким вдалося перемогти на виборах Президента країни та успішно реалізувати себе у цьому напрямку професійної кар'єри (Крістіна Елізабет Фернандес де Кіршнер (Аргентина), Мері Робінсон (Ірландія), Мері Макаліз (Ірландія), Тар'я Халонен (Фінляндія)). На даний час жінки-юристи є президентами Мальти та Тайваню. Так, Марі-Луїз Колейро Прека є Президентом Мальти, а Цай Інвень є Президентом Тайваню. Як уявляється, їх професійний досвід, знайомство із юриспруденцією допомагає успішно здійснювати керівництво країною. Це є стимулом для тих жінок-юристів, зокрема адвокатів, які в подальшому прагнуть приймати участь у виборах Президента країни та успішно реалізувати себе на цьому посту.

#### Література

1. Аракелян М.Р. Сравнительная адвокатура: курс лекций. Одесса: Юридична література, 2009. 236 с.
2. Бакаянова Н.М. Етичні принципи адвокатури в Україні: монографія. Одеса: Юридична література, 2005. 298 с.
3. Флейшиц Е.А. О женской адвокатуре // Цивилист. Научно-практический журнал. М.: АНО «Юридические программы», 2008. № 2. С. 96–105.
4. Гармаш А., Королева С. Женщина в системе уголовного правосудия. URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?>
5. Яценко Н. Толковый словарь обществоведческих терминов. URL: <http://www.slovarnik.ru/html-tsot/6/6mansipasi8.html>.
6. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 5: П–С; К.: Укр. енцикл., 2003. 736 с.

7. Norgren Jill. Belya Lockwood. Blazing the Trail for Women in Law URL: <http://www.archives.gov/publications/prologue/2005/spring/belya-lockwood>.
8. Дедерихс М. Хиллари Клинтон и власть женщин. М.: ЦСЭН, 1995.
9. Вознесенская Э. Кристина Киршнер – биография Президента Аргентины. URL: <http://she-win.ru/politica/247/cristina-kirchner>.
10. Михеев В. Евросоюз дозрел до матриархата/ URL: <http://alleuropalux.org/?p=2326&print=print>.
11. Marsh Michael. Mary McAleese. URL: <http://britanica.com/.../topic/...Mary-McAleese>.
12. Печко В. Человек недели: Тарья Халонен. URL: [www.euromag.ru/man\\_of.../18830.html](http://www.euromag.ru/man_of.../18830.html).
13. URL: <https://ib.ua/file/person/3778-mariluiz-koleyro-preka/html>.
14. Перша жінка-президент Тайваню вступила на посаду. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-in-brief/2016/05/160520-om-taiwan-woman>.

#### **А н о т а ц і я**

***Аніщук Н. В. Успішні жінки-юристи у світі: кар'єра від адвоката до президента держави.*** – Стаття.

Стаття присвячена гендерному дослідженню юридичної професії, яка розкриває можливість реалізації в інших сферах, зокрема, політичній. Концентрується увага на висвітленні діяльності успішних жінок-адвокатів у світі, які успішно побудували свою кар'єру та стали Президентом країни.

*Ключові слова:* жінки-адвокати, президент, професія юрист, гендерна рівність, гендерні дослідження.

#### **А н н о т а ц и я**

***Аніщук Н. В. Успешные женщины-юристы в мире: карьера от адвоката до президента государства.*** – Статья.

Статья посвящена гендерному исследованию юридической профессии, которая раскрывает возможность реализации в других сферах, в частности, политической. Концентрируется внимание на освещении деятельности успешных женщин-адвокатов в мире, которые успешно построили свою карьеру и стали президентом страны.

*Ключевые слова:* женщины-адвокаты, президент, профессия юрист, гендерное равенство, гендерные исследования.

#### **S u m m a r y**

***Anischuk N. V. Successful female lawyers in the world: career from advocate to president of the state.*** – Article.

The article is devoted to gender research of the legal profession, which reveals the possibility of realization in other spheres, in particular, political. The focus is on highlighting the activities of successful women lawyers in the world who successfully built their careers and became the president of the country.

*Key words:* women-lawyers, president, profession of a lawyer, gender equality, gender studies.

УДК 341.64

*Н. Є. Блажівська*

### ПІЛОТНІ РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ: ПОНЯТТЯ ТА ПРОЦЕДУРА ПРИЙНЯТТЯ

**Постановка проблеми.** Пілотні рішення Європейського суду з прав людини (надалі – Європейський Суд) становлять безумовний інтерес для юридичної науки. По-перше, це самостійний вид рішень Європейського Суду, які виносяться в рамках особливої правової процедури. По-друге, це унікальне міжнародно-правове явище. По-третє, комплексне вивчення питань, пов'язаних з пілотними рішеннями, дозволить збагатити знання про діяльність Європейського Суду в цілому. Крім того, сама необхідність існування подібного виду рішень є відображенням проблем, з якими стикається Європейський Суд при здійсненні правосуддя: кожне пілотне рішення демонструє конкретні системні або структурні проблеми правових систем держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основних свобод (надалі – Конвенція).

**Мета статті.** Визначити суть поняття «пілотне рішення». На основі аналізу цього явища визначити причини і правові підстави для винесення таких рішень. Окрему увагу приділити висвітленню одних з перших пілотних рішень, прийнятих Європейським судом з прав людини. З'ясувати проблеми, наявні в цій сфері та спробувати закласти основу для їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу** дослідження. Визначення поняття «пілотне рішення» не зустрічається ні в офіційних документах, ні в юридичній літературі. Однак фактично в першому ж пілотному рішенні були сформульовані його ознаки. Згодом вони регулярно відтворювалися в подальших пілотних рішеннях. Нарешті, в 2011 році ці ознаки були закріплені в новій редакції Регламенту Європейського Суду (надалі – Регламент) (правило 61) [1].

До 1 вересня 2011 року Європейським Судом було винесено 13 пілотних рішень. Всі вони переважно стосувалися або права на розумні строки судового розгляду, або виконання рішення судів, або права власності. Перше пілотне рішення було винесене Європейським Судом 22 червня 2004 року у справі «Broniowski v. Poland» [2]. У цій справі заявник не міг домогтися виплати йому польською владою компенсації за експропріацію після Другої світової війни. Влада посилялася на відсутність грошових

коштів. У своєму рішенні Європейський суд визнав порушення права власності і відклав розгляд питання про присудження справедливої сатисфакції, закликавши державу-відповідача вжити додатково до індивідуальних заходів у справі заходи загального характеру. Подібні заходи, на думку Європейського Суду, сприяли б відновленню прав приблизно 80 тисяч потенційних заявників, які перебувають в аналогічній ситуації. Польща в короткі терміни виконала свої зобов'язання згідно з цим рішенням Європейського Суду і уклала із заявником мирову угоду, яка дозволила Європейському Суду вилучити заяву з реєстру розглянутих справ.

Грунтуючись на аналізі винесених пілотних рішень та тексті Регламенту, можна сформулювати наступне визначення: пілотне рішення – це остаточне рішення у справі, в якому Європейський Суд визнає порушення Конвенції, а також встановлює, що подібне порушення носить масовий характер внаслідок структурної (або системної) дисфункції правової системи держави-відповідача, і наказує цій державі зробити певний вид заходів загального характеру.

Необхідність появи інституту пілотних рішень пов'язана з наявністю системних або структурних дисфункцій національних правових систем держав-учасниць Конвенції. Крім того, процедура пілотних рішень є відгуком на рекомендації Комітету міністрів Ради Європи. Так, Комітет міністрів запропонував Європейському Суду, під час визнання порушення Конвенції, вказувати в своїх рішеннях (якщо це можливо), яка системна проблема лежить в основі порушення і джерело цієї проблеми, особливо коли вона виникає в численних скаргах, аби допомогти державам і Комітету міністрів знайти прийнятне рішення та контролювати виконання рішень [3].

Процедура прийняття пілотного рішення покладає на державу-відповідача юридичний обов'язок вжити заходів загального характеру, тобто заходів організаційного, адміністративного чи законодавчого характеру (переважно Європейський Суд самостійно вказує на характер необхідних для вжиття заходів), які усувають причини порушення Конвенції та які не допускають їх порушення в подальшому.

На думку суддів Європейського Суду, процедура пілотного рішення сприятиме розгляду аналогічних справ у пришвидшеному порядку, оскільки всі скарги, які надійдуть після прийняття пілотного рішення, будуть заморожені на рік, щоб надати державі можливість вирішити проблему шляхом створення ефективного засобу правового захисту і досягнути зі всіма заявниками мирових угод [4].

Правило 61 Регламенту передбачає також, що Європейський Суд перед тим, як ініціювати процедуру пілотного рішення, насамперед, повинен запитати думку сторін про те, чи викликана скарга існуванням такої проблеми чи дисфункції у відповідача, а також про те, чи прийнятним буде розглядати скаргу в рамках цієї процедури [1]. Водночас правило 61 не містить переліку факторів, які дозволяють визначити, чи підходить застосування процедури пілотного рішення до конкретного випадку, чи виправдано ініці-

ювання процедури відповідними фактами і юридичними питаннями, пов'язаними з багатьма порушеннями. Процедура пілотного рішення намагається об'єднати три ключових питання: інтереси тих, чії права були порушені (припинення порушення прав Конвенції та виплата компенсації), інтереси національних органів в подоланні структурних і системних проблем, інтереси належного здійснення європейського правосуддя.

Відповідно до згаданого правила, Європейський Суд повинен визначити характер встановленої ним системної проблеми чи аналогічної дисфункції, а також визначити заходи щодо вирішення вказаної проблеми, які відповідач повинен вжити на національному рівні згідно із вимогами, які містяться в резолютивній частині рішення. У зв'язку з цим Європейський Суд має право відкласти вирішення питання про справедливую компенсацію повністю або частково до вжиття відповідачем індивідуальних заходів чи заходів загального характеру, зазначених в пілотному рішенні. Проте конкретні стандарти і умови, за наявності яких Європейський Суд має право відкласти вирішення згаданого питання, не визначені, тому він приймає рішення на власний розсуд та із врахуванням практики раніше винесених пілотних рішень.

На думку окремих дослідників, правило 61 Регламенту нечітко формулює необхідні елементи процедури пілотного рішення. До того ж, відсутнє роз'яснення критеріїв визначення, коли окремі категорії скарг можуть бути відкладені, а коли категорично недопустимим є відкладення розгляду деяких категорій скарг [5]. У Регламенті лише зазначено, що Європейський Суд в будь-який час може розглянути відкладену скаргу, якщо вирішить, що цього потребують інтереси належного здійснення правосуддя. Зрозуміло, що у тих випадках, коли мова йде про безпосередню загрозу життю, здоров'ю чи недоторканності заявника, скарга, як правило, не відкладається на більш пізній розгляд.

Положення про мирне врегулювання спору закріплює, що така угода повинна містити заяву держави-відповідача про виконання заходів загального характеру, вказаних у пілотному рішенні, а також про заходи щодо відновлення прав, доступних іншим особам, які звернулися зі скаргою, або потенційним заявникам. Таким чином, найбільш важливою метою правила 61 є, насамперед, юридичне оформлення розробок, отриманих в процесі всієї еволюції процедури пілотного рішення, починаючи з резолюції Комітету міністрів Ради Європи 2004 року і першого пілотного рішення у справі «Broniowski v. Poland» і завершуючи підсумковими положеннями декларацій, прийнятих на конференціях за участю членів Ради Європи, а також рішеннями, винесеними до закріплення правила 61 в Регламенті.

Ініціювання процедури пілотного рішення не охоплює і не відображає всі факти порушень і пов'язані з ними юридичні проблеми, з якими мають справу заявники, у тому числі зумовлені структурною проблемою. Європейський Суд обирає лише найбільш гострі та ключові структурні проблеми і вказує на вжиття заходів загального характеру, необхідних, в першу чергу, для вирішення найбільш гострої дисфункції. При цьому більшість структурних

проблем пов'язані з іншими проблемами, які існують всередині національної правової системи. У зв'язку з цим Європейський Суд повинен бути уважним і коректним у формулюванні структурної проблеми, аби в подальшому це дозволило йому реалізувати загальні заходи у повній мірі.

Ряд науковців підкреслює, що особливість процедури пілотного рішення полягає в тому, що, виносячи його, Європейський Суд бере на себе роль суду першої інстанції, зобов'язуючи державу здійснити конкретні дії [6]. Водночас процедура пілотного рішення виявляє нову можливість у розгляді та врегулюванні значних категорій подібних скарг і підвищує перспективи забезпечення ефективного дотримання Конвенції.

У літературі можна зустріти дві підстави застосування повної процедури пілотного рішення [7]. По-перше, така процедура може і повинна застосовуватися у всіх ситуаціях, коли Європейський Суд дійшов висновку, що інші засоби переконання не будуть ефективними. По-друге, така процедура може бути корисною в ситуаціях, коли в державі прихильники і супротивники вирішення проблеми, відповідно до Конвенції, заходять в глухий кут. Тому рішення Європейського Суду може послужити додатковим аргументом і зсунути «баланс» в потрібному напрямку.

Деякі вчені зауважують, що в результаті застосування процедури пілотного рішення формується правова позиція стосовно тлумачення певних положень Конвенції і протоколів до неї, яка допомагає Європейському Суду в подальшому ефективно і оперативно розглядати справи, а також сприяє швидкому і ефективному усуненню недоліків, які стосуються захисту порушених прав в національному правопорядку [6].

Незважаючи на позитивні відгуки щодо процедури пілотного рішення, існують й негативні міркування щодо нього. Так, у літературі висловлюється наступна позиція: коли Європейський Суд вказує державі на необхідність внесення змін в законодавство для вирішення проблеми, яка зачіпає не тільки права заявника, але й інших осіб, він таким чином «узурпує» відповідні повноваження в Комітеті міністрів Ради Європи [6].

Ще одним аспектом дослідження правової природи процедури пілотного рішення є нові властивості і якості Європейського Суду, які набуваються ним внаслідок застосування цієї процедури. Так, Європейський Суд в рамках процедури пілотного рішення наділив себе законотворчими повноваженнями, оскільки вона підкреслює конституційну функцію Європейського Суду, виділяючи при цьому, що Конвенція – це конституційний елемент європейського суспільного порядку [8].

На думку окремих науковців, процедура пілотного рішення – це не лише процедура, яка оцінює дотримання положень Конвенції державою-відповідачем, а й процедура судової законотворчості, яка передбачає внесення змін в законодавство до виправлення системного дефекту його внутрішнього правопорядку [7]. Одночасно, ряд учених виступають за обмеження компетенції Європейського Суду, в тому числі в рамках процедури пілотного рішення, як варіант недопущення конфліктів між конвенційною системою і національними правовими системами в майбутньому [8]. Однак з

цією точкою зору не можна погодитися, оскільки, по-перше, ефективний розвиток процедури пілотного рішення як для Європейського Суду, так і для держав-відповідачів є можливим у разі взаємної довіри та відкритості. По-друге, подолання структурних проблем є можливим у випадку рівного і вільного доступу Європейського Суду до джерела виявленої дисфункції. У разі наявності обмежень у правових системах держав-відповідачів для виконання заходів загального характеру процедура пілотного рішення не зможе досягнути ефективних цілей. І, нарешті, по-третє, удосконалення процедури є можливим у значній мірі завдяки співпраці усіх членів Ради Європи і розвитку прецедентної практики Європейського Суду щодо виявлення і усунення структурних проблем. Ще одним приводом для критики процедури пілотного рішення є вибір Європейським Судом першої поданої заяви для вивчення системного порушення Конвенції, що оскаржувалося в інших аналогічних скаргах. Сьогодні одним із недоліків правової бази процедури пілотного рішення є відсутність ясності у визначенні процедурних питань. Проте цим підкреслюється «обережний» підхід Європейського Суду до встановленої процедури, прагнення до її застосування лише у виняткових випадках, коли, по-перше, наявна впевненість, що виявлені порушення дійсно виступають наслідком наявності структурної проблеми; по-друге, держава-відповідач може забезпечити реалізацію зазначених заходів загального характеру; по-третє, Європейський Суд неодноразово вказував державі на недопущення наступних аналогічних порушень при винесенні попередніх рішень.

Треба зазначити, що відсутність конкретних рамок і критеріїв під час вирішення питання про застосування процедури пілотного рішення є для Європейського Суду вигідною умовою, оскільки ця обставина не зобов'язує часто застосовувати цю процедуру. Крім того, правотворче визначення деяких питань процедури пілотного рішення виглядає досить складним з точки зору юридичної техніки, тому Європейський Суд не спішить у цьому питанні [9].

Таким чином, процедура пілотного рішення розроблена як засіб для ефективної боротьби з масовими порушеннями конвенційних прав системного характеру, які приводять до повторюваних скарг. Шляхом процедури пілотного рішення Європейський Суд намагається подолати наявні структурні проблеми у сфері прав людини шляхом: виявлення дефектів, які виникають із системної проблеми на національному рівні; забезпечення ефективності реалізації приписаних заходів загального характеру національною владою. Процедура пілотного рішення виступає більш ефективним засобом впливу Європейського Суду на невжиття загальних заходів державою-відповідачем, оскільки види відповідальності за порушення зобов'язань відповідно до статті 46 Конвенції є менш дієвими заходами [10]. Процедура пілотного рішення дозволяє вийти за предметні межі індивідуальної скарги та перенести правові наслідки на необмежене коло осіб, права яких порушені, а також коли існує загроза порушення аналогічних прав внаслідок наявності в національній правовій системі держави-відповідача структурної дисфункції та практики, не сумісної з Конвенцією.



Закріпивши механізм пілотного рішення, Європейський Суд наділив себе новою функцією – можливістю вказувати державам-відповідачам на конкретні способи усунення виявлених порушень Конвенції в рамках національної правової системи. Не можна стверджувати, що процедура пілотного рішення є вирішенням усіх проблем, пов'язаних із надмірним навантаженням Європейського Суду. Однак у цієї процедури є потенціал, здатний зменшити навантаження та усунути деякі структурні (системні) проблеми. Адже процедура пілотного рішення була розроблена для того, щоб сприяти державам-членам у виконанні своїх обов'язків в рамках конвенційної системи шляхом усунення структурних проблем на національному рівні.

Незважаючи на те, що процедура пілотного рішення дозволяє Європейському Суду виходити за рамки конкретної справи, вона приводить до скорочення розгляду аналогічних скарг і застосування загальних заходів стосовно необмеженого кола громадян як потенційних заявників Європейського Суду. Зрозуміло, немає жодних гарантій, що конкретний випадок застосування процедури пілотного рішення здатний у повній мірі відображати різноманітні факти і правові питання, пов'язані з численними порушеннями. Дійсно, подібні сумніви можуть виникати як у держав-відповідачів, так і у Європейського Суду. Але сьогодні останній намагається максимально розвинути процедури, в межах яких конвенційний механізм захисту прав надає можливість усунути не просто одиничний факт порушень, а й причини допущених порушень з боку держави-відповідача.

**Висновки.** Процедура пілотного рішення стала природною реакцією Європейського Суду у відповідь на збільшення навантаження, а також послужила приводом для початку розвитку новаторської процедури, що дозволила Європейському Суду використовувати інший підхід до вирішення проблемних питань. Таким чином, доходимо висновку, що реалізація загальних заходів є основним ідеологічним елементом процедури пілотного рішення, оскільки юридичною метою процедури виступає усунення структурної проблеми правової системи держави-відповідача. Водночас існує необхідність у подальшому вдосконаленні та регламентації стандартів, положень, які в повній мірі розкривали б сутність і парадигму розвитку цієї процедури.

#### Література

1. Регламент Європейського суду з прав людини від 4 листопада 1998 року. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/980\\_067](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/980_067).
2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Broniowski v. Poland» від 28 вересня 2005 року. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70326>.
3. Resolution Res (2004)3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004, at its 114th Session). URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805dd190](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dd190).
4. Pilot Judgments. URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Pilot\\_judgments\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf).
5. The Pilot-Judgment Procedure. URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Pilot\\_judgment\\_procedure\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_ENG.pdf).
6. CCBE Comments on the Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights. URL: [http://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality\\_distribution/public/documents/HUMAN\\_](http://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/HUMAN_)

RIGHTS/HR\_Position\_papers/EN\_HR\_20100628\_CCBE-Comments-on-the-Pilot-Judgment-Procedure-of-the-European-Court-of-Human-Rights.pdf.

7. Haider D. The Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights. URL: <http://www.brill.com/pilot-judgment-procedure-european-court-human-rights>.

8. Leach P., Hardman H., Svetlana Stephenson. Can the European Court's Pilot Judgment Procedure Help Resolve Systemic Human Rights Violations? *Human Rights Law Review*, Volume 10, Issue 2, 1 June 2010, Pages 346–359. URL: <https://academic.oup.com/hrlr/article-abstract/10/2/346/692838>.

9. Yavuz M. The Pilot Judgement Procedure: A Breakthrough to Overcome. *Workload of The European Court of Human Rights?* URL: <http://www.taa.gov.tr/indir/the-pilot-judgement-procedure-a-breakthrough-to-overcome-the-workload-of-the-european-court-of-human-rights-bWFrYWxlIDBkMWZlLWViNTU4LWE3ZWnkLWU0ZjI0LnBkZnw3NjI/>.

10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

#### А н о т а ц і я

**Блажівська Н. Є. Пілотні рішення Європейського суду з прав людини: поняття та процедура прийняття.** – Стаття.

Стаття присвячена розкриттю суті пілотних рішень Європейського суду з прав людини. Досліджуються природа пілотних рішень, причини і правові підстави їх винесення, а також процедура винесення пілотних рішень. Особливу увагу приділяється висвітленню одних з перших пілотних рішень, прийнятих Європейським судом з прав людини.

*Ключові слова:* пілотне рішення, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини.

#### А н н о т а ц и я

**Блаживская Н. Е. Пилотные решения Европейского суда по правам человека: понятие и процедура принятия.** – Статья

Статья посвящена раскрытию сущности пилотных решений Европейского суда по правам человека. Исследуется природа пилотных решений, причины и правовые основания их вынесения, а также процедура вынесения пилотных решений. Особое внимание уделяется освещению одних из первых пилотных решений, принятых Европейским судом по правам человека.

*Ключевые слова:* пилотное решение, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека.

#### S u m m a r y

**Blazhivska N. E. Pilot judgments of the European Court of Human Rights: the concept and making procedure.** – Article.

The article is devoted to the disclosure of the contents of the pilot judgments of the European Court of Human Rights. The nature of pilot decisions, the reasons and legal grounds for their passing, as well as the procedure for making pilot judgments are explored. Particular attention is paid to highlighting some of the first pilot judgments passed by the European Court of Human Rights.

*Key words:* pilot judgments, Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights.

УДК 343.93

*А. В. Головач*

### ЗМІСТ ПРОГНОЗУВАННЯ В УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

**Постановка проблеми.** Як свідчить практика кримінально-виконавчої діяльності в Україні, однією з умов, що сприяє вчиненню злочинів та правопорушень у сфері виконання покарань, є низький рівень аналізу та прогнозування стану криміногенної ситуації в установах виконання покарань (далі – УВП). При цьому, серед проблем, що мають безпосереднє відношення до даного кримінологічного процесу у сфері виконання покарань чіткої науково обгрунтованої методології аналізу та прогнозування немає. А це, у свою чергу, відповідним чином впливає й на рівень запобігання та в цілому протидії різноманітним суспільно небезпечним явищам в УВП. Як результат: щорічно кількість, зокрема, злочинів, що вчиняються засудженими до позбавлення волі та обмеження волі є сталою [1, с. 12–14]. Незмінними із року в рік є й інші показники, що характеризують зміст кримінально-виконавчої діяльності в Україні (число випадків вилучення у засуджених заборонених предметів; дисциплінарних проступків; конфліктних ситуацій поміж засудженими, а також між цими особами та персоналом УВП тощо) [2].

Таким чином, слід визнати наявність складної прикладної проблеми, яка потребує вирішення у тому числі на науковому рівні. Саме зазначені обставини й обумовили вибір теми цієї наукової статті, а також визначили її основне завдання – на підставі з'ясування змісту аналізу та прогнозування стану криміногенної ситуації в УВП, розробити науково обгрунтовані заходи, спрямовані на удосконалення існуючих проблем з означеної тематики дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Результати вивчення наукової літератури показують, що досить плідно та активно питаннями аналізу та прогнозування криміногенної ситуації займаються такі науковці, як: О.М. Бандурка, В.І. Борисов, В.С. Батиргареева, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, В.К. Гришук, О.М. Джужа, В.М. Дрьомін, С.Ф. Денисов, А.П. Закалюк, О.Г. Колб, О.Г. Кулик, І.М. Копотун, В.А. Меркулова, П.П. Михайленко, В.М. Литвин, П.Л. Фріс, О.Г. Фролова та інші.

Водночас серед спеціальних наукових видань, які безпосередньо відносяться до означеної у цій статті тематики дослідження, особливе місце

займає навчальний посібник «Запобігання правопорушенням у місцях позбавлення волі», опублікований у 2010 році за загальною редакцією професорів В.Л. Ортинського та О.Г. Колба [3].

Отже, враховуючи, що ця робота вийшла у світ ще у 2010 році, а також ті суттєві зміни, які відбулись у сфері виконання покарань за останній період (повне підпорядкування органів та установ виконання покарань Міністерству юстиції України; ліквідація територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби України; внесення низки змін і доповнень у чинне кримінально-виконавче законодавство, тема цієї статті є актуальною та такою, що має теоретичне і практичне значення.

**Виклад основного матеріалу** дослідження. У науці під кримінологічним прогнозом розуміють вірогідне, науково обгрунтоване судження про майбутній стан злочинності, її детермінанти, можливості впливу на неї у певний період часу. Процес отримання, опрацювання та аналізу необхідної для прогнозу інформації називається прогнозуванням [4, с. 58]. З огляду на те, що серед вчених немає єдиного підходу стосовно визначення поняття «прогнозування діяльності УВП», на нашу думку, під цим слід розуміти процес отримання, аналізу, опрацювання, синтезу та використання необхідної інформації для забезпечення виконання кримінального покарання у виді позбавлення волі та досягнення його мети. Такий висновок випливає з того, що:

1) елементи мети покарання, які зазначені у ст. 50 КК та ст. 1 КВК України, є системними і становлять зміст єдиного процесу – виконання покарання;

2) інформаційне забезпечення в УВП спрямоване на досягнення єдиної цілі – мети покарання, незважаючи на різноманітність впливів, що здійснюється відносно засудженого передбаченими ст. 6 КВК України основними засобами виправлення та ресоціалізації, а отже, обумовлена необхідністю здійснення різних видів діяльності адміністрацією виправної (виховної) колонії;

3) серед детермінант злочинності під час прогнозування домінуючими є не тільки і не стільки організаційно-правові основи, як інші різносторонні аспекти діяльності персоналу УВП, тому так важливо мати науково обгрунтований прогноз щодо можливостей впливу адміністрації на злочинність, включаючи причини, що породжують, та умови, які їй сприяють.

Як встановлено, кримінологічне прогнозування є частиною соціального прогнозу, який охоплює всі явища і процеси життєдіяльності суспільства: перспективи розвитку науки й техніки, економіки, демографічних й етнічних процесів, охорони здоров'я, освіти, мистецтва, держави і права тощо. Саме тому видами галузевого прогнозування можуть бути будь-які специфічні сфери суспільства, у тому числі процес виконання кримінальних покарань та профілактики злочинів у ДКВС. При цьому, однією з важливих галузей соціального прогнозування в УВП має бути передбачення розвитку кримінологічно значимих явищ і процесів. Зазвичай вчені розрізняють три види передбачення:

а) передрікання, яке здійснюється найчастіше на буденному, поверхневому рівні;

б) прогнозування, що ґрунтується на наукових засадах, кількісних та якісних параметрах будь-якого явища, які відображають об'єктивні закономірності його теперішнього і можливого майбутнього стану;

в) планування, яке поряд із передбаченням майбутнього розвитку явищ і процесів, вказує на необхідність здійснення певних заходів з метою позитивного впливу на них [5, с. 159].

Цілком очевидним є те, що будь-яка галузь соціального управління є цілеспрямованою діяльністю з реалізації конкретних завдань. Це повною мірою стосується і тієї сфери, яку вивчає так звана пенітенціарна кримінологія [6, с. 305]. Зокрема, ґрунтуючись на виявлених у процесі наукового аналізу детермінантах злочинності в УВП, кримінологи визначають імовірність майбутнього її стану, тенденції розвитку, динаміки, зміни якісних характеристик і на цій основі прогнозують відповідні науково обґрунтовані заходи щодо протидії цьому суспільно небезпечному явищу. У найбільш загальному вигляді прогнозування в колоніях здійснюється таким чином: суб'єкт прогнозування (адміністрація загалом, спеціально уповноважений підрозділ або посадова особа) спостерігає обраний об'єкт (засудженого, який відбуває покарання), виявляє його основні закономірності і, представивши у ці закономірності певні емпіричні дані, складає прогноз на майбутнє. При цьому метою кримінологічного прогнозування в УВП є визначення умов (соціальних явищ, процесів, спрямованість кримінально-виконавчої політики тощо), за яких стали б можливими позитивні зміни стану злочинності в колоніях. У широкому розумінні кримінологічний прогноз в УВП повинен дати відповідь на такі запитання:

а) як виглядатимуть із заданою вірогідністю на відповідний термін основні показники злочинності (стан, рівень, структура та інші) у ДКВС;

б) якою є вірогідність змін у видах злочинності в УВП і в категоріях злочинців-рецидивістів;

в) які саме детермінанти і з якою силою негативно чи позитивно впливатимуть на злочинність серед осіб, які відбувають покарання в УВП;

г) які категорії засуджених можуть поповнити коло рецидивістів;

ґ) яке існує співвідношення між найближчими і більш віддаленими завданнями боротьби зі злочинністю в УВП (ДКВС загалом та в окремо взятих колоніях) та які заходи є найпридатнішими для їх досягнення.

За часом прогнозування в УВП можна поділити на коротко-, середньо- та довгострокове.

Короткострокове прогнозування (від одного до двох років) передбачає вирішення поточних завдань боротьби зі злочинністю. Цей вид прогнозування обумовлений тим, що майже 10% засуджених – це особи, для яких судом призначення покарання до одного року позбавлення волі [7, с. 30]. Як свідчить практика, дане прогнозування є досить достовірним (звичайно, зважаючи на характер і динаміку процесів, що відбуваються в суспільстві) [4, с. 58].

Середньострокове прогнозування (від двох до п'яти років), а кількість таких засуджених становить в УВП до 45%, дозволяє враховувати можливі впливи на злочинність та її зміни на макроскопічному рівні (у межах системи ДКВС України); використовувати існуючий антикриміногенний потенціал цих явищ і процесів; своєчасно розробляти адекватні заходи щодо нейтралізації або послаблення криміногенних наслідків, які можуть настати; підготувати відповідні людські, матеріальні та інші ресурси тощо.

Довгострокове прогнозування (від п'яти до десяти – п'ятнадцяти років) за існуючих методик може давати лише деякі загальні оцінки можливих тенденцій злочинності.

Під час кримінологічного прогнозування в УВП використовуються такі відомі в науці основні методи: екстраполяції, експертної оцінки та моделювання [8, с. 185].

На практиці найбільш поширеним є метод екстраполяції – проекція на майбутнє щодо тенденцій і стану злочинності в УВП у минулому та сьогоденні. Водночас застосовується метод вирівнювання динамічних рядів показників злочинності за роками (побудова тренда – прямої лінії, що відображає крапками реальне значення конкретних явищ за всі роки спостереження на мінімальну суму квадратів відстані) [9, с. 678]. Велике значення при цьому має ступінь стабільності показників певного виду злочинів. Зокрема, у структурі злочинності в УВП щорічно сталою є кількість зареєстрованих утеч з місць позбавлення волі (ст. 393 КК України), що є об'єктивними проявами суперечностей, які лежать у сфері соціального буття та суспільної свідомості покарання [6, с. 330-331]. Водночас недоліком цього методу є те, що він забезпечує потрібний рівень достовірності лише в короткострокових прогнозах і за умови достатньої стабільності суспільних відносин у країні загалом та в окремо взятій УВП. Як свідчить статистика, ДКВС України сьогодні перебуває у досить складному становищі, яке охопило усі сфери життєдіяльності засуджених. Зокрема, у 2015–2016 роках в УВП все частіше стали реєструватись групові вияви злочинності з боку засуджених та їх непокори представникам адміністрації колоній і СІЗО [1, с. 12-14]. Звичайно, що в такій ситуації метод екстраполяції не може досягти мети прогнозування криміногенної обстановки в УВП, а тому розраховувати на нього слід не завжди.

Доречнішим у цьому випадку є метод моделювання – розробка математичних моделей (на основі прогнозування) функціонування певних соціальних явищ, у тому числі злочинності, визначення закономірностей їх розвитку, особливостей взаємодії з іншими соціальними об'єктами [10, с. 4–5]. Як свідчить практика, зазначений метод передбачає прогнозування кількісних характеристик злочинності, які відображають її залежність від дії соціально-економічних, політичних, правових та інших чинників. Таким чином, підставивши у модель значення детермінант, що обумовлюють злочинність в УВП на прогнозований період, можна визначити майбутній її стан. Проте, як показало проведене дослідження, складність зазначеного методу полягає в тому, що залишаються недостатньо вивченими всі причини, які поро-

джують, та умови, що сприяють вчиненню злочинів, механізм їх взаємодії та сила впливу кожного з них на злочинність, а тому цей метод теж залишається лише як вірогідно-прогнозований і не дає можливості персоналу УВП здійснювати ефективну боротьбу зі злочинністю.

Якість кримінологічних прогнозів, як свідчить практика, підвищується при поєднанні екстраполяції та моделювання з методом експериментальних оцінок, зміст якого полягає в узагальненні думок фахівців щодо змін кількісних і якісних показників злочинності за прогнозований період. При цьому, враховується стаж роботи, кваліфікація, галузь наукових інтересів тощо. Крім того, на зміст і якість даного прогнозу об'єктивно впливають рівень розвитку конкретної галузі науки та характер самого об'єкта, що вивчається, зважаючи на те, що вивчення злочинності належить до найбільш складних завдань соціальної науки. Важливим чинником також виступають різноманітні теорії профілактики злочинів і виконання кримінальних покарань та практика їх реалізації (так звані кримінологічна та кримінально-виконавча політики), які, як влучно зазначила О.Г. Фролова, часто не систематизовані і являють собою роз'єднанні знання, зібрані в різний час, у різних умовах, на різних засадах, з різним ступенем вірогідності й точності, різними авторами, що значно ускладнює або робить неможливим їх взаємне порівняння та узагальнений аналіз [10, с. 61].

**Висновок.** Отже необхідність аналізу та прогнозування стану криміногенної ситуації в установах виконання покарань є очевидною та такою, що має прикладний характер, позаяк дає можливість вчасно та ефективно запобігати суспільно небезпечним явищам і процесам, а також іншим негативним наслідкам у сфері виконання покарань та раціонально, виважено і цілеспрямовано використовувати наявний в нашій державі кримінологічний потенціал у боротьбі зі злочинністю, включаючи у тому числі й рецидивні прояви з боку засуджених, які відбувають покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі та арешту [11].

#### Література

1. Про діяльність підрозділів охорони, нагляду та пожежної безпеки установ виконання покарань у 2016 році: інформ. бюл. Київ: Міністерство юстиції України, 2017. 43 с.
2. Реалізація принципу диференціації та індивідуалізації виконання покарань у кримінально-виконавчій діяльності України: навч. посіб. / за заг. ред. О.Г. Колба та О.М. Джужи. Київ: Кондор, 2016. 336 с.
3. Запобігання правопорушенням у місцях позбавлення волі: навч. посіб. 2-е вид., допов. і випр. / В.Л. Ортинський та ін.; за заг. ред. В.Л. Ортинського та О.Г. Колба. Луцьк: ПП Іванюк В.П., 2010. 244 с.
4. Антонян Ю.М. О понятии преступления. Вопросы борьбы с преступностью. М.: Юрид. Лит., 1977. Вып. 26. С. 25–29.
5. Аналіз стану криміногенної обстановки в установах виконання покарань кримінально-виконавчої системи за 1998–2003 роки. К.: Державний департамент України з питань виконання покарань, 2003. № 4/1-214. 31 жовт. 5 с.
6. Антонян Ю.М. Взаимодействие личности преступника и социальной среды. Вопросы борьбы с преступностью. М.: Юрид. Лит., 1979. Вып. 30. С. 27–38.
7. Астемиров З.А. Основы разработки профессиональной модели типовых специалистов для исправительно-трудовых учреждений. Проблемы подготовки кадров в вузах МВД СССР. Рязань, 1972. С. 14–18.

8. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в 2004 р. за даними судової статистики. Вісник Верховного Суду України. 2005. № 5 (47). С. 23–34.
9. Асмолов А.Г. Психология личности: Учебник. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1990. 367 с.
10. Багрій-Шахматов Л.В., Туликов В.О. Віктимізація як криміногенний чинник. Вісник Академії правових наук України. Х., 1995. № 4. С. 77–84.
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/paran9#n9> (час доступу 31.03.2018).

#### А н о т а ц і я

**Головач А. В. Зміст прогнозування в установах виконання покарань.** – Стаття.

В статті з'ясовано прогнозування стану криміногенної ситуації в установах виконання покарань, визначені проблемні питання з означеної тематики досліджені та розроблені науково обгрунтовані шляхи їх вирішення.

*Ключові слова:* аналіз; прогноз; криміногенна ситуація; установа виконання покарань; засуджений; злочин; персонал; правопорушення.

#### А н н о т а ц и я

**Головач А. В. Содержание прогнозирования в учреждениях исполнения наказаний.** – Статья.

В статье изучено содержание прогнозирования состояния криминологической ситуации в учреждениях исполнения наказаний, установлены проблемные вопросы по этой тематике исследования и разработаны научно обоснованные пути их решения.

*Ключевые слова:* анализ; прогноз; криминогенная ситуация; учреждение исполнения наказаний; осужденный; преступление; персонал; правонарушение.

#### S u m m a r y

**Golovach A. V. Content of forecasting in institutions performance of pictures.** – Article.

The article predicts the state of the crime situation in penitentiary institutions, identifies problem issues in the identified subject of research and develops scientifically substantiated ways of their solution.

*Key words:* analysis; forecast; criminogenic situation; penal institution; condemned; crime; personnel; offense.



УДК 342.922:351.71

*Н. Ю. Задирака*

**БАГАТОАСПЕКТНІСТЬ КАТЕГОРІЇ  
«ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА»**

**Постановка проблеми.** Категорія правового режиму характеризується багатоаспектністю в політичному, економічному, соціальному та правовому вимірах, зокрема, охоплює різні прошарки правової матерії. Правовий режим публічного майна має публічне (адміністративно-правове) забарвлення, що зумовлюється особливостями цього правового інституту, а також суміжних інститутів інших галузей – права власності, підприємницького права і таке інше. Це встановлює основоположний характер правового режиму публічного майна для формування належної практики реалізації відповідного інституту адміністративного права. Водночас на доктринальному рівні не достатньо розроблено сутнісні характеристики зазначеного явища як юридичної категорії, у тому числі в об'єктному вимірі.

**Метою статті** є дослідження сутності та змісту категорії «правовий режим публічного майна».

**Виклад основного матеріалу.** За етимологією термін «режим» у перекладі з латинської означає управління, командування, керівництво, керування. Онтологічним описом терміна «режим» є: державний лад, поєднання засобів і методів здійснення влади; чітко встановлений порядок життя (праці, відпочинку, лікування, сну тощо); система обов'язкових правил, вимог, норм, принципів, встановлених для будь-якої діяльності; стан, положення, статус кого-небудь чи чого-небудь [1, с. 124]. У цьому сенсі правовий режим публічного майна на доктринальному рівні найчастіше тлумачиться за двома напрямками: загальнотеоретичний підхід (С.С. Алексєєв, В.М. Баранов, Д.Д. Коссе, М.І. Матузов, В.Д. Перевалов, А.С. Спаській, Е.М. Шамсумова та інші); спеціальногалузевий рівень (Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Д.С. Денисюк, С.Ф. Константинов, В.К. Колпаков, Ю.О. Тихомиров та інші).

На переконання М.А. Баламуш, саме суспільні відносини встановлюють специфіку адміністративно-правового регулювання в межах правового режиму як штучно створеного державою реального правового засобу, зміст якого визначається через об'єкт і предмет відповідного режиму [2, с. 16]. Як вказує Л.О. Головка, у цьому сенсі йдеться про підтримання

відповідного суспільного становища й економічного зростання, підвищення якості життя, соціальної активності, ступеня незалежності людини та довіри до владних інституцій, забезпечення належного рівня добробуту, свободи, поваги, економічної ініціативи та іншого [3, с. 13]. Власне, у частині використання та правової охорони публічного майна об'єктом правового режиму будуть виступати суспільні відносини, спрямовані на задоволення національних інтересів держави щодо раціонального й ефективного використання відповідного капіталу, а також публічних інтересів суб'єктів приватного права в частині підтримання правопорядку та безперешкодного використання майна загального користування. Предметом же вказаного режиму має виступати нормативно регламентована модель поведінки публічної адміністрації та згаданих суб'єктів приватного права задля мінімізації негативних діянь і подій в цій сфері.

До того ж, важливо додатково зробити акцент на тому, що категорія «правовий режим» має легістське забарвлення. Так, цей термін згадується, хоча не завжди визначається в Конституції України, Митному Кодексі України, законах та підзаконних нормативно-правових актах, а також у актах органів судової влади. За таких умов під час здійснення правової охорони публічного майна правовий режим суттєво та контекстуально охоплює предмет, специфічну взаємодію правових способів і засобів, інструментів діяльності публічної адміністрації або ж реалізацію правових процедур у цілому, а також мету правового регулювання.

Такий динамічний комплекс є систематизованим, відкритим, багатогалузевим і має змінну внутрішню побудову. У цьому сенсі для функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації правових режимів публічного майна адміністративно-правові норми, як правило, мають компліментарну структуру, тобто поєднуються з нормами інших галузей публічного чи приватного права. Нерідко викладений ракурс нормативної спрямованості правового режиму публічного майна зумовлює під час регламентації відповідного виду суспільних відносин застосування специфічних для інших галузей права правових методів.

Зокрема, при визначенні поняття правового режиму публічного майна та встановлення його специфіки для окремих видів публічного майна потрібно спиратися на легістський, інструментальний, впорядковувачий, інтерактивний, функціонально-соціальний та аксіологічний підходи. Так, легістський вимір розуміння зазначеного правового режиму зорієнтований на інтегративний (як на національний, так і наднаціональний) формат відносин у сфері використання та здійснення правової охорони публічного майна. По суті, йдеться про зв'язаність держави правом під час встановлення методів, типів і способів для забезпечення належного порядку правового регулювання [4, с. 64-65; 5, с. 285]. Починаючи з XIX ст., наведений підхід можна вважати передумовою для формування наукової думки про поняття правового режиму, зокрема, публічного майна. Тим не менше, істотним недоліком запропонованих процедурних характеристик описуваного режиму є значна залежність від центру прийняття рішень у рамках

публічного управління при використанні та здійсненні правової охорони публічного майна. Як наслідок, в умовах політичних та соціально-економічних криз і перетворень може виникати стан правової невизначеності щодо ключових та/або виключних суб'єктів публічної адміністрації, а також їхньої компетенції у сфері реалізації правових режимів окремих видів публічного майна.

По суті, для належної реалізації адміністративних процедур, що стосуються правових режимів окремих видів публічного майна, більш раціональним вбачається інструментальний підхід щодо їх розуміння. У цьому плані мається на увазі сприйняття відповідної юридичної категорії як проміжної ланки між нормативним актом і практикою правозастосування [6, с. 3–4]. Однак, незважаючи на загальну праксеологічну зорієнтованість цього підходу, у наведених позиціях не приділено достатньої уваги комунікативним і результативним характеристикам правового режиму публічного майна. Відповідно, досліджуваний інструментальний підхід не повною мірою враховує публічні інтереси суб'єктів публічного та приватного права щодо належного й ефективного використання публічного майна. Такий ступінь несприятливості або сприятливості у задоволенні вказаних публічних інтересів істотним чином також впливає на неможливість повноцінного становлення та розвитку новітньої парадигми «економіки знань», зокрема, при реалізації українських моделей публічного управління в межах правових режимів окремих видів публічного майна.

Звідси адекватною відповіддю на поставлену проблематику визначення та здійснення правового режиму публічного майна вбачаються впорядковувачий та інтерактивний підходи стосовно тлумачення вказаної дефініції. Зокрема, впорядковувачий вимір розуміння правового режиму публічного майна пов'язаний з його комплексними, у тому числі міжгалузевими регулятивними властивостями, які забезпечені державним примусом і виявляються на рівні правових норм в аспекті процесу та результату правового впливу [7, с. 26–27]. Як вказує В.М. Бевзенко, досліджувана юридична категорія постає як інституціоналізовані в конкретній сфері людської життєдіяльності правила гри задля забезпечення реалізації мотивації вчинків особи й досягнення очікуваних результатів [8, с. 25]. Натомість інтерактивний підхід, незважаючи на свій також комплексний формат, більшою мірою спрямований на соціальне регулятивне середовище вказаної юридичної категорії, у межах змісту якого втілюється взаємозв'язок між об'єктами як носіями режиму (конкретним інститутом, явищами, процесами) для досягнення визначених цілей [9, с. 23].

Відтак, варто наголосити, що для належного розуміння правового режиму публічного майна необхідно зважати не лише на формальний, але й на змістовний його виміри. На переконання З.Ю. Соколюка, викладений ракурс розуміння, у першу чергу, вказує на принципову необхідність врахування «власного кола» діяльності публічної адміністрації під час здійснення правової охорони публічної безпеки та публічного порядку [10, с. 104]. У цьому плані мається на увазі потреба в системному врахуванні та поєднанні кау-

зальних, телеологічних, часових, просторових, процедурно-організаційних, суб'єктно-компетенційних і забезпечувальних властивостей правового режиму публічного майна. Тобто вектор практичного втілення цього правового режиму має брати до уваги порядок взаємовідносин у сфері використання публічного майна, а також власне тріаду права власності та суміжних правових титулів, обмежень та обтяжень стосовно публічного майна.

З іншого боку, розкриті підходи щодо розуміння правового режиму публічного майна не позбавлені окремих недоліків. У вказаному контексті насамперед йдеться про недостатньо чітко окреслення матеріальних і формальних ознак правового режиму публічного майна як правової дефініції. Так, ступінь можливості або неможливості задоволення публічних інтересів учасників відносин у сфері використання публічного майна майже повністю проігноровано за цими підходами. Як наслідок, стає неперсоніфікованою направленість регламентації правових режимів за окремими видами публічного майна. До того ж, досліджувані підходи не повністю розкривають інструментальний вимір і нормативність, передумови та вимоги до соціальних процесів у частині практики реалізації правових режимів окремих видів публічного майна.

У зв'язку з викладеними зауваженнями щодо впорядковуючого та інтерактивного підходів потрібно додатково орієнтуватися на той факт, що в українських реаліях реформа публічної адміністрації, у тому числі в контексті децентралізації зумовила виникнення ще й функціонально-соціального й аксіологічного підходів стосовно розуміння правового режиму публічного майна. Зокрема, функціонально-соціальний підхід базується на тлумаченні відповідного режиму як ефективного використання юридичного інструментарію в межах широких загальнозначущих соціальних процесів (або станів) для оптимальної нормативної регламентації поведінки груп суспільних відносин визначеної ділянки соціального життя з метою задоволення їх публічних інтересів і створення бажаного соціального ефекту, стану [11, с. 243; 12, с. 32; 7, с. 27; 13, с. 66]. За таких обставин важливим аспектом вказаного підходу є чітко встановлений «рівень» застосування правового режиму публічного майна. Йдеться про практику імплементації цього режиму не в окремих соціальних ситуаціях, а в комплексному визначенні механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації правових режимів публічного майна як об'єктів соціального середовища. Важливо також усвідомлювати, що функціонально-соціальний підхід максимально повно ілюструє динаміку відносин щодо публічного майна. Можна стверджувати, що в цьому підході втілена можливість активно впливати на об'єктний вимір правового режиму публічного майна з метою встановлення, зміни та припинення правил реалізації відповідних соціальних процесів.

Разом з тим, саме аксіологічний аспект поняття правового режиму публічного майна посилює описаний вище функціонально-соціальний підхід. У цьому сенсі ми маємо на увазі тлумачення зазначеного правового режиму через призму правових цінностей у зв'язках «держава – право» і

«держава – суспільство» за напрямком розвитку правової системи в якості концептуального базису нормотворення, правозастосування та право тлумачної діяльності [14, с. 137; 15, с. 116]. Як правило, у наведеному аксіологічному ракурсі особлива увага приділяється забезпеченню людино- та соціоцентризму, імплементації принципу верховенства права, встановленню та забезпеченню реалізації правопорядку та правового ладу, формуванню адекватної практики правозастосування та ін.

В сутнісному плані правовий режим публічного майна можна представити як невід’ємну складову частину функцій держави, що пов’язана з управлінням. Він базується на загальних засадах, методах та формах публічного управління в частині діяльності компетентних суб’єктів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб при взаємодії з суб’єктами приватного права, а також між собою при реалізації ними своїх посадових обов’язків, регулюванні різноманітних об’єктів і процесів [16, с. 482]. Відповідно, особливості правового режиму публічного майна зумовлюються змістом завдань, які стоять перед державою та місцевим самоврядуванням, особливостями діяльності публічної адміністрації в межах своєї компетенції та ін. Ж. Вендель розглядає ці властивості через призму режиму загального права публічної влади, що включає в себе чотири основні постулати: зв’язаність публічної адміністрації правом; особливий порядок створення та імплементації інструментів діяльності публічної адміністрації; адміністративну юстицію як форму вирішення спорів і конфліктів; відповідальність публічної адміністрації за завдані збитки чи інші винні дії [17, с. 65].

Водночас, як зазначає Д. Бахрах, під таким режимом необхідно розуміти велику кількість інструментів діяльності публічної адміністрації, обумовлену централізованим порядком, імперативним методом юридичного впливу, який виражається в тому, що суб’єкти правовідносин за своїм статусом займають юридично нерівні позиції [16]. Дійсно, правовий режим публічного майна базується на імперативних началах, зокрема, щодо забезпечення суворої підзвітності в діяльності публічної адміністрації. У цьому сенсі, на думку С.В. Ківалова, Л.Р. Білої, таке поєднання правових регуляторів проявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб’єктів правовідносин [18, с. 38]. Враховуючи зазначене, адміністративно-правова природа правового режиму публічного майна постає як взаємодія правових рамок і належних інституційно-функціональних інструментів, що гарантували б можливість здійснення окремими особами своїх прав і обов’язків щодо публічного майна, а також специфіку функціонування публічної адміністрації в указаній сфері, яка відображала б аксіологічні характеристики під час правової охорони публічного майна. При цьому адміністративно-правові характеристики вказаного режиму можна розглядати через організаційно-управлінські процедури, базове завдання яких стосується гарантування національної безпеки та правопорядку.

У цьому контексті правовий режим публічного майна являє собою заснований на нормах адміністративного права особливий порядок функці-

онування його суб'єктів, спрямований на подолання негативних явищ у відповідній сфері публічного управління [19]. Відтак, йдеться про динаміку аксіологічного прояву в частині оптимізації адміністративних процедур під час реалізації правових режимів окремих видів публічного майна. Як пояснює О.О. Крестьянінов, встановлені в централізованому порядку інструменти діяльності публічної адміністрації через імперативний метод юридичного впливу встановлюють порядок реалізації адміністративно-правових відносин, у яких традиційно присутній владний суб'єкт і підлегла особа в юридично нерівних позиціях [20, с. 91]. Фактично така позиція була панівною та прийнятною до моменту інституціоналізації сучасного стану розвитку правничої думки про публічне майно та виокремлення критеріїв формування інституту публічного майна в системі Загально-адміністративного права. Проте варто підтримати ті доктринальні погляди, в яких особлива увага приділяється специфіці порядку діяльності суб'єктів права в різних сферах державного та суспільного життя, який нормативно встановлюється та спрямований на їх суворо цільову та функціональну діяльність у тій царині, де необхідні додаткові засоби для підтримки державного ладу [21, с. 325]. Відповідна теза вказує на статичний підхід щодо правового режиму публічного майна, який стосується реалізації видового регулювання (за окремими видами публічного майна), поєднуючи інструменти діяльності публічної адміністрації, у тому числі організаційної спрямованості.

Разом з тим, із врахуванням новітніх тенденцій публічного правонаступництва, делегування повноважень, наразі не виключена можливість активного та масштабного залучення суб'єктів приватного права до вказаного виду відносин, у першу чергу, на місцевому рівні. Отже правовий режим публічного майна може становити ще й нормативно визначені правила поведінки суб'єктів приватного права, а також порядок реалізації ними своїх повноважень у конкретних умовах (ситуаціях) забезпечення та підтримки суверенітету та оборони держави, інтересів безпеки й охорони громадського порядку спеціально створеними для цієї мети органами публічної адміністрації [22, с. 85]. У цьому сенсі найбільш прийнятним можна вважати тлумачення статичності та динаміки правового режиму публічного майна через поєднання інструментів діяльності публічної адміністрації, зумовлених імперативно-диспозитивними методами правового регулювання з урахуванням національної специфіки та транскордонного характеру правового статусу суб'єктів цих правовідносин.

Для правового режиму публічного майна, окрім інституціонально-функціональних характеристик із публічно-правовим забарвленням, характерною рисою є його соціальна спрямованість. Тобто адміністративно-правовий аспект правового режиму публічного майна визначається через об'єктні характеристики такого майна, встановлені на нормативному рівні та реалізовані з використанням правового інструментарію. Саме наведені аспекти відповідного правового режиму обумовлюють наслідки від дії інструментів діяльності публічної адміністрації на суспільні відносини з

правової охорони публічного майна, що характерні для цього інституту адміністративного права та визначають його реалізацію.

У доктрині сформувався підхід, відповідно до якого правовий режим, зокрема, публічного майна розглядають як різновид соціального режиму [1, с. 126]. На думку І.М. Вороніної, за таких умов правові цінності виступають ядром аксіосфери права, перебувають у його основі та постають як інструменти інтерпретації правової реальності, відіграючи системоутворюючу роль під час здійснення структурованої, логічної, цілісної та ефективної моделі публічного управління [23, с. 6, 8]. Це пов'язано з тим, що під час реалізації правових режимів окремих видів публічного майна проявляється їхній зв'язок з масштабними соціальними процесами, що дає можливість ефективно виконувати поставлені перед публічною адміністрацією завдання під час здійснення публічного управління у сфері публічного майна. Додатково потрібно уточнити, що економіко-правові та соціальні характеристики правового режиму публічного майна в цьому плані є мінливими феноменами та перебувають у стані постійної взаємодії та розвитку. Як наслідок, задовольняються публічні інтереси та потреби учасників державного та суспільного життя під час використання публічного майна на індивідуальному, груповому та загальносоціальному рівнях через механізм адміністративно-правового забезпечення й адміністративні процедури.

**Висновки.** Соціальні цінності постають «лакмусовим папірцем» реального прояву функціонально оформленого правового режиму публічного майна через призму задекларованих юридичних норм і реальної практики правозастосування. У такий спосіб через стан задоволення публічних інтересів суб'єктів відносин у сфері використання публічного майна можна забезпечити: компетенційну автономію суб'єктів публічної адміністрації, що мають повноваження щодо публічного майна; цілеспрямоване використання останнього як ресурсу влади держави; створення умов для децентралізації та в разі необхідності деконцентрації влади; реальну можливість суб'єктів публічного права брати активну участь у цих соціальних процесах.

На базі розкритих вище підходів щодо розуміння правового режиму публічного майна ми доходимо висновку, що під цим поняттям необхідно розуміти чітко визначений порядок правового впливу на суспільні відносини, який встановлюється стосовно публічних матеріальних чи нематеріальних активів, виражених у речах чи їхньому поєднанні, а також у майнових правах та обов'язках, та який відзначається нормативно-ціннісним регулятивним характером інституційно-функціональної природи, що обумовлений публічним інтересом, який втілюється в усіх елементах механізму його адміністративно-правового забезпечення. На базі запропонованого обсягу цього поняття додатково потрібно зважати на публічну (адміністративно-правову) природу вказаного правового режиму при регламентації компетенції публічної адміністрації та її взаємодії з суб'єктами приватного права.

## Література

1. Мінка Т.П. Онтологічна характеристика правового режиму. Право і суспільство. 2012. № 3. С. 123–127.
2. Баламуш М.А. Міграційний режим в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 206 с.
3. Головка Л.О. Право корпоративної власності в процесах суспільної трансформації в Україні: монографія. К.: Видавничий центр НУБіП України, 2012. 224 с.
4. Дюги Л. Конституционное право: Общая теория государства М.: Издание Т-ва И.Д. Сытина, 1908. 957 с.
5. Смелянец Г.Є. Правовий і державний режими: поняття і співвідношення. Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 24. С. 283-286.
6. Пацурківський Ю.П. Правовий режим власності: поняття та зміст. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2013. № 6. С. 3–9.
7. Коссе Д.Д. Значення та сутність правового режиму в правовій системі України. Часопис Київського університету права. 2010. № 2. С. 25–29.
8. Бевзенко В.М. Управління природно-заповідним фондом України. Організаційно-правові питання: монографія. Херсон : Айлант, 2005. 268 с.
9. Исаков В.Б. Фактический состав в механизме правового; науч. ред. С.С. Алексеев. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1980. 128 с.
10. Соколюк З.Ю. Теорія поліції / авт. передм., упоряд. О.І. Панченко. Гадяч: Видавництво «Гадяч», 2005. 207 с.
11. Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. 320 с.
12. Завгородня В.М. Поняття «адміністративно-правовий режим» у понятійному апараті адміністративного права. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2012. № 1 (6). С. 31–35.
13. Матузов Н.И. Политико-правовые режимы: актуальные аспекты / Н.И. Матузов, А.В. Малько. Общественные науки и современность. 1997. № 1. С. 64–69.
14. Семеніхін І.В. Правова доктрина: поняття та особливості. Державне будівництво та місце самоврядування. 2009. Вип. 18. С. 127–139.
15. Толстенко В.Л. Державно-правовий режим і його роль у визначенні форми держави. Наукові праці МАУП. 2014. Вип. 1. С. 115–121.
16. Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. для вузов 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М.: Норма, 2007. 816 с.
17. Ведель Ж. Административное право Франции / пер. с франц. Л.М. Энтина. М.: Прогресс, 1973. 512 с.
18. Ківалов С.В. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб.; 2-е вид., перероб. і допов. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. Одеса: Юрид. літ., 2002. 312 с.
19. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
20. Крестьянинов А.А. Место таможенных режимов в системе административно-правовых режимов. Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. Х.: Нац. юрид. акад. України, 1999. Вип. 37. С. 90–96.
21. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Изд-е г-на Тихомирова М.Ю., 2001. 652 с.
22. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура. Государство и право. 1996. № 9. С. 84–91.
23. Вороніна І.М. Соціально-правові цінності в системі соціально-політичного управління суспільством. Jurnalul juridic național: teorie și practică. 2016. № 1. Ч. 1. С. 5–8.



#### А н о т а ц і я

**Задирака Н. Ю. Багатоаспектність категорії «правовий режим публічного майна».** – Стаття.

У статті розглядаються на доктринальному рівні сутнісні характеристики категорії «правовий режим публічного майна». Досліджуються суспільні відносини щодо використання та правової охорони публічного майна. Автор звертає увагу на те, що категорія «правовий режим публічного майна» має публічно-правове забарвлення та соціальну спрямованість.

*Ключові слова:* публічне майно, правова охорона публічного майна, правовий режим публічного майна, публічна адміністрація, децентралізація влади.

#### А н н о т а ц и я

**Задирака Н. Ю. Многоаспектность категории «правовой режим публичного имущества».** – Статья.

В статье рассматриваются на доктринальном уровне сущностные характеристики категории «правовой режим публичного имущества». Исследуются общественные отношения в сфере использования и правовой охраны публичного имущества. Автор фокусирует внимание на публично-правовом аспекте и социальной направленности категории «правовой режим публичного имущества».

*Ключевые слова:* публичное имущество, правовая охрана публичного имущества, правовой режим публичного имущества, публичная администрация, децентрализация власти.

#### S u m m a r y

**Zadyraka N. Yu. Multidimensionality of category «the legal regime of public property».** – Article.

In the article on the doctrinal level the essential characteristics of Category «The Legal Regime of Public property» is devoted. Examines Public Relations on the use and Legal Protection of Public Property. The author emphasizes to the fact that the Category «The Legal Regime of Public property» has publicly-legal feature and social orientation.

*Key words:* Public Property, Public Property' Legal Protection, Legal Regime of Public Property, Public Administration, Decentralization of Power.

УДК 342.92

*І. Є. Іванов*

**ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА  
НА СТАДІЇ ПОРУШЕННЯ СПРАВИ  
ПРО АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТУПОК**

**Постановка проблеми.** Права і свободи людини та громадянина забезпечуються спеціальним правоохоронним механізмом, який реалізується, зокрема, через правову регламентацію провадження у справах про адміністративні проступки щодо притягнення винних у вчиненні протиправних дій до відповідальності. Саме гарантування законності процесуальних дій та визначена регламентація діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, наділених правами та обов'язками щодо порушення, розгляду справ про адміністративні проступки, є основоположним засобом реалізації прав і свобод особи.

Зважаючи на те, що протокол є важливим процесуальним документом, який офіційно засвідчує факт неправомірних дій, за які передбачена адміністративна відповідальність, то він має бути оформлений належним чином, містити в собі всі дані, необхідні для своєчасного та об'єктивного вирішення питання про наявність у діяннях особи складу адміністративного проступку.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблеми адміністративно-деліктного процесу були предметом досліджень багатьох вчених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Є.В. Додіна, Л.В. Ковалюк, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоець, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи та інших. Разом із тим, у практичному здійсненні провадження в справах про адміністративні правопорушення й нині допускається багато порушень встановленої процедури, у тому числі і щодо складання процесуальних документів. Одним з таких документів є протокол про адміністративне правопорушення, від правильності складання якого залежить законність усіх інших процесуальних дій.

**Метою статті** є встановлення проблем у діяльності компетентних органів державної влади щодо складання адміністративних протоколів і формулювання рекомендацій щодо удосконалення норм адміністративно-деліктного законодавства і правозастосовної практики.

**Виклад основного матеріалу.** Розгляд справ про адміністративні правопорушення визначає логічну і психологічну основу всього адміністративно-деліктного провадження, чіткість, послідовність, ясність якого сприяє реалізації принципу процесуальної економії. Це зумовлено також і тим, що всі процесуальні дії на цій стадії адміністративно-деліктного провадження носять винятково правовий характер, тобто врегульовані в нормативному порядку або повинні бути врегульовані в такому порядку.

Одним з основних завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення є забезпечення правильного застосування норм права, що передбачають адміністративну відповідальність. Вирішення даного завдання здійснюється шляхом встановлення фактичних обставин вчиненого проступку. Під фактичними обставинами розуміються ті дії чи обставини, що відбулися і які необхідно вивчити для того, щоб правильно вирішити справу [1, с. 121]. Від цього етапу першої стадії адміністративно-деліктного провадження здебільшого залежить правильність прийнятого рішення.

Об'єкт пізнання в адміністративному розслідуванні є конкретизованим й визначається законодавцем як фактичні дані, на основі яких встановлюється наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення, згідно зі ст. 278 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [2], посадова особа органу адміністративно-деліктної юрисдикції повинна перевірити, чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення. Під час перевірки протоколів та інших документів суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції вирішує такі питання: чи складений протокол повноважною посадовою особою; чи дотримані вимоги закону щодо його змісту; чи досить повно викладені всі факти, що мають значення для вирішення справи. Перевіряються відповідність вимогам закону й інші матеріали справи.

Чинне адміністративно-деліктне законодавство не містить вказівок на дії, які потрібно чинити, якщо протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення складені з порушенням встановлених вимог щодо їх оформлення. Дослідження практики діяльності органів адміністративної юрисдикції виявило, що посадові особи, уповноважені розглядати справи, дуже рідко направляють матеріали про адміністративне правопорушення особі, що здійснювала адміністративне розслідування, для усунення недоліків, хоча такі випадки інколи зустрічаються.

Часткове вирішення цієї проблеми вбачається нами в необхідності внесення відповідних змін до КУпАП щодо можливості винесення окремої постанови (ухвали) про направлення неналежно оформлених матеріалів справи про адміністративне правопорушення суб'єкту адміністративного розслідування. У постанові (ухвалі) суб'єкту адміністративної юрисдикції, на нашу думку, має бути зазначено, які порушення були допущені під час складання протоколу про адміністративне правопорушення і інших

документів, які необхідно провести додаткові процесуальні дії щодо встановлення доказів (у випадку їх недостатності), які відомості про особу правопорушника повинні бути зазначені в протоколі. Отже для того, щоб протокол виконував свої функції, він повинен відповідати встановленим законодавством вимогам щодо його змісту та форми, дотримання яких є необхідною умовою його законності. Найбільш чітко вимоги, що стосуються змісту протоколу, сформульовані в ст.256 КУпАП.

Відносно форми протоколу про адміністративне правопорушення КУпАП та інші закони України чітких вказівок не містять. Проаналізувавши законодавчі норми щодо протоколу про адміністративне правопорушення, можна зробити висновок, що він має бути складений на паперовому носії інформації. Водночас чітких вказівок, що протокол складається на чистому аркуші паперу або на бланку, не дається.

Більш детально порядок складання протоколу працівниками органів внутрішніх справ наводиться в підзаконних нормативних актах, які регламентують порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в конкретному органі адміністративної юрисдикції, наприклад, в органах поліції – Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції [3].

Протокол про адміністративні правопорушення, на нашу думку, повинен складатися на бланках, які є документами суворої звітності і друкуватися із зазначенням серії і номера, хоча закон до цього не зобов'язує. Водночас це не означає, що складений на чистому аркуші паперу, у разі відсутності бланку, протокол буде визнаний недійсним. Навпаки, протокол, складений на чистому аркуші паперу з дотриманням усіх вимог закону, буде мати юридичну силу, а протокол, складений на бланку з порушенням закону, буде вважатися недійсним.

Усі вимоги щодо складання протоколу можна розділити на три основні групи. Перша група вимог стосується встановлення обставин самого факту вчинення адміністративного проступку. У протоколі під час викладення обставин правопорушення вказується число, місяць, рік, час його вчинення, суть правопорушення, які саме протиправні дії вчинила особа, яка притягається до адміністративної відповідальності. Усі ці дані мають важливе значення, їх не можна вважати лише формальністю. Уповноважена особа, яка здійснює розслідування, повинна ретельно розібратися в характері правопорушення й правильно кваліфікувати дії винного. У протоколі необхідно об'єктивно зазначити ті обставини, які свідчать про наявність адміністративного проступку та його характер.

Від точного опису в протоколі дій, що здійснила особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, залежить і правильність кваліфікації її проступку. Опис таких дій повинен бути чітким і стислим. Ліричні відступи в описовій частині протоколу не допускаються. Більш детальний опис обставин вчинення правопорушення може бути зроблений у поясненнях особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, свідків, потерпілого. Ці пояснення можуть подаватися на окремих аркушах і

додаються до матеріалів справи. Обов'язково зазначається нормативний акт, який встановлює відповідальність за даний вид правопорушення, й конкретна його стаття.

Окреме питання стосується зазначення в протоколі відомостей про повторне вчинення адміністративного правопорушення, особливо коли це має значення за умови кваліфікації діяння правопорушника, як повторного. Не завжди посадова особа органів внутрішніх справ на момент складання протоколу про адміністративне правопорушення володіє інформацією про повторність вчинення особою правопорушення. У більшості випадків така інформація потребує перевірки (як правило, через технічні засоби інформації – картотеки, бази даних електронних засобів інформації), що одразу після виявлення факту правопорушення здійснити на сьогодні неможливо. Тому доволі часто інформація про повторність вчинення особою правопорушення заноситься до протоколу зі свідчень самого правопорушника або інших учасників провадження – свідків, очевидців. Якщо в результаті перевірки така інформація не підтверджується, протокол вважається складеним із порушенням законодавства і не може бути документальним доказом у справі. Тому вважаємо за доцільне відомості про повторність вчинення правопорушення заносити до протоколу лише у випадку їх підтвердження за результатами перевірки. Якщо ж такі відомості підтверджуються після складання протоколу, їх необхідно долучити до матеріалів справи і врахувати в процесі винесення і складення постанови про накладення адміністративного стягнення.

Друга група вимог пов'язана із закріпленням різних обставин, що характеризують особу, яка притягається до адміністративної відповідальності. Стаття 256 КУпАП дуже стисло вказує, що повинно бути зазначено в протоколі про адміністративне правопорушення серед «відомостей про особу порушника» і не дає переліку таких відомостей.

Мінімальною кількістю відомостей про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (з метою її ідентифікації), можна вважати: повне прізвище, ім'я та по батькові; число, місяць і рік народження; повна адреса місця народження особи; фактичне місце проживання особи на час вчинення правопорушення. Такий перелік відомостей про особу дає з доволі високою вірогідністю сказати, що саме ця особа вчинила правопорушення.

Згадана Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення, окрім зазначених відомостей про особу, вимагає включати до протоколу й інші відомості, які безпосередньо не дають ознак для ідентифікації особи, але дозволяють більш точно індивідуалізувати накладення адміністративного стягнення. Так, відомості про громадянство особи дають можливість до іноземців та осіб без громадянства за вчинення грубих адміністративних правопорушень застосовувати адміністративне видворення цих осіб за межі України.

Інструкція вимагає внесення до протоколу про адміністративні правопорушення також наступних даних: про найменування підприємства, уста-

нови, організації, де працює або навчається особа, та її посаду; середньомісячний заробіток або інші доходи особи, яка вчинила правопорушення; кількість осіб, які знаходяться на її утриманні. Ці дані дають можливість більш диференційовано підходити до виду та розміру адміністративного стягнення або передати матеріали про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації чи трудового колективу.

Протокол може бути складений лише відносно громадянина, особу якого підтверджено документами чи свідками. Основними документами, які підтверджують особу, є паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, паспорт, який підтверджує громадянство іншої країни. На практиці для встановлення особи доводиться використовувати й інші документи: військовий або студентський квиток, пенсійне посвідчення, перепустку тощо. Можливо також використовувати картотеку адресного бюро. Безумовно, такі заходи значно підвищують ризик помилки під час ідентифікації особи. Керуватися під час складення протоколу лише даними, отриманими від самого правопорушника, не можна. Непоодинокі випадки, коли правопорушники, аби уникнути відповідальності, називали не свої прізвища та імена. Це ж, але рідко, трапляється, коли особа правопорушника встановлюється за показаннями свідків. У практичній діяльності органів внутрішніх справ були випадки, коли через невірне встановлення особи навіть до кримінальної відповідальності притягалися інші особи.

Третя група вимог стосується форми протоколу. Форма правового акта не означає непотрібної формальності. Форма відбиває конкретний зміст й має певну цінність. В інтересах дотримання принципу законності в Кодексі України про адміністративні правопорушення та нормативних актах відповідних органів, що регламентують документальну форму протоколу, закріплено конкретні вимоги щодо форми протоколу про адміністративне правопорушення [4; 5]. Недотримання цих вимог може призвести до визнання протоколу недійсним чи його зміни. Тому не можна допускати нівелювання значення форми протоколу про адміністративне правопорушення [6, с. 32].

У протоколі зазначається дата й місце його складення, посада, прізвище ім'я та по батькові особи, яка склала протокол, прізвища й адреси свідків, якщо вони були. Відсутність відомостей про особу, яка склала протокол, означає те, що протокол визнається недійсним, адже невідомо, чи складений він уповноваженою на це особою чи ні.

Обов'язковим реквізитом протоколу є дані про роз'яснення особі, яка притягується до відповідальності, її прав та обов'язків, передбачених ст. 268 КпАП, про що свідчить підпис цієї особи. На необхідність їх обов'язкового і повного доведення особі, відносно якої складається протокол, наголошувалось вище. Протокол підписується кількома особами, насамперед особою, яка склала протокол, та правопорушником. Останній повинен бути ознайомлений зі змістом протоколу й може внести до нього свої пояснення чи викласти своє мотивування щодо відмови від його під-

писання. Така відмова не є перепорою для подальшого розвитку справи. Але вона обов'язково має бути зафіксована в протоколі. Ми вважаємо за доцільне підтверджувати цю відмову підписами понятих. За наявності свідків й потерпілих, протокол може бути підписаний й цими особами.

**Висновки.** Проведене дослідження результатів практики застосування норм адміністративно-деліктного законодавства на стадії порушення справи про адміністративний проступок свідчить про необхідність впровадження низки положень, а саме:

- 1) розширення обов'язкових обставин та відомостей (реквізитів), які повинні зазначатись у протоколі про адміністративне правопорушення;
- 2) обов'язкової реєстрації протоколу в органі адміністративної юрисдикції, що здійснює попереднє розслідування справи, та вручення його копії особі, яка притягається до відповідальності, та потерпілому;
- 3) виключення можливості оформлення матеріалів справи без складення протоколу про адміністративне правопорушення;
- 4) визначення моменту та процесуального порядку порушення справи про адміністративний проступок та завершення її адміністративного розслідування.

#### **Література**

1. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122.
3. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376. Офіційний вісник України. 2015. № 99. Ст. 3405.
4. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення та визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів МНС України: наказ МНС України від 27.07.2016 № 725. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1162-16>.
5. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Міністерства юстиції України від 19.12.2011 № 3539/5. Офіційний вісник України. 2011. Ст. 3592.
6. Процесуальний примус в адміністративній відповідальності: монографія / В.К. Колпаков, В.В. Гордєєв, І.М. Сопілко та ін. Х.: Харків юридич., 2011. 416 с.

#### **А н о т а ц і я**

**Іванов І. Є. Основні напрями удосконалення адміністративно-деліктного законодавства на стадії порушення справи про адміністративний проступок.** – Стаття.

Стаття присвячена теоретико-правовій характеристиці змісту і форми протоколу про адміністративне правопорушення, окреслено проблеми його складання. Здійснено аналіз практики адміністративно-юрисдикційної діяльності компетентних органів державної влади на стадії порушення справи про адміністративний проступок. За результатами дослідження сформулювало конкретні пропозиції щодо удосконалення вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства.

*Ключові слова:* адміністративне провадження, адміністративний проступок, адміністративна відповідальність, адміністративний протокол.

**А н н о т а ц и я**

***Иванов И. Е. Основные направления совершенствования административно-деликтного законодательства на стадии возбуждения дела об административном проступке.*** – Статья.

Статья посвящена теоретико-правовой характеристике содержания и формы протокола об административном правонарушении, очерчены проблемы его оформления. Осуществлен анализ практики административно-юрисдикционной деятельности компетентных органов государственной власти на стадии возбуждения дела об административном проступке. По результатам исследования сформулированы конкретные предложения относительно усовершенствования отечественного административно-деликтного законодательства.

*Ключевые слова:* административное производство, административный проступок, административная ответственность, административный протокол.

**S u m m a r y**

***Ivanov I. Ye. The main directions of perfection of administrative and delinquent legislation at the stage of initiating an administrative offense case.*** – Article.

The article is sanctified to legal description of maintenance and form of protocol about an administrative crime, the problems of his stowage are outlined. The analysis of practice of jurisdiction activity of competent public authorities is carried out on the stage of raising action about administrative misconduct. On results research set forth concrete suggestions in relation to the improvement of home tort legislation.

*Key words:* administrative realization, administrative misconduct, administrative responsibility, administrative protocol.



---

УДК 349.6.001.32

*І. І. Каракаш*

## **ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ СПОСОБИ ЗАХИСТУ Й ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ ОБ'ЄКТИ ТА ЇХ РЕСУРСИ**

**Постановка проблеми.** Серед вітчизняних правових галузей, що охороняють і захищають право власності, особливе місце займає цивільне право. Його нормами визначаються підстави, умови і порядок набуття об'єктів та предметів матеріального світу, встановлюються вимоги щодо володіння, користування та розпорядження різноманітними об'єктами права власності, передбачаються правові режими використання безлічі предметів, що знаходяться у цивільному обігу тощо. При цьому головну роль серед них відіграють норми, що присвячені захисту й охороні цивільних прав, і особливо ті з них, які забезпечують захист і охорону права власності.

**Метою статті** є притягнення уваги наукової громадськості та широкої юридичної спільноти до окремих проблем природноресурсової власності в українській правовій системі та питань забезпечення захисту і охорони права власності на природні об'єкти та їх ресурси цивільно-правовими способами.

**Виклад основного матеріалу.** Захисту цивільних прав та законних інтересів у даний час присвячена глава 3 Цивільного кодексу України. Відповідно до ст. 15 кодифікованого цивільного закону, кожна особа має право на захист свого цивільного права у разі його порушення, невизнання або оспорювання. Крім цього, за вимогами вказаної цивільно-правової норми, кожна особа має право на захист свого інтересу, який не суперечить загальним засадам цивільного законодавства.

У ст. 16 Цивільного кодексу йдеться про способи захисту цивільних прав та законних інтересів, якими можуть бути: визнання права; визнання угоди недійсною; припинення дії, яка порушує право; відновлення становища, яке існувало до порушення права; примусове виконання обов'язку в натурі; зміна правовідношення; припинення правовідношення; відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди; відшкодування моральної (немайнової) шкоди; визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Проте наведені цивільно-правові способи захисту прав та інтересів не є вичерпними. Суд може захистити цивільне право або законний інтерес іншим способом, що встановлений договором, законом або судом у визначених законом випадках. Одночасно за вимогами ч. 3 вказаної цивільно-правової норми, суд може відмовити у захисті цивільного права та інтересу особи в разі порушення нею відповідних положень Цивільного кодексу. Зокрема, за ст. 13 Цивільного кодексу ними є: порушення прав інших осіб, зловживання правом, недодержання моральних засад суспільства, неправомірне обмеження конкуренції, зловживання монопольним становищем на ринку, а також застосування недобросовісної конкуренції.

Безумовно, окремі із наведених способів захисту цивільних прав та законних інтересів можуть застосовуватися до захисту й охорони права власності на природні об'єкти та їх ресурси. Відповідно до вимог ст. 386 Цивільного кодексу, держава забезпечує рівний захист прав усіх суб'єктів права власності, і право власності на природні об'єкти не є виключенням.

Зазначені положення щодо захисту цивільних прав та законних інтересів поширюються на захист і охорону права природноресурсової власності, пов'язаної з їх господарським використанням, передбаченим главою 15 Господарського кодексу України [1]. Так, згідно з ч. 5 ст. 148 Господарського кодексу, природні ресурси можуть надаватися суб'єктам господарювання у користування або купуватися ними у лише в порядку, передбаченому законом.

Проте, якщо використання природних об'єктів за ст. 149 Господарського кодексу здійснюється в порядку загального або спеціального природо-користування, їх використання суб'єктами господарювання на власницькій основі, відповідно до ст. 150 вказаного кодексу, реалізується на основі права власності на землю. Суб'єктам господарювання, згідно із зазначеною господарсько-правовою нормою, може передаватися у власність земля із закритими водоймами, ділянками лісів, загальнопоширеними корисними копалинами, що знаходяться в ній, у тому числі громадянам для ведення фермерського господарства, а також сільськогосподарським підприємствам – для господарської діяльності. Із цього випливає, що захисту підлягають не лише власницькі правомочності суб'єктів державної чи комунальної власності, а й права приватних власників господарювання.

У ст. 20 Господарського кодексу, присвяченій захисту прав суб'єктів господарювання, не передбачено будь-яких виключень для захисту державної, комунальної або приватної власності. Кожен суб'єкт господарювання має рівне право на захист своїх прав і законних інтересів. Вони захищаються шляхом: визнання наявності або відсутності прав; визнання повністю або частково недійсними актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також актів інших суб'єктів, що суперечать законодавству, ущемляють права та законні інтереси суб'єктів господарювання; визнання недійсними господарських угод з підстав, передбачених законом; відновлення становища, яке існувало до порушення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання; припинення дій, що порушують

право або створюють загрозу його порушення; присудження до виконання обов'язку в натурі; відшкодування збитків; застосування штрафних санкцій; застосування оперативних господарських санкцій; застосування адміністративно-господарських санкцій; встановлення, зміни та припинення господарських правовідносин; іншими способами, передбаченими законом.

У зазначеній нормі Господарського кодексу передбачені способи захисту будь-яких суб'єктивних прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, у тому числі прав власників природних об'єктів та їх ресурсів. Однак, беручи до уваги, що власницькі правомочності на природні ресурси реалізуються суб'єктами господарювання в межах права земельної власності, необхідно простежити, як способи їх захисту й охорони закріплені в чинному Земельному кодексу.

Відповідно до ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу, захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється шляхом: визнання прав; відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав; визнання угоди недійсною; визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; відшкодування заподіяних збитків; застосування інших, передбачених законом, способів.

Із порівняльного аналізу наведених положень Земельного кодексу щодо шляхів захисту прав на земельні ділянки зі способами захисту прав господарюючих суб'єктів, закріплених у Господарському кодексі, щонайменше, можна зробити декілька висновків. З одного боку у кодифікованому земельному законі йдеться про захист прав на земельні ділянки громадян і юридичних осіб, не пов'язуючи їх з господарською діяльністю. Отже земельно-правові способи захисту прав на землю є універсальними і забезпечують їх захист, включаючи і право власності на землю, незалежно від цілей використання земельних ділянок. З іншого боку, незважаючи на функціональний характер способів захисту прав господарюючих суб'єктів, передбачених у Господарському кодексі, вони за своїми видами є більш різноманітними. Зокрема, вони надають суб'єктам, які використовують земельні ділянки та розташовані на них природні ресурси, ширші можливості вибору засобів захисту відповідних суб'єктивних прав, у тому числі права власності на них.

Не важко помітити, що у наведеній земельно-правовій нормі зазначені шляхи захисту земельних прав поширюються лише на громадян і юридичних осіб, та по суті спрямовані на захист права приватної земельної власності. Проте їх універсальний характер дозволяє застосовувати їх і для забезпечення захисту права комунальної та державної власності на землю. Однак захист земельних та інших природноресурсових прав юридичних осіб комунальної та державної власності здійснюється на основі користувальницького захисту й охорони, оскільки господарське використання ними природних ресурсів здійснюється на праві постійного чи строкового користування. Такий висновок безпосередньо випливає зі змісту ч. 2

ст. 152 Земельного кодексу, що передбачає захист прав землекористувачів і охоплює захист права орендного використання юридичними та фізичними особами земельних ділянок комунальної та державної власності.

Відсутність у ст. 152 Земельного кодексу вказівок на окремі способи захисту права земельної власності у порівнянні зі ст. 20 Господарського кодексу не означає, що вони зовсім не передбачені у кодифікованому земельному законі. Важливі положення стосовно захисту земельних прав закріплені у ст. 154 Земельного кодексу, що присвячений відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за порушення права власності на землю. Так, відповідно до вимог цієї земельно-правової норми, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування без рішення суду не мають права втручатись у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою або встановлювати непередбачені законодавчими актами додаткові обов'язки чи обмеження. У випадку порушення зазначених вимог вони несуть відповідальність за шкоду, заподіяну їх неправомірним втручанням у здійснення власником своїх власницьких повноважень щодо володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою.

Відповідно до ст. 155 Земельного кодексу, у разі видання органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування акта, яким порушуються права особи щодо володіння, користування чи розпорядження належною їй земельною ділянкою, такий акт визнається недійсним. Збитки, завдані власникам земельних ділянок внаслідок видання зазначених актів, підлягають відшкодуванню в повному обсязі органом, який видав акт.

Аналогічні заборони щодо запобігання втручанням інших органів і організацій, управлінських структур та суб'єктів господарювання, фізичних і юридичних осіб у діяльність власників земельних ділянок та землекористувачів, за винятком випадків порушення ними земельного законодавства, передбачені й іншими законодавчими актами. Так, відповідно до вимог ст. 27 Закону України «Про оренду землі» [2], що присвячена захисту прав орендаря та орендодавця на орендовану земельну ділянку, орендареві забезпечується захист його права на орендовану земельну ділянку нарівні із захистом права власності на земельну ділянку відповідно до закону. Орендар в установленому законом порядку має право витребувати орендовану земельну ділянку з будь-якого незаконного володіння та користування, на усунення перешкод у користуванні нею, відшкодування шкоди, заподіяної земельній ділянці громадянами і юридичними особами України, іноземцями, особами без громадянства, іноземними юридичними особами, в тому числі міжнародними об'єднаннями та організаціями.

Разом з тим в окремих випадках на використання власником земельної ділянки або її частини може бути встановлено обмеження. Крім цього, згідно зі ст. 110 Земельного кодексу, право власності на земельну ділянку може бути обтяжено правами інших осіб. Обтяження прав землевласників та обмеження прав землекористувачів передбачені у наступних нормах кодифікованого земельного закону. Обтяження прав на земельні ділянки

(крім обтяжень, безпосередньо встановлених законом) підлягають державній реєстрації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно у порядку, встановленому законом [3].

За вимогами ч. 1 ст. 111 Земельного кодексу, обтяження прав на земельну ділянку встановлюється законом або актом уповноваженого на це органу державної влади, посадової особи, або договором шляхом встановлення заборони на користування або розпорядження земельною ділянкою, у тому числі шляхом її відчуження. Широко відомою законодавчою заборонаю щодо розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення є норми, що закріплені у п. п. 14 та 15 Перехідних положень чинного Земельного кодексу, які встановлені з моменту його прийняття з періодичним продовженням їхньої дії, зокрема, щодо заборони внесення права на земельну частку (пай) до статутних капіталів господарських товариств до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2019 року та заборони купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності (крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб), та купівлі-продажу або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, із встановленими виключеннями з цього, до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2019 року [4].

Одночасно слід зауважити, що чинна законодавча заборона стосовно розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення під широко розповсюдженою назвою «мораторій», на наш погляд, скоріше за все відноситься до обмеження права розпорядження, а не до обтяження користування земельною ділянкою. Виходячи із легального визначення обтяження права власності на земельну ділянку («встановлення на неї прав інших осіб»), до таких обтяжень можна було б віднести земельні сервітути [5], передбачені у главі 16 Земельного кодексу, які можуть встановлюватися договором, законом, заповітом або рішенням суду та здійснюватися способами, найменш обтяжливими для власника земельної ділянки.

Згідно ч. 2 ст. 111 Земельного кодексу, законом та прийнятими відповідно до нього нормативно-правовими актами, договором або рішенням суду можуть бути встановлені обмеження у використанні земель. До них за вказаною нормою відносяться наступні: умова розпочати і завершити будову або освоєння земельної ділянки протягом встановлених строків; заборона на провадження окремих видів діяльності; заборона на зміну цільового призначення земельної ділянки і ландшафту; умова здійснити будівництво, ремонт або утримання дороги чи ділянки дороги; умова додержання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт;

умови надавати право полювання, вилову риби, збирання дикорослих рослин на своїй земельній ділянці в означений час і в установленому порядку. За вимогами ч. 4 ст. 111 Земельного кодексу, обмеження у використанні земель (крім обмежень, безпосередньо встановлених законом та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами) підлягають державній реєстрації в Державному земельному кадастрі у порядку, встановленому законом, і є чинними з моменту державної реєстрації.

Обмеження у використанні земельних ділянок можуть впливати із добросусідських відносин, що врегульовані у главі 17 Земельного кодексу. За умови добросусідських відносин власники та землекористувачі земельних ділянок повинні обирати такі способи їх використання відповідно до цільового призначення, які водночас завдають власникам чи землекористувачам сусідніх земельних ділянок найменше незручностей (затінення, задимлення, неприємні запахи, шумове забруднення тощо). Вони можуть мати місце у випадках самообмеження землевласниками своїх прав щодо використання земельних ділянок в публічних інтересах, в інтересах інших осіб або з метою фактичного збереження якості земельної ділянки. На практиці не поодинокі випадки добровільної відмови від реалізації окремих прав чи добровільного прийняття певних обов'язків при використанні власниками та землекористувачами своїх земельних ділянок.

У главі 18 Земельного кодексу передбачено чимало інших обмежень щодо використання ділянок землі. До них відносяться, наприклад, встановлення охоронних зон земельних ділянок (ст. 112) і зон їхньої санітарної охорони (ст. 113), встановлення санітарно-захисних зон (ст. 114) та зон особливого режиму використання земель (ст. 115). Ці обмеження можуть бути встановлені як для земельних ділянок, що відносяться до приватної власності, так і для земель комунальної та державної власності.

Подібні обмеження права властиві та використання інших природних об'єктів, наприклад, земельних ділянок з розташованими на них закритими водоймами, лісовими ділянками, загальнопоширеними корисними копалинами, природними ландшафтами, встановлені у відповідних актах чинного законодавства. Вони закріплені у Водному і Лісовому кодексах, Законах «Про природно-заповідний фонд України» і «Про виключну (морську) економічну зону України», про рослинний і тваринний світ та інших природноресурсових законодавчих актах.

Однак зазначені обмеження щодо використання природних об'єктів та їх компонентних складових є обмеженнями іншого порядку. Безумовно, вони обмежують права їх власників і користувачів. Проте одночасно вони обмежують можливості здійснення реальних дій стосовно використання земельних ділянок і розташованих на них природних ресурсів. Встановлення наведених обмежень пов'язано з властивостями, значимістю і функціями природних об'єктів. У зв'язку з обмеженістю природноресурсової власності на відповідні об'єкти природного походження у порівнянні з правом власності на землю, такі обмеження у переважній більшості поши-

рені на здійснення права природокористування, а не на реалізацію права власності на відповідні природні об'єкти та їх ресурси.

Певної уваги заслуговує захист суб'єктивних прав під час здійснення перетворення природноресурсової власності. У вузькому розумінні воно може мати місце, наприклад, під час перетворення спільної сумісної власності громадян на землю у їхню спільну часткову власність в умовах розпаду сімейної, фермерської або прибудинкової земельної власності, або, навпаки, під час злиття спільної часткової власності у спільну сумісну власність землевласників. Незважаючи на те, що суб'єктний склад співвласників при такому перетворенні права земельної власності може не змінюватися, слід мати на увазі можливість існування в подібних випадках багатовидових відносин власності між їх учасниками: індивідуальної відокремленої, спільної часткової та спільної сумісної земельної власності. Їхнє відмежування один від одного має принципове значення для забезпечення захисту прав співвласників землі [6].

У широкому розумінні перетворення відносин власності на природні об'єкти, зокрема, земельної власності, відбувається у випадках передачі земельних ділянок державної власності у комунальну власність та земельних ділянок комунальної власності у державну власність, що передбачено у ст. 117 Земельного кодексу, під час безкоштовної приватизації земельних ділянок громадянами шляхом передачі земель державної чи комунальної власності в приватну власність, що передбачено у ст. 118 Земельного кодексу, під час передачі земель колективних сільськогосподарських підприємств у приватну власність юридичних осіб, що, наприклад, було передбачено указом Президента України № 1529/99 від 3 грудня 1999 року [7] та в інших випадках зміни відносин власності. Особливості подібних видів перетворення права земельної та іншої природноресурсової власності полягають у тому, що при таких перетвореннях має місце зміна суб'єкта права власності, при збереженні незмінності об'єкта права.

Суворо кажучи, як у вузькому розумінні, так і у широкому розумінні перетворення права природноресурсової власності, відбувається припинення однієї форми, виду або різновиду права власності та виникають інші стосунки власності, передбачені законом. У випадках їх здійснення у добровільному порядку, наприклад, на договірній основі або на підставі адміністративного акта, вони не викликають особливих ускладнень для забезпечення захисту прав власників природних об'єктів. Інша справа, коли відбувається примусове припинення відносин природноресурсової власності, зокрема, права власності на землю.

Підстави примусового припинення прав на землю закріплені у ст. 143 Земельного кодексу, що охоплює як припинення права власності на землю, так і припинення права користування земельною ділянкою. У наступних земельно-правових нормах детально регламентуються умови їх реалізації для кожного способу припинення права земельної власності і права землекористування. Проте, оскільки примусове припинення суб'єктивних прав на землю здійснюються поза волею власників або землекористувачів,

загальним для підстав, що припиняють право власності на землю і право землекористування, є судовий порядок їх застосування.

Диференційований підхід до розгляду змісту ст. 143 Земельного кодексу, дозволяє виділити підстави примусового припинення права власності на землю та умови примусового припинення права землекористування. До примусових підстав припинення права власності на земельну ділянку, що здійснюється у судовому порядку, відносяться: конфіскація земельної ділянки; примусове звернення стягнень на земельну ділянку по зобов'язаннях власника цієї земельної ділянки; примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності; невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у випадках, визначених Земельним кодексом. Однак, якщо у перших двох випадках примусове припинення права земельної власності може застосуватися в порядку цивільного або кримінального судочинства, з поданням доказів про вчинені правопорушення власником земельної ділянки, то у останніх випадках вони можуть здійснюватися лише в порядку цивільного судочинства, оскільки у таких випадках відсутні правопорушення з боку власника землі.

За ч. 4 ст. 41 Конституції України, примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Безумовно, наведені положення Основного Закону поширюються і на право приватної земельної власності, яке у даний час охоплює не тільки право власності на земельні ділянки громадян, а й право власності на землю юридичних осіб недержавної та некомунальної власності.

Однак у ст. 145 Земельного кодексу передбачається можливість припинення права власності на земельну ділянку особи, якій земельна ділянка не може належати за правом власності. Згідно з положеннями вказаної земельно-правової норми, якщо до особи переходить право власності на земельну ділянку, яка не може перебувати у її власності, ця ділянка підлягає відчуженню власником протягом року з моменту переходу такого права. За ч. 4 ст. 22 чинного Земельного кодексу, до таких земельних ділянок належать ті з них, які відносяться до земель сільськогосподарського призначення, а такими землевласниками не можуть бути іноземні громадяни, особи без громадянства, іноземні юридичні особи та іноземні держави. Тому, якщо земельна ділянка сільськогосподарського призначення все ж перейшла у їхню власність за законом передбачених підстав, наприклад, на основі прийняття спадщини (ч. 4 ст. 81 та ч. 4 ст. 82 ЗКУ), то вони підлягають відчуженню протягом одного року. Таким чином, закон надає можливість добровільного відчуження земельної ділянки її власником і передбачає для цього річний термін.

У випадках, коли земельна ділянка вказаними землевласниками протягом встановленого строку не відчужена, вона підлягає примусовому відчуженню за рішенням суду. Водночас земельний закон не вказує на причини



не відчуження земельної ділянки. Вони можуть бути пов'язані з неможливістю відчуження земельної ділянки або небажанням власника здійснити її відчуження, що не приймається до уваги і не має юридичного значення. Право власності на земельну ділянку за встановленою підставою підлягає припиненню в силу вимоги, що передбачена законом. Одночасно п. 15 розділу Х «Перехідних положень» Земельним кодексом встановлено заборону на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що утворює певну колізійність між наведеними земельно-правовими нормами.

Зауважимо, що у земельному законодавстві не визначено, кому у такому разі належить право на подання судового позову та чий інтереси він має захищати, а також немає відповіді на деякі інші питання, які можуть виникати при реалізації такої підстави припинення права власності на земельну ділянку. У зв'язку з цим практична реалізація положень примусового відчуження земельних ділянок у розглянутому випадку тривалий час була ускладненою. Правові позиції щодо вирішення зазначених питань були викладені у роз'ясненнях судових органів. Так, у Листі Вищій спеціалізованій суду України «Про деякі питання застосування норм Земельного кодексу України» із роз'ясненням окремих положень щодо розгляду цивільних і кримінальних справ було зазначено, що п. 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу, яким встановлено заборону відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення стосовно праводносин спадкування земель іноземцями не поширюється, а положення ч. 4 ст. 81 Земельного кодексу є імперативними [8]. Аналогічна позиція передбачена у постанові пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики з розгляду справ, що виникають із земельних відносин» щодо іноземних юридичних осіб [9].

У вказаному Листі були також деталізовані умови і процедури такого примусового відчуження земельних ділянок. Зокрема, зазначалося, що обчислення річного строку «добровільного» відчуження земельної ділянки слід відраховувати з моменту одержання іноземним громадянином чи особою без громадянства державного акта на право приватної власності на земельну ділянку. Додатково вказувалося на те, що позивачем у справах про примусове відчуження іноземцями чи особами без громадянства успадкованих земельних ділянок сільськогосподарського призначення можуть бути відповідні органи прокуратури. Однак в умовах реформування органів прокуратури та децентралізації влади більш доцільним було б надання права на подання такого позову зацікавленим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування [10].

У ст. 147 Земельного кодексу передбачено примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності на підставі та в порядку, визначених законом. Таким спеціальним законом є Закон 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» [11]. Відповідно до ст. 1 вказаного закону, примусове відчуження земельних ділянок та інших об'єктів

нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності – це перехід права власності на земельні ділянки та інші об'єкти, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, до держави чи територіальної громади з мотивів суспільної необхідності за рішенням суду.

Слід зазначити, що відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності може відбуватись за згодою власника земельної ділянки та зацікавленої сторони, яка представляє інтереси держави чи територіальної громади. У випадках досягнення згоди під час здійснення викупу земельної ділянки для суспільних потреб, примусове відчуження не здійснюється. У разі неотримання згоди власника земельної ділянки та розміщених на ній об'єктів щодо їх викупу для суспільних потреб, зазначені об'єкти можуть бути примусово відчужені за рішенням суду.

Суттєвим для реального забезпечення захисту прав власників земельних ділянок є вичерпний перелік об'єктів, які можуть розміщуватись на вилученій ділянці землі з мотивів суспільної необхідності, що передбачені у ст. 15 вказаного закону. Ними можуть бути: об'єкти національної безпеки і оборони; лінійні об'єкти та об'єкти транспортної й енергетичної інфраструктури (дороги, мости, естакади, магістральні трубопроводи, лінії електропередач, аеропорти, морські порти, нафтові та газові термінали, електростанції) та об'єкти, необхідні для їх експлуатації; об'єкти, пов'язані з видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення; об'єкти природно-заповідного фонду; кладовища.

Крім цього, чинним законодавством визначено виключну підсудність розгляду справ про примусове відчуження земельної ділянки. Згідно зі ст. 183-1 Кодексу адміністративного судочинства України [12], правом звернення до суду з позовом про примусове відчуження земельної ділянки та об'єктів, що на ній розміщені, наділений орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб. Справи про примусове відчуження земельної ділянки та інших об'єктів, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються адміністративним апеляційним судом за місцем розташування вказаних об'єктів, що підлягає примусовому відчуженню.

На підставі рішення суду та після розрахунків з власником земельної ділянки здійснюється державна реєстрація права власності держави чи територіальної громади на ділянку землі та інші об'єкти, що на ній розміщені. За вимогами ст. 19 спеціального закону, земельна ділянка може бути повернена попередньому власнику у разі, якщо відсутня потреба у її використанні для суспільної необхідності.

Підставою для примусового припинення права власності на землю є конфіскація земельної ділянки. Згідно з ч. 6 ст. 41 Конституції України, конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Незважаючи на те, що земля у суто економічному та юридичному сенсі не є майном, ст. 148

Земельного кодексу, текстуально відтворює конституційне положення, поширюючи його вимоги на здійснення конфіскації земельної ділянки.

Відповідно до ст. 59 Кримінального кодексу України [13], покарання у виді конфіскації майна полягає в примусовому безоплатному вилученні у власність держави всього або частини майна, яке є власністю засудженого. Конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини в якості додаткового покарання. У зв'язку з тим, що кримінальному осуду підлягають лише фізичні особи, конфіскація може застосовуватися в порядку кримінального судочинства стосовно земельної ділянки, що перебуває у приватній власності громадян.

Деякі особливості застосування кримінально-правової конфіскації передбачені для об'єктів спільної власності. Наприклад, якщо конфіскується частина майна, суд повинен зазначити, яка частина майна конфіскується, або перелічити предмети, що конфіскуються. Із цього випливає, що конфіскація земельної ділянки, що перебуває у спільній частковій власності, вимагає виділення із загальної ділянки в натурі, а конфіскація ділянки землі, що знаходиться у спільній сумісній власності громадян може відбуватися після визначення і виділення конфіскованої частки земельної ділянки, що належить засудженій особі.

Земельні ділянки, що належать за правом приватної власності фізичним особам, можуть використовуватися для здійснення господарської діяльності у різних організаційно-правових формах. Так, члени сільськогосподарських кооперативів, згідно зі ст. 20 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» [14], можуть передавати право користування належними їм земельними ділянками кооперативу як пайовий внесок. Це може мати місце при об'єднанні земельних ділянок громадянами для ведення фермерського господарства, передбаченого Законом України «Про фермерське господарство» [15]. Під час здійснення конфіскації ділянок землі, що належать громадянам за правом приватної власності, вони також підлягають виділенню із складу об'єднаних земельних масивів.

Згідно з ч. 2 ст. 59 Кримінального кодексу, конфіскація застосовується лише у випадках, спеціально передбачених в його Особливій частині. У зв'язку з тим, що Кримінальний кодекс приймався раніше Земельного кодексу, конфіскація земельної ділянки в якості додаткового кримінального покарання не знайшла свого закріплення і не передбачена в якості санкції у кодифікованому кримінальному законі. Не знайшла свого прямого вирішення це питання й у ст. ст. 96-1 і 96-2 Кримінального кодексу, що присвячені спеціальній конфіскації та підставам і випадкам її застосування, оскільки в них також немає прямої вказівки на земельну ділянку. Таким чином, незважаючи на закріплення конфіскації в якості підстави припинення права приватної власності на землю у Земельному кодексі, її не можна застосовувати за принципом аналогії закону. Тому для застосування конфіскації земельної ділянки в якості додаткового кримінального покарання необхідне внесення відповідних доповнень до чинного Кримінального кодексу. Слід також зауважити, що зазначена у ст. 114 попе-

реднього Земельного кодексу можливість вилучення земельної ділянки у особи, яка придбала її за доходи, отримані від злочинної діяльності, відсутня в чинному Земельному кодексі.

Конфіскація як підстава припинення права власності передбачена і у Кодексі України про адміністративні правопорушення [16]. Так, відповідно до ст. 29 КУпАП, конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Таким чином, адміністративно-правова конфіскація також здійснюється лише у судовому порядку.

Конфіскації можуть підлягати лише об'єкти, що знаходяться в приватній власності правопорушника. Водночас, згідно зі ст. 25 КУпАП, конфіскація предметів і об'єктів права приватної власності може застосовуватися бути, як основним, так і додатковим адміністративним стягненням. У спеціальній частині КУпАП передбачені заходи адміністративних стягнень за різні правопорушення, у тому числі за правопорушення в галузі земельного законодавства. Проте жодна з його статей не передбачає застосування конфіскації земельної ділянки як основного чи додаткового стягнення. Тому здійснення адміністративно-правової конфіскації земельної ділянки також є проблематичним з точки зору законності її застосування.

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про власність» [17], конфіскація як спосіб припинення права власності на майно, була виключена із попереднього Цивільного кодексу на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [18] Згідно зі ст. 354 чинного Цивільного кодексу, до особи може бути застосовано позбавлення права власності на майно за рішенням суду як санкція за вчинення правопорушення (конфіскація) у випадках, встановлених законом. Відповідно до ст. 148 Земельного кодексу, земельна ділянка може бути конфіскована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Отже за чинним законодавством у даний час конфіскація земельної ділянки може здійснюватися в порядку цивільного судочинства, в адміністративному судочинстві вона може покладатися в якості основного або додаткового стягнення, а у кримінальному судочинстві може застосовуватися до правопорушника під час розгляду цивільного позову у кримінальній справі в якості додаткового покарання [19].

Підставою для припинення права власності на землю є примусове звернення стягнень на земельну ділянку по зобов'язаннях її власника, що передбачена у ст. 143 Земельного кодексу. Такі зобов'язання у землевласників можуть виникнути, наприклад, перед кредиторами за договорами передачі земельних ділянок та прав на них у заставу. При цьому, за ч. 4 ст. 133 Земельного кодексу, заставодержателем земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них (оренди, емфітевзису) можуть бути лише банки. Слід також звернути увагу на те, що згідно ч. 4 ст. 6 Закону України «Про іпотеку» [20] відповідні договори на будівлі (споруди) укладаються з одночасною іпотекою земельної ділянки (її части-

ни), на якій розташована будівля (споруда). Проте умови і порядок примусового звернення стягнень на земельну ділянку не отримали відповідної конкретизації у відокремленій земельно-правовій нормі.

Незважаючи на його суто цивільно-правову природу, примусове звернення стягнення на земельну ділянку за зобов'язаннями її власника не знайшло свого відображення й у чинному Цивільному кодексі. Єдина норма, на яку слід звернути увагу в зв'язку з його застосуванням, є ст. 50 Закону України «Про виконавче провадження» [21], згідно якої звернення стягнення на об'єкти нерухомого майна здійснюється у разі відсутності у боржника достатніх коштів чи рухомого майна. При цьому в першу чергу звертається стягнення на окрему від будинку земельну ділянку та інше приміщення, що належать боржнику. В останню чергу звертається стягнення на житловий будинок чи квартиру, в якому фактично проживає боржник. Разом із житловим будинком стягнення звертається також на прилеглу земельну ділянку, що належить боржнику.

**Висновки.** Існуюча законодавча заборона стосовно розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення під широко розповсюдженою назвою «мораторій», на наш погляд, скоріше за все відноситься до обмеження права розпорядження, а не до обтяження користування земельною ділянкою. За легальним визначенням обтяження права власності на земельну ділянку, як «встановлення на неї прав інших осіб», до таких обтяжень можна було б віднести і земельні сервітути, що встановлюються договором, законом, заповітом або рішенням суду та здійснюються способами, найменш обтяжливими для власника земельної ділянки.

Обмеження щодо використання природних об'єктів та їх компонентних складових частин є обмеженнями прав їх власників і користувачів. Одночасно вони обмежують можливості здійснення реальних дій стосовно використання земельних ділянок і розташованих на них природних ресурсів. Їх встановлення пов'язано з властивостями, значимістю та функціями природних об'єктів. Обмеження природноресурсової власності на відповідні об'єкти природного походження у переважній більшості поширюються на здійснення права природокористування, а не на реалізацію права власності.

Підставою для примусового припинення права власності на землю є конфіскація земельної ділянки. Згідно з відповідним конституційним положенням, конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Незважаючи на те, що земля у строго економічному й юридичному сенсі не є майном, все ж у Земельному кодексі, текстуально відтворюється наведене конституційне положення.

#### Література

1. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18–22. Ст. 144.
2. Про оренду землі: Закон України від 6 жовтня 1998 року. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 46–47; ст. 280 в редакції Закону № 1211-IV від 2 жовтня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 10. Ст. 102.

3. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 року. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 51; ст. 553 в редакції Закону № 834-VIII від 26 листопада 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 1. Ст. 9.
4. Про внесення зміни до розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України: Закон України від 7 грудня 2017 року. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 5. Ст. 36.
5. Харитонова Т.Є. Здійснення прав на чужі земельні ділянки в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Одеса: Юрид. літ., 2016. 424 с.
6. Каракаш И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине: научно-практическое издание. К.: «Истина», 2004. С. 31–37.
7. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки: указ Президента України від 3 грудня 1999 року. Офіційний вісник України. 1999. № 49. Ст. 2400.
8. Про деякі питання застосування норм Земельного кодексу України: лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 10–71/0/4–13 від 16 січня 2013 року. // Землевпорядний вісник. 2013. № 1.
9. Про деякі питання практики з розгляду справ, що виникають із земельних відносин: постанова пленуму Вищого господарського суду України № 6 від 17 травня 2011 року. Вісник господарського судочинства. 2011. № 3.
10. Наконечний А.Б. Проблеми примусового відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення іноземцями та особами без громадянства. Юридичний науковий електронний журнал: електронне наукове фахове видання 2015. URL: [http://lsej.org.ua/1\\_2015/25.pdf](http://lsej.org.ua/1_2015/25.pdf).
11. 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: Закон України від 17 листопада 2009 року. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 1. Ст. 2.
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
13. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.
14. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 17 липня 1997 року. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 39. Ст. 261.
15. Про фермерське господарство: Закон України від 19 червня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 363.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
17. Про власність: Закон Української РСР від 7 лютого 1991 року. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1991. № 20. Ст. 249. Закон втратив чинність згідно із Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» від 27 квітня 2007 року № 997–V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 33. Ст. 440.
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України № 3718–XII від 16 грудня 1993 року. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 3. Ст. 15.
19. Каракаш И.И. Кримінально-правова охорона та захист права власності на природні ресурси. Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. Вип. 13–14. Одеса, «Юридична література», 2002.
20. Про іпотеку: Закон України № 898–IV від 5 червня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 38. Ст. 313.
21. Про виконавче провадження: Закону України № 1404–VIII від 2 червня 2016 року. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 30. Ст. 542.

#### **А н о т а ц і я**

***Каракаш І. І. Цивільно-правові способи захисту й охорони права власності на природні об'єкти та їх ресурси.*** – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню способів захисту і охорони цивільних прав та законних інтересів цивільно-правовими способами, зокрема, забезпеченню захисту й охорони права власності та особливостей їх застосування до захисту права власності на природні об'єкти та їх ресурси.

*Ключові слова:* природні об'єкти, природні ресурси, право власності, захист і охорона, припинення права власності.

#### **А н н о т а ц и я**

***Каракаш И. И. Гражданско-правовые способы защиты и охраны права собственности на природные объекты и их ресурсы.*** – Статья.

Статья посвящена исследованию способов защиты и охраны гражданских прав и законных интересов гражданско-правовым способами, в частности, обеспечению защиты и охраны права собственности, и особенностей их применения для защиты права собственности на природные объекты и их ресурсы.

*Ключевые слова:* природные объекты, природные ресурсы, право собственности, защита и охрана, прекращение права собственности.

#### **S u m m a r y**

***Karakash I. I. Civil-law methods of protection and protection of ownership of natural objects and their resources.*** – Article.

The article is devoted to research of ways of protection and protection of civil rights and legitimate interests by civil-law methods, in particular, protection and protection of property rights, and peculiarities of their application for protection of ownership of natural objects and their resources.

*Key words:* natural objects, natural resources, property rights, protection and protection, termination of ownership.

УДК 342.518

*В. Б. Крикун*

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В КРИЗОВИХ УМОВАХ**

**Постановка проблеми.** Створення дієвого механізму захисту суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної безпеки, забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, а також соціальну спрямованість економіки, забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб відноситься до пріоритетних напрямків діяльності держави та органів публічної адміністрації зокрема.

Відзначимо, що наведені напрямки є актуальним та пріоритетним не лише для України, а й для всього світового економічного співтовариства, і перестають бути «сферою зацікавленості» окремих держав світу та міжнародних фінансових організацій. Про це свідчить економічні процеси, що відбуваються в різних країнах світу.

Варто звернути увагу на той факт, що нині однією із серйозних проблем діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах є насамперед невизначеність та незбалансованість окремих складових частин правового регулювання даної сфери, а зокрема чинного законодавства.

Вказане питання можна віднести до одних з самих складних та важливих, адже від ефективності діяльності відповідних органів публічної адміністрації щодо розробки та реалізації антикризових економічних заходів на пряму залежить стан добробуту населення, рівень його життя, якість та рівень виконання соціальних зобов'язань держави, кількість підприємств-товаровиробників малого та середнього бізнесу, стан податкової політики, рівень економічної, а отже і національної безпеки.

Крім того, реалізація вказаних заходів неможлива без відповідного забезпечення взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах. Аналіз практики діяльності даних органів публічної адміністрації свідчить, що взаємодія необхідна і логічно обґрунтована, тому що, по-перше, це дозволяє ефективно та оперативно



реалізовувати антикризові заходи; по-друге, розмежувати функції і повноваження між різними суб'єктами. За таких обставин актуалізується потреба у проведенні наукових досліджень, що спрямовані на аналіз норм чинного законодавства, що регулюють процедури взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Державне регулювання економіки розглядалося у працях таких учених як: В.Б. Авер'янова, А.І. Берлача, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.П. Рябченко та інших. Водночас урахування згаданими науковцями особливостей регулювання в умовах кризи вважаємо недостатнім і таким, що вимагає більш детального висвітлення. Щодо антикризового регулювання, то ця проблема досліджується такими вітчизняним та зарубіжними вченими, як: В.А. Богомолов, А.В. Богомоллова, Е.П. Жарковська, В.В. Кась'янов, Н.Л. Маренков, Д. Чернявський та іншими.

Аналіз теоретичних поглядів вказаних вчених дав змогу оцінити стан проблем, що досліджуються, визначити коло питань, які взагалі не були предметом наукового пошуку. В той же час відсутність досліджень із вказаної проблематики негативно позначається на розвитку теоретичних та практичних аспектів спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

**Мета статті** – дослідження та аналіз правових актів, норми яких визначають зміст взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Переходячи до аналізу предмету дослідження, зазначимо, що нині в теорії права немає єдиного підходу до визначення класифікації нормативно-правових актів. Не вдаючись в детальний аналіз теоретичних поглядів, зауважимо, що в наукових працях існує декілька підходів із даної проблематики, а саме: нормативно-правові акти, що регулюють відповідні напрямки діяльності; загальносистемні нормативно-правові акти; нормативно-правові акти, що безпосередньо регулюють реалізацію повноважень спеціальних суб'єктів у певній сфері [1, с. 26; 2, с. 65]. Безумовно, наведені погляди створюють певне наукове підґрунтя для проведення наукових досліджень у сфері адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах, проте ми підтримуємо думку тих вчених, які під час класифікації нормативно-правових актів використовують критерій «юридичної сили акту», а саме: Конституція України; міжнародно-правові акти; Закони та Кодекси; Постанови Верховної Ради України; Укази і розпорядження Президента України; Постанови Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти центральних та місцевих органів влади. Проаналізуємо більш детально зміст окремих джерел.

Починаючи дослідження наведеної системи нормативно-правових актів, варто зазначити, що основний Закон України – Конституція – має головне значення для всього національного законодавства.

Конституція України визначає основні положення (принципи, мету) державної політики, що деталізуються у положеннях законів та під-

законних нормативно-правових актах, а саме: держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання та соціальну спрямованість економіки. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Крім того, норми основного Закону закріплюють відправні засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення економічної безпеки країни, зокрема повноваження Кабінету Міністрів України, який забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України; здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; виконання Конституції і законів України, актів Президента України; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади [3].

Таким чином, Конституція України здійснює первинну легалізацію діяльності органів публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового регулювання економіки України, як у звичайних так і кризових умовах. Основний Закон – Конституція України визначає фундаментальні принципи та загальні напрямки діяльності органів публічної адміністрації, визначає правові підстави застосування певних організаційних заходів.

Продовжуючи аналіз законодавства, зазначимо, що нині у сфері адміністративно-правового регулювання економіки України діє понад трихсот різноманітних нормативно-правових актів, які забезпечують регулювання величезного обсягу суспільних відносин, що виникають у даній сфері.

Варто звернути увагу на той факт, що нормотворча діяльність Верховної Ради України була спрямована на розробку та прийняття сучасного законодавства з метою створення дієвого правового регулювання дуже важливої сфери «життєдіяльності країни» – економіки. З цією метою були прийняті Закони України «Про банки і банківську діяльність»; «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України»; «Про Кабінет Міністрів України»; «Про Раду національної безпеки і оборони України»; «Про державну підтримку сільського господарства України»; «Про Анти-монопольний комітет України» тощо.

Вважаємо доцільним більш детально звернути увагу на зміст декількох нормативно-правових актів, зокрема, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», норми якого визначають організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема в економічній сфері. Крім того, цей закон визначає організаційні засади взаємодії Кабінету Міністрів України в аналізованій сфері з іншими органами публічної адміністрації та установами, зокрема:

– з Верховною Радою України: Кабінет Міністрів України на виконання рішення Верховної Ради України за зверненням відповідного комітету Верховної Ради України або з власної ініціативи подає Верховній Раді України висновки щодо повноти економічного обґрунтування та фінансового забезпечення законодавчих пропозицій і проектів законів, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів [4];

– з Національним банком України: Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України взаємодіє з Національним банком України, іншими державними органами з питань, що належать до його компетенції [4];

– з Аграрним фондом: Кабінет Міністрів країни встановлює обсяги формування інтервенційного фонду з урахуванням ситуації, що склалася на аграрному ринку, та прогнозного балансу попиту і пропозиції на наступний маркетинговий період за окремими об'єктами державного цінового регулювання [5].

– з бізнес середовищем: сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальної спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури; забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки [4].

Важливе значення в регулюванні питань нормативно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах має Закон України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Цей закон спрямований на забезпечення конституційних прав громадян, гарантування економічної безпеки держави, мінімізації можливих збитків для економіки та фінансової системи України від фінансової кризи, яка охопила більшу частину промислово розвинутих країн. Водночас норми даного закону мають багатоаспектну правову природу і регулюють широкий спектр суспільних відносин, поширюючи свій вплив на значну частину інших галузей економіки України, зокрема антикризового адміністративно-правового регулювання економіки; підтримка та відновлення банківської системи, відносини щодо надання кредитів (позик) для погашення, рефінансування та/або обслуговування кредитів (позик), одержаних вітчизняними банківськими установами та іншими суб'єктами господарювання в іноземних кредиторів тощо [6].

Не менш важливим законом у сфері нормативно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах є Закон України «Про Антимонопольний комітет України». Саме норми вказаного правового акту закріплюють його адміністративно-правовий статус. Серед основних завдань Антимонопольного комітету України визначено такі: контроль за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; сприяння розвитку добросовісної конкуренції; здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції тощо.

Щодо взаємодії суб'єктів в даній сфері, відзначимо, що відповідно до законодавства, Антимонопольний Комітет України забезпечує:

- взаємодію з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю, підприємствами, установами та організаціями з питань розвитку, підтримки, захисту економічної конкуренції та демонополізації економіки;
- взаємодію з Верховною Радою України з питань розгляду пропозицій до законопроектів з питань, що стосуються діяльності Антимонопольного комітету України;
- взаємодію з Кабінетом Міністрів України в питаннях розроблення і здійснення програм економічного розвитку України;
- взаємодію з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами із питань розроблення та реалізація конкурентної політики, розвитку конкуренції, розроблення регіональних програм економічного розвитку;
- взаємодію із засобами масової інформації та громадськими організаціями у роботі по запобіганню порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, оприлюднення у засобах масової інформації повідомлень про свою діяльність і прийняті рішення [7].

Наступною групою правових актів, що регулюють відносини у сфері нормативно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах є Постанови Кабінету Міністрів України, зокрема: Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» на 2009-2012 рр., Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (Антикризова програма), проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки та інші. Слід зауважити, що ми вже неодноразово в своїх працях звертали увагу на те, що в Україні протягом останніх десяти років не було прийнято та повною мірою реалізовано жодного спеціального документа програмного характеру Кабміну, який би містив пакет заходів щодо протидії кризовим явищам. Безумовно, наведені вище нормативні акти містили окремі антикризові ініціативи, втім більшість з них мали фрагментарний характер і не дозволяли стверджувати про комплексний, системний підхід до вирішення основоположних проблем розвитку економіки України.

Наприкінці аналізу нормативно-правових актів, норми яких регулюють взаємодію суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах, зазначимо, що нині правове регулювання даної сфери має цілісний характер, тобто ця діяльність регулюється як законами, так і указами, постановами.

Встановлено, що правова основа взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах складається з різноманітних рівнів регулювання окремих напрямків діяльності; відповідних законів України, указів та розпоряджень Президента, актів Кабінету Міністрів України.

Вважаємо, що нормативно-правові акти, які регулюють взаємодію суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах мають багатоаспектну юридичну природу, тобто комплексний характер і належать до різних галузей права.

Проте проведений аналіз нормативно-правові актів свідчить про наявність не лише позитивних тенденцій розвитку законодавства у цій сфері, а й ряду недоліків, що мають принципове значення. Отже вважаємо доцільним навести певні теоретичні і практичні рекомендації щодо його вдосконалення. На сьогодні існує низка нормативно-правових актів, які регулюють таку діяльність. Проте немає жодного нормативно-правового акту, норми якого були б безпосередньо присвячені закріпленню організаційних засад реалізації взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки в кризових умовах.

Крім того, на сьогодні виникла необхідність в розробці та прийнятті такого правового акту, в якому було б визначено, зокрема:

– поняття взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки в кризових умовах, під яким слід розуміти визначену та регламентовану законом діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на взаємну підтримку, кооперацію зусиль по узгодженому, дійшовому й ефективному управлінню;

– форми такої взаємодії, а саме: проведення спільних нарад, обмін інформацією, спільна розробка програмних документів та проектів нормативно-правових актів, створення тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів.

Варто звернути увагу на той факт, що значна кількість нормативно-правових актів даної сфери зумовлює наявність формально діючих норм та створює надмірне нормативне перевантаження даної сфери. У зв'язку з наведеним та з метою вдосконалення нормативно-правового забезпечення суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах пропонуємо провести відповідну роботу щодо систематизації та скасування «формально діючих» норм.

#### **Література**

1. Басов А.В. Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку в умовах дії режиму надзвичайного стану: монографія. Сімферополь: КРП Вид-во «Кримнавчпеддержвидав», 2010. 180 с.
2. Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров. 5-е изд., доп. и перераб. М.: Юринформцентр, 2014. 972 с.
3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст. 141.
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 9. Стор. 429. Ст. 58.
5. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004 р. № 49. Ст. 527.
6. Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 31.10.2008 № 259 Офіційний Вісник України. №84, 2008 від 14.11.2008. ст. 2809.
7. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII Відомості Верховної Ради України . 1993. № 50. Ст. 472.

**А н о т а ц і я**

**Крикун В. Б. Окремі аспекти нормативно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.** – Стаття.

У статті здійснений аналіз нормативно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах. Окрему увагу приділено характеристиці законів, норми яких регулюють взаємодію суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки в кризових умовах актів. З'ясовано, що нормативно-правові акти, норми яких регулюють взаємодію суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах мають цілісний характер, тобто ця діяльність регулюється як законами, так і указами, постановами. В дослідженні сформульовані певні пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки в кризових умовах.

*Ключові слова:* адміністративно-правове регулювання; органи публічної адміністрації; взаємодія, удосконалення, нормативно-правове забезпечення.

**А н н о т а ц и я**

**Крикун В. Б. Отдельные аспекты нормативно-правового обеспечения взаимодействия субъектов административно-правового регулирования экономики Украины в кризисных условиях.** – Стаття.

В статье осуществлен анализ нормативно-правового обеспечения взаимодействия субъектов административно-правового регулирования экономики Украины в кризисных условиях. Особое внимание уделено характеристике законов, нормы которых регулируют взаимодействие субъектов административно-правового регулирования экономики в кризисных условиях актов. Автором установлено, что нормативно-правовые акты, нормы которых регулируют взаимодействие субъектов административно-правового регулирования экономики Украины в кризисных условиях имеют целостный характер, то есть эта деятельность регулируется как законами, так и указами, постановлениями. В исследовании сформулированы определенные предложения по совершенствованию нормативно-правового обеспечения взаимодействия субъектов административно-правового регулирования экономики в кризисных условиях.

*Ключевые слова:* административно-правовое регулирование; органы публичной администрации; взаимодействие, совершенствование, нормативно-правовое обеспечение.

**S u m m a r y**

**Krykun V. B. Specific aspects of regulatory support of interaction of the subjects of administrative and legal regulation of the economy of Ukraine in crisis terms.** – Article.

The article analyzes the regulatory legal support for the interaction of subjects of administrative and legal regulation of the Ukrainian economy in crisis conditions. Particular attention is paid to the characterization of laws, the norms of which regulate the interaction of subjects of administrative and legal regulation of the economy in crisis conditions of acts. We have established the normative and legal acts, the norms of which regulate the interaction of subjects of administrative and legal regulation of the Ukrainian economy are of a holistic nature, that is, this activity is regulated both by laws and decrees, regulations. The study formulated certain proposals for improving the regulatory and legal support for the interaction of subjects of administrative and legal regulation of the economy in crisis conditions.

*Key words:* administrative and legal regulation; bodies of public administration; interaction, improvement, regulatory support.

---

UDC 342.2

*N. V. Mishyna*

**CONTEMPORARY DEVELOPMENTS IN THE UKRAINIAN  
LEGISLATION ON NGOs**

The importance of associations in the modern societies and states is enormous. They unite people and legal persons into the territory-based or the interest-based groups. They constantly develop and exist in different organizational forms. They represent the views and needs of the different groups of people – majorities, minorities, created on the different basics – economical, political, religious, sexual etc. They participate in the state building and in the building of civil society. They take part in elections to create democratically functioning state and municipal authorities. They create the “legal-free” space between the society and the state, which is known as the “civil society”.

The associations come in different forms – churches, charities, trade-unions, sport club, political parties and so on. In the democracies they are created by the initiative of people or non-public legal persons (without influence of state and municipal bodies and officials), function without such an influence and have voluntary membership – or no membership at all. That is why the regulation of associations is one of the most important problems in every country – based on the national history and traditions, the most effective approach should be developed.

Associations, different aspects of their functioning and studying, are the subjects of the research of politicians, sociologists, economists and surely lawyers. The associations are regulated by the administrative law (registration, control of their activity, penalties for the felonies), civil law (property of the associations, other resources of the associations), tax law (taxation of the associations, taxation of the people and companies that do the donations), and criminal law (penalties for the crimes). But the basics of this regulation are created by the norms of the constitutional law.

Some of the aspects of the problem were previously researched by the author of the article [1; 2], as well as by D.E.Volkova [3; 4]. Yet the Ukrainian legislation in this field needs the constant renovation – this time, because the processes of the European integration were intensified during the last years.

The aim of this article is to propose the ways of how to improve the current Law of Ukraine “On Civic Associations” (2012).

Nowadays Ukraine has a law “On Civic Associations” (2012). It was passed during the period of the country’s development, when Euro integration wasn’t a priority, so now it is urgent to change it in accordance with the main values of the European constitutionalism.

Constitutionalism is the main concept of the branch of constitutional law. Constitutionalism is a political-legal theory that develops for centuries – since the Magna Charta was introduced in 1215. Thus, constitutionalism changes constantly, according to the main values of the state and society.

There are many definitions of the constitutionalism. Constitutionalism is both the political and the legal doctrine. The legal understanding of the constitutionalism states that it is the special regime of the functioning of the state authorities. This regime is based on the certain principles. Most of them are in the Ukrainian Constitution since 1996, but aren’t reflected in the current legislation, including the NGO’s legislation.

The principles of constitutionalism show the main values of the constitutionalism. Because of that, the researchers consider these principles as the opened list of the modern state characteristics. The principles can be changed and modified in order to serve the main goal of the state. Modern Ukrainian state (and thus the modern Ukrainian constitutionalism) sees the human being, his or her life and health, honour and dignity, inviolability and security as its main value. Thus associations are extremely important to achieve this goal – creation of the social state in Ukraine (Article 3 of the Constitution of Ukraine).

The principles of the modern Ukrainian constitutionalism could be found in the text of the Constitution, mostly in Chapter 1. The list includes the principle of separation of powers, the principle of the checks and balances, the principles of guaranteeing of the local self-government, the principle of the rule of law and many others.

There are some principles of constitutionalism relating to the associations. *Principle of sovereignty of the people* includes the possibility and the real ability of the people to take part in the state and local government. One of the forms of taking part in the state and local government is through the elections. In Ukraine the political parties can suggest the lists of their candidates to the Verkhovna Rada, Verkhovna Rada of the Autonomic Republic of Crimea and the local councils, and recommend their candidates to be elected the President of Ukraine, or the head of some local council. Other types of associations have the possibility to nominate the candidates to be elected the President of Ukraine, or the head of some local council. But they can contribute the election process by observing, agitating and other activities. This is only one example of how the associations take part in the implementation of the principle of sovereignty of the people in Ukraine.

*Principle of support of civil society* is connected with the association’s activity. In fact, associations mostly form the civil society. The rights and possibilities, the legal status of the associations in the country show the situation with the state support of the civil society. In order to encourage the development of the civil society, the country usually revises the laws on associations.



*Principle of the rule of law* has a great impact on the associations and is protected by them tremendously. One of the main activities of the associations is lobbying and advocacy activity. Due to the organized groups of people (associations) the attention of the state authorities is attracted to the current problems.

*Principle of the social state* is connected with the high social standards. Trade unions and other types of the associations contribute a lot, when it comes about the solving the problem with the low level of the social guarantees of the human rights. Another aspect of the principle of the social state is the corporate social responsibility – a new theory within law and economics. According to this theory, each association should function in the way which is the friendliest to the society, state, ecology and so on. The concept of the corporate social responsibility is a new trend within the constitutionalism. The importance of the corporate social responsibility is enormous, that is why probably soon the list of the principles of the Ukrainian constitutionalism will include one more principle – the *principle of state support of corporate social responsibility*.

*Principle of priority of human rights compared to the state's rights* supposes the priority of all of the human rights, including collective (freedom of associations) to the state's rights. This principle is implemented mostly in constitutional, civil and criminal national legislation.

Human rights in a democratic state are the highest value, the centre of the doctrinal understanding of the constitutionalism. Human rights are the centre of the subject of the branch of constitutional law – as this branch regulates three main groups of the social relationships. The first group is the legal status of the personality (the main part of it are the human rights). Two other groups – the form of the state and the basics of the society – state interaction – are closely connected with the human rights. The form of the democratic state is usually designed in a way that encourages the human rights' protection. The interaction of the society and the state is only effective when the human rights are not only proclaimed, but also real.

The interaction of the society and the state is possible mostly due to the freedom of associations and freedom of expression (freedom of speech). These two freedoms are among the oldest in the list of human rights. The freedom of associations and freedom of expression have universal status and are included in the various international standards of human rights, including the Universal Declaration of Human Rights 1948.

*Freedom of expression* is a wider version of freedom of speech. The freedom of speech is used to define the freedom of verbal speech, while the freedom of expression includes not only the verbal speech, but also popularization and imparting of the information in all of the possible ways.

Freedom of expression is the human right of the first generation. It can be found in the oldest human rights acts. England's Bill of Rights 1689 granted freedom of speech in Parliament. The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen 1789 provides for freedom of expression in Article 11: "The free

communication of ideas and opinions is one of the most precious of the rights of man. Every citizen may, accordingly, speak, write, and print with freedom, but shall be responsible for such abuses of this freedom as shall be defined by law”.

Freedom of expression is essential in enabling democracy to work and public participation in decision-making. Citizens cannot exercise their right to vote effectively or take part in public decision-making if they do not have free access to information and ideas and are not able to express their views freely. Freedom of expression is thus not only important for individual dignity but also to participation, accountability and democracy. Violations of freedom of expression often go hand in hand with other violations, in particular the right to freedom of association and assembly (according to the Study Guides of the Human Rights Education Associates).

The main modern international standards for Ukraine that guarantee the freedom of expression are:

1) Universal Declaration of Human Rights, Article 19: everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers;

2) International Covenant on Civil and Political Rights (1966), Article 19:

a. Everyone shall have the right to hold opinions without interference.

b. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.

c. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this Article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary: for respect of the rights or reputations of others; for the protection of national security, public order, public health and morals;

3) European Convention on Human Rights, Article 10 (1. Everyone has the right to freedom of expression and this right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or the rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

Constitution of Ukraine guarantees the freedom of speech in Chapter II, Article 34. According to this Article, everyone is guaranteed the right to free-

dom of thought and speech, and to the free expression of his or her views and beliefs. Everyone has the right to freely collect, store, use and disseminate information by oral, written or other means of his or her choice. As one can see, the text of Article 34 is created according to the international standards. The third part of Article 34 creates the limits of the exercise of this freedom – again, according to the international standards the freedom of speech may be limited. So, the exercise of these rights may be restricted by law in the interests of national security, territorial indivisibility or public order, with the purpose of preventing disturbances or crimes, protecting the health of the population, the reputation or rights of other persons, preventing the publication of information received confidentially, or supporting the authority and impartiality of justice.

*Freedom of associations* is the human right of the first generation. It helps to express, promote, pursue and defend collectively the common interests of the group of people, as well as to form groups. The Human Rights Education Associates define a number of key rights relating to freedom of association and assembly:

a) Right to peaceful assembly. This upholds the right to peaceful assembly which should not be denied except in situations of national security or public safety. The right to violent assembly is not upheld. However, international standards limit the use of force by authorities in controlling peaceful or non-peaceful assemblies. International standards require that law enforcement officials should use force only as a last resort, in proportion to the threat posed, and in a way to minimize damage or injury.

b) Right of association. This covers the right of individuals “to associate” together and establish associations. Some countries have sought to hamper the ability of individuals to form associations by a variety of means: by claiming they do not agree with the political purposes of the associations; by denying legal personality which would be essential for day to day running and for taking on contractual relationships; by imposing cumbersome and partial registration processes; by imposing financial constraints. The right of association not only applies to individuals who wish to form associations but also guarantees associations so formed have rights to operate freely and without interference.

c) right of an individual to join or not join an association. The right to join or not join an organisation. In some countries, individuals may suffer reprisals for joining organisations or be obliged to join certain associations approved of by the state.

d) right to belong to trade unions. Freedom of association has a critical meaning in the workplace and much of the jurisprudence which has developed on this issue comes from labour law. The following rights are upheld:

– right of everyone to form and join trade unions for the promotion of their economic and social interests. Some states have attempted to curtail the activity of trade unions by hindering people from joining. In other places, certain categories of workers are excluded from enjoying these rights by

national legislation. Examples include agricultural and domestic workers and others employed in informal settings; independent contractors; managers etc. In international law, the only exception to this right applies to the police and armed forces who do not have the right to form professional associations if this is contrary to national law. Other public employees have this right under international labour law although the extent to which civil servants are able to enjoy these rights has been a matter of debate in a number of countries.

- right to form national and international confederations. It is essential for domestic groups to interact with each other at broader levels. In some countries the authorities have sought to hinder external contacts.

- right of individual not to be penalised for belonging to a union. If a person belongs to a union this should not be a reason for denying this person employment or for firing this person if he or she is already in employment.

- right to strike. This is not an absolute right. It is by necessity nuanced as it affects other societal interests. This is especially so where public employees are providing essential services, the disruption of which may threaten the life, health and safety of the population. Fire fighters, for example, are prohibited from striking in some countries. Governments have attempted to hinder the right to strike through a variety of strategies. Some countries, for example, adopt a permanent replacement doctrine whereby striking employees are replaced by new employees loyal to the employer who then vote the union out of existence. Such practices contravene international law.

- Right of organisations to elect representatives and draw up their own rules and constitutions. They are also protected from being dissolved by administrative authority. These provisions exist to protect associations from unreasonable interference in governance.

No restrictions on these rights except for reasons of national security and public safety. Generally, these rights cannot be derogated except for specific reasons relating to national security and public safety. The treaties themselves have not defined the parameters of these restrictions but subsequent jurisprudence, especially from the European Court of Human Rights, has stressed a narrow interpretation which only allows states to deny these rights in exceptional situations.

**Conclusion.** The article shows the perspectives of the improvement the Law of Ukraine “On Civic Associations” (2012). Nowadays there is a necessity to do this, regarding the Euro integration perspectives of the government and wishes of the biggest part of the Ukrainian population. The first direction of the improvement is to change certain articles of this Law in accordance with the principles of the European constitutionalism (they already are in the Ukrainian Constitution). The second direction covers the usage of the precedents of the European Court of Human Rights.

#### References

1. Мішина Н.В. Громадські організації і неурядові організації: термінологічне порівняння. Юридичний вісник. 2010. № 4. С. 32–36.
2. Мішина Н.В. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини. Актуальні проблеми правознавства. Науковий збірник ЮФ ТНЕУ / редкол.: М.О. Баймуратов та ін. Тернопіль: Вектор, 2013. Вип. 3. С. 113–120.
3. Волкова Д.Є. Міжнародні стандарти про внутрішню структуру громадських організацій. Юридичний вісник. 2012. № 1. С. 71–77.
4. Волкова Д.Є. Міжнародні стандарти створення громадських організацій. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць О., 2012. Вип. 64. С. 88–94.

#### А н о т а ц і я

**Мішина Н. В. Сучасний розвиток українського законодавства про громадські організації.** – Стаття.

Стаття присвячена перспективам удосконалення Закону України «Про громадянські об'єднання» (2012 р.). По-перше, пропонується удосконалення деяких статей цього Закону у відповідності до принципів європейського конституціоналізму, по-друге – автор наголошує на необхідності змінити деякі статті цього Закону з використанням прецедентів Європейського суду з прав людини.

*Ключові слова:* громадянське суспільство, недержавні організації, громадські організації, конституція, конституціоналізм.

#### А н н о т а ц и я

**Мішина Н. В. Современное развитие украинского законодательства об общественных организациях.** – Статья.

Статья посвящена перспективам усовершенствования Закона Украины «О гражданских объединениях» (2012). Во-первых, предложено усовершенствование некоторых статей этого Закона в соответствии с принципами европейского конституционализма, во-вторых – автор настаивает на изменении некоторых статей этого Закона с использованием прецедентов Европейского суда по правам человека.

*Ключевые слова:* гражданское общество, неправительственные организации, общественные организации, конституция, конституционализм.

#### S u m m a r y

**Mishyna N. V. Contemporary Developments in the Ukrainian Legislation on NGOs.** – Article.

The article shows the perspectives of the improvement the Law of Ukraine “On Civic Associations” (2012). Nowadays there is a necessity to do this, regarding the Euro integration perspectives of the government and wishes of the biggest part of the Ukrainian population. First, the improvement of some articles of this Law is proposed in accordance with the principles of European constitutionalism; secondly, the author insists on changing some articles of this Law using precedents of the European Court of Human Rights.

*Key words:* civil society, non-governmental organizations, civic associations, constitution, constitutionalism.

УДК 343.133

*О. В. Москаленко***ПІДТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОГО ОБВИНУВАЧЕННЯ  
В СУДІ – ОСНОВНА КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА  
ФУНКЦІЯ ПРОКУРОРА**

**Постановка проблеми.** В умовах зростання несприятливих тенденцій в структурі злочинності, поширення організованих і групових її форм, не втрачають актуальності питання щодо вдосконалення діяльності прокуратури України, яка становить єдину систему органів, які в порядку, передбаченому законодавством України, здійснюють встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства притаманними тільки їм методами, і засобами.

Прокуратура займає важливе місце у системі державних органів по зміцненню законності, захисту права громадян та інтересів суспільства й держави від злочинних посягань. Розбудова нової моделі кримінального судочинства, заснованого на нормах Конституції України, з метою створення надійного механізму забезпечення невідворотності покарання осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, вимагає подальшого підвищення ефективності прокурорської діяльності в усіх галузях кримінального судочинства і зокрема, участі прокурора у судовому засіданні, де він реалізує функцію обвинувачення.

Виконуючи функцію обвинувачення в суді, прокурор повинен діяти таким чином, щоб кожен вирок суду був законним, обґрунтованим і мотивованим, а кожна особа, яка вчинила кримінальне правопорушення була притягнута до кримінальної відповідальності. Публічне обвинувачення в суді – це найгостріше реагування прокурора на злочинне порушення закону.

**Аналіз актуальних досліджень.** Підтримання обвинувачення в суді є традиційною функцією прокуратури на усіх етапах становлення і розвитку цього інституту. Актуальність даної теми привертала увагу багатьох відомих науковців і стала предметом дослідження у роботах Ю.М. Грошевого, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, М.В. Косюти, М.І. Мичка, В.П. Рябцева, Ю.С. Шемшученка, П.В. Шумського та інших.

Не дивлячись на значні доробки вчених-правознавців, на сьогоднішній день залишається чимало проблем, щодо визначення сутності і змісту функції публічного обвинувачення, оскільки це складний і відповідальний

вид прокурорської діяльності. З урахуванням конституційних змін, змін кримінально-процесуального законодавства, питання щодо обвинувальної діяльності прокурора вимагають подальшого ґрунтового дослідження.

**Метою даної статті** є дослідження концептуальних проблем, пов'язаних з конституційними змінами щодо сутності і змісту кримінально-процесуальної функції прокурора – підтримання публічного обвинувачення в суді.

**Виклад основного матеріалу.** У правовій доктрині домінує думка, що сутність державного інституту, його роль і місце у правовому механізмі держави, соціальне призначення розкривається через його функції. Розглядаючи функціональне призначення прокуратури, необхідно зазначити, що функції прокуратури – це основні напрямки цілеспрямованої діяльності, спрямовані на досягнення цілей і виконання завдань у межах визначеної компетенції.

Функції прокуратури визначаються Законом України «Про прокуратуру», процесуальними законами та Конституцією України. Прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року та зміни, які були внесені в Конституцію України щодо правосуддя від 2 червня 2016 року суттєво обмежили функції прокурора. Зокрема законодавець скасував такі функції: нагляд за додержанням і застосуванням законів; нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також функцію досудового розслідування [1, с. 53].

Згідно зі статтею 131–1 Конституції України прокуратура здійснює:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішенням відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, визначених законом [2].

Відповідними конституційними змінами термін «державне обвинувачення» законодавцем було змінено на «публічне обвинувачення».

У правовій літературі неодноразово висловлювалися точки зору відносно некоректності терміну «державне обвинувачення» і необхідності в його заміні на «публічне обвинувачення». Як зазначав П.В. Шумський, виходячи з принципу презумпції невинуватості, правосуддя в Україні здійснюється тільки судом. Звідси виходить принципове положення про те, що ніхто не може бути визнаний винним у вчиненні злочину, а також бути підданий кримінальному покаранню інакше, як за вироком суду і у відповідності з законом, причому вирок є єдиним актом, що виноситься судом від імені держави. Тільки в ньому знаходить свій вираз ставлення

держави до особи, що вчинила злочин. До постановлення вироку (точніше набрання ним законної сили) обвинувачений, підсудний державою ще не обвинувачується і обвинувачуватись не може. Розгляд матеріалів кримінального провадження у суді проводиться тільки відносно обвинувачених і по тому обвинуваченню, по якому вони віддані до суду. А це обвинувачення формулюється слідчим (органом дізнання) від його імені і тому носить публічний, а ніяк не державний характер. А тому і в судовому розгляді є публічне, а не державне обвинувачення [3, с. 124].

Необхідно зазначити, що серед наукової спільноти не досягнуто єдності поглядів щодо моменту виникнення функції обвинувачення у кримінальному провадженні та суб'єктів, які її здійснюють. Деякі вчені зазначають, що елементи функції обвинувачення виникають і здійснюються з моменту складання протоколу про затримання особи як підозрюваного. Даний протокол свідчить про висунення щодо певної особи елементів обвинувачення. В даному випадку підозра є складовою частиною, одним з елементів обвинувачення.

Як зазначає Д.В. Борзих, законодавство України передбачає, що з моменту виникнення функції обвинувачення вона цілком зосереджена у слідчого. На нього покладається обов'язок об'єктивно дослідити всі обставини справи з'ясувати обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність обвинуваченого [4, с. 39].

З цього приводу Л.В. Півненко зазначає, що аналіз правового статусу слідчого, його компетенції показує, що він є державною посадовою особою, процесуальним інтересом якої є повне, об'єктивне, всебічне розслідування з метою встановлення усіх обставин події злочину, і конкретної ролі причетних до неї осіб. Слідчий в однаковій мірі збирає, закріплює, перевіряє, оцінює та концентрує у кримінальному провадженні як обвинувальні, так і виправдувальні матеріали і тим самим направляє свою діяльність не на захист чи обвинувачення особи, а на доброякісне документальне відтворення (реконструкцію) вчиненого злочину з метою встановлення об'єктивної істини. Виходячи з цього, слідчого ніяк не можна вважати органом, який здійснює обвинувачення, бо він виконує лише підготовчу роботу до суду і для суду [5, с. 143].

Розслідуючи справу, слідчий створює належні передумови для ефективного судового розгляду. Закінчуючи свою роботу складанням підсумкового процесуального документу обвинувального акту, слідчий констатує наявність в діях особи певного складу злочину. З цим твердженням погоджується прокурор затверджуючи обвинувальний акт.

Для повного розуміння визначення обвинувачення і суб'єктів, які його здійснюють, необхідно проаналізувати п. 3 ч. 1 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України, де зазначено, що державне обвинувачення – це процесуальна діяльність прокурора, яка полягає в доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення [6].

Таким чином, законодавець чітко визначив, що державне обвинувачення – це процесуальна діяльність прокурора. Прокурор підтримує обвинува-



чення від імені і за дорученням держави, яка зацікавлена як у притягненні до кримінальної відповідальності винних у вчиненні кримінального правопорушення, так і в суворому дотриманні законності під час цієї діяльності з метою недопущення притягнення до відповідальності невинних осіб.

На думку П.В. Шумського, обвинувачення, і перш за все державне обвинувачення, це стрижень, навколо якого в судовому розгляді концентруються зусилля всіх його учасників. Обвинувачення, сформульоване в обвинувальному висновку і подане прокурором до суду, являє собою основний і єдиний предмет судового дослідження.

В.О. Середа, зазначає, що підтримання державного обвинувачення – це діяльність прокурора в судовому засіданні, спрямована на викриття винності підсудного в інкримінованому йому злочині на підставі матеріалів, доказів, досліджених у судовому слідстві, обґрунтування його кваліфікації, міри покарання, а також сприяння суду в забезпеченні законності при здійсненні правосуддя з метою ухвалення правосудних і законних судових рішень [7, с. 34].

У Рекомендації R (2000) 19 Комітету міністрів держав-членів Ради Європи «Про роль державного обвинувачення в системі кримінального судочинства», зазначається, що державні обвинувачі – це органи державної влади, які від імені суспільства і в його інтересах забезпечують застосування права там, де порушення закону тягне за собою кримінальну санкцію, беручи до уваги як право громадян, так і необхідність ефективної дії системи кримінального судочинства [8, с. 74].

Аналізуючи національне законодавство, необхідно зазначити, що чинний Кримінальний процесуальний кодекс України виходить з того, що підтримання державного обвинувачення у суді, як і дослідження обставин кримінального правопорушення на будь-якій стадії кримінально-процесуального провадження, має бути об'єктивним, таким, що дозволяє виявити і обставини, що викривають, і обставини, що виправдовують обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його відповідальність. Таким чином, прокурор зобов'язаний вживати усіх передбачених законом заходів для того, щоб суд постановив законний, обґрунтований і справедливий вирок.

Здійснення прокурором у суді процесуальної функції обвинувачення – це практична реалізація тих висновків, до яких він прийшов за результатами досудового слідства. Державне обвинувачення ґрунтується на діяльності органів розслідування, зусиллями яких обвинувачений, викритий у вчиненні злочину, і повинен предстати перед судом. Обвинувачення є самостійною кримінально-процесуальною функцією, відмежованою від функції вирішення справи або правосуддя, діяльністю уповноважених на те органів або осіб, спрямованою на охорону прав та законних інтересів учасників процесу, викриття винних та забезпечення правильного застосування закону з метою належного вирішення справи в суді, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності й жоден невинний не був покараний.

Аналізуючи конституційні положення, можна з впевненістю констатувати, що головною і єдиною функцією прокуратури у судових стадіях кримінального процесу є підтримання публічного обвинувачення. Перейменування функції прокурора «державне обвинувачення» у «публічне обвинувачення» породило певну термінологічну невизначеність. На нашу думку, юридичні категорії «державне обвинувачення» і «публічне обвинувачення» доволі близькі за своїм змістом, і несуть споріднене нормативне навантаження, вказуючи, що основним чинником у породженні, зміні або припиненні правовідносин є воля держави. Отже законодавець у найкоротші терміни повинен усунути відповідну термінологічну невизначеність шляхом внесення відповідних змін до Кримінального процесуального кодексу України та до Закону України «Про прокуратуру».

**Висновки.** Головною і єдиною функцією прокуратури у судових стадіях кримінального процесу є підтримання публічного обвинувачення. Функція обвинувачення – займає домінуюче становище у системі кримінально-процесуальних функцій. Реалізація даної функції органами прокуратури на сьогодні є вкрай важливою, адже забезпечення захисту прав та інтересів людини, посилення боротьби зі злочинністю вимагають підвищення якості та ефективності в цій діяльності з боку органів прокуратури.

Функція обвинувачення, що виконується прокурором у кримінальному судочинстві, спрямована не тільки на висунення обвинувачення і доведення його перед судом, а виступає також правовим засобом захисту інтересів особи, держави і суспільства від злочинних посягань.

З огляду на значимість обвинувальної діяльності прокурора у судовому провадженні виникає наукова і практична потреба подальшого поглибленого вивчення та аналізу проблемних аспектів щодо змісту і характеру діяльності прокурора з підтримання публічного обвинувачення у суді першої інстанції.

#### Література

1. Організація судових та правоохоронних органів: навч. посіб.: у 2 ч. / Т.Б. Вільчик, П.М. Каркач, А.В. Лапкін та ін.; за ред. Л. М. Москвич. Х.: Право, 2016. Ч. 2. 364 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України 23 липня 1996 року, № 30. Ст.141.
3. Шумський П.В. Прокуратура України: навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. К.: Вентурі, 1998. 336 с.
4. Борзих Д.В. Функція кримінального переслідування. Вісник Луганського державного ун-ту внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2008. № 4. С. 38–44.
5. Півненко Л.В. Досудове слідство України: проблеми функціонування. Збірник наукових праць ХНПУ імені Г.С. Сковороди Серія Право. 2003. № 3. С. 141–146.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
7. Серета В.О. Як підвищити ефективність державного обвинувачення в суді: монографія. Х.: Харків юридичний, 2007. 304 с.
8. Ковальова Я.О. Роль прокурора у кримінальному судочинстві. Вісник прокуратури. 2007. № 11 (77). С. 71–77.

### А н о т а ц і я

**Москаленко О. В. Підтримання публічного обвинувачення в суді – основна кримінально-процесуальна функція прокурора.** – Стаття.

В даній статті досліджуються питання щодо сутності публічного обвинувачення, як основної кримінально-процесуальної функції прокурора. Аналізуються точки зору вчених, щодо моменту виникнення обвинувальної функції у кримінальному процесі та її змісту. Наводяться аргументи відносно того, що підтримання публічного обвинувачення – це головна і єдина кримінально-процесуальна функція прокурора при розгляді матеріалів кримінального провадження судом першої інстанції, яка займає домінуюче становище у системі кримінально-процесуальних функцій. Зазначається, що виконання прокурором у суді процесуальної функції обвинувачення – це практична реалізація тих висновків, до яких він прийшов на стадії досудового розслідування. Функція обвинувачення, що виконується прокурором у кримінальному судочинстві, спрямована не тільки на висунення обвинувачення і доведення його перед судом, а виступає також правовим засобом захисту інтересів особи, держави і суспільства від злочинних посягань в цілому.

*Ключові слова:* прокурор, судове провадження, кримінально-процесуальна функція, державне обвинувачення, публічне обвинувачення.

### А н н о т а ц и я

**Москаленко Е. В. Поддержание публичного обвинения в суде - основная уголовно-процессуальная функция прокурора.** – Стаття.

В данной статье исследуются вопросы относительно сущности публичного обвинения, как основной уголовно процессуальной функции прокурора. Анализируются точки зрения ученых относительно момента возникновения обвинительной функции в уголовном процессе и ее содержания. Приводятся аргументы относительно того, что поддержание публичного обвинения в суде – это главная и единственная уголовно-процессуальная функция прокурора при рассмотрении материалов уголовного производства судом первой инстанции, которая занимает доминирующее положение в системе уголовно-процессуальных функций. Отмечается, что выполнение прокурором в суде процессуальной функции обвинения – это практическая реализация тех выводов, к которым он пришел на стадии досудебного следствия. Функция обвинения, которую осуществляет прокурор в уголовном судопроизводстве, направлена не только на выдвижение обвинения и доказывания его перед судом, но и является правовым средством защиты интересов личности, государства и общества от преступных посягательств в целом.

*Ключевые слова:* прокурор, судебное производство, уголовно-процессуальная функция, государственное обвинение, публичное обвинение.

### S u m m a r y

**Moskalenko O. V. Maintaining a public prosecution in court is the main criminal procedural function of the prosecutor.** – Article.

The question of the nature of public prosecution, as the main criminal-procedural function of the prosecutor, is explored in this article. The points of view of scientists concerning the moment of appearance of the criminal function in the criminal process and its contents are analyzed. The author argues that the maintenance of a public prosecution is the main and only criminal-procedural function of the prosecutor among the criminal proceedings by a court of first instance, which occupies a dominant position in the system of criminal procedural functions. It's noted that the prosecutor's execution in the court of the procedural function of the charge is the practical realization of those conclusions from the stage of pre-trial investigation. The prosecution function of the prosecutor in criminal proceedings is not only for the prosecution and proving before the court, but also is legal remedy for protecting the interests of the person, the state and society from the criminal encroachments in general.

*Key words:* prosecutor, court proceedings, criminal procedural function, state prosecution, public prosecution.

УДК 342.1

*С. В. Осауленко***ЧЛЕНСТВО У ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЯХ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ**

Актуальність дослідження полягає у тому, що наразі в Україні існує низка проблем, пов'язаних з практичною реалізацією такої складової конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії, як право вступати до політичних партій та виходити з них. Деякі з цих проблем полягають у практичній неможливості перевірити, чи перебуває (перебувала) фізична особа у той чи інший проміжок часу у лавах тієї чи іншої політичної партії, чи перебуває (перебувала) фізична особа на правах члена в одній чи в декількох політичних партіях тощо.

Оцінка стану літератури. Питання членства у політичних партіях у контексті конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії неодноразово ставали предметом дослідження зарубіжних вчених, однак в українській юридичній літературі їм приділяється вельми небагато уваги. Його згадували у своїх працях В.І. Кафарський, А.М. Колодій, П.М. Рабінович, Ю.М. Тодика, Т.М. Слінько, інші вчені [1, 2]. Доволі системно питання членства в об'єднаннях громадян досліджено у роботах Д.Є. Волкової [3, 4], однак авторка розглядала його, спираючись на матеріали не політичних партій, а громадських організацій. Висновки та пропозиції Д.Є. Волкової є цінними для застосування їх за аналогією до політичних партій. Але наявність істотних відмінностей між громадськими організаціями та політичними партіями надає підстави констатувати, що ця частина проблеми залишається невирішеною.

**Мета статті** – огляд правових основ членства в політичних партіях, а також виявлення шляхів удосконалення нормативно-правової регламентації діяльності політичних партій в Україні у частині членства в них.

**Виклад основного матеріалу.** Статті 36 та 37 Основного Закону України встановлюють конституційні основи діяльності політичних партій. Стаття 36 у частині другій містить деякі положення щодо членства в них, відповідно до яких «членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно цією Конституцією і законами України», а у частині четвертій проголошує, що «ніхто не може бути примушений до вступу в

будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій» [5].

Норми Конституції України деталізовано у Законі України від 5 квітня 2001 р. «Про політичні партії в Україні». Закон містить Розділ II «Членство в політичних партіях та їх утворення», а також регламентує порядок членства у політичних партіях у низці статей інших розділів, зокрема:

- стаття 1 «Право громадян на об'єднання в політичні партії» передбачає, що «обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно Конституцією та законами України»;

- стаття 14 «Кошти та інше майно політичних партій» встановлює, що надання матеріальної та фінансової підтримки політичним партіям здійснюється у тому числі у формі внесків на підтримку партій, до яких віднесені і «членські внески членів політичної партії»;

- стаття 22 «Відповідальність посадових осіб і громадян за порушення законодавства про політичні партії», згідно з якою ці особи притягаються до дисциплінарної, адміністративної, цивільної або кримінальної відповідальності згідно з законами України, якщо вони також були причетні до надання політичній партії будь-яких переваг чи обмеження передбачених законом прав політичної партії та її членів;

- стаття 21 «Заборона політичної партії» передбачає, що така заборона тягне за собою припинення членства в політичній партії;

- стаття 24 «Анулювання реєстрації», відповідно до якої «рішення суду про анулювання реєстрації політичної партії тягне за собою припинення членства в політичній партії» [6].

Що ж до Розділу II аналізованого Закону, то у ньому питанням членства у політичних партіях присвячені статті 6 та 8. Стаття 8 «Статут політичної партії» передбачає, що цей документ має містити відомості щодо порядку вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній; прав та обов'язків членів політичної партії, підстави припинення чи зупинення членства в політичній партії. Стаття 6 «Членство в політичних партіях та його обмеження» є більш ґрунтовною. Відповідно до її змісту:

- членом політичної партії може бути лише громадянин України, який має право голосу на виборах;

- членство в політичній партії є фіксованим. Обов'язковою умовою фіксації членства в політичній партії є наявність заяви громадянина України, поданої до статутного органу політичної партії, про бажання стати членом цієї партії. Форма фіксації членства в політичній партії визначається статутом політичної партії;

- громадянин України може перебувати лише в одній політичній партії;

- громадянин України має право в будь-який час зупинити чи припинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви до відповідних статутних органів політичної партії. Членство в політичній партії зупиняється чи припиняється з дня подання такої заяви та не потребує додаткових рішень. З цього ж дня припиняється перебування громадянина України на будь-яких виборних посадах в політичній партії;

- перелік осіб, які не можуть бути членами політичних партій, включає 10 пунктів та є вичерпним (судді, прокурори, поліцейські, співробітники Служби безпеки України тощо); на час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії зупиняють членство в цій партії;
- порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній визначається статутом політичної партії [6].

Ознайомлення з текстом статті 6 «Членство в політичних партіях та його обмеження» свідчить про те, що до її положень неодноразово вносились зміни та доповнення. Вона зазнавала змін та доповнень 11 разів, у тому числі 8 разів змінювався перелік осіб, які не можуть бути членами політичних партій. Відповідно до статистики, це найбільш «змінювана» стаття аналізованого Закону, якщо брати до уваги кількість тих законів України, якими вносились зміни та доповнення до неї (11 законів). Варто наголосити, що у цілому Закон «Про політичні партії в Україні» було змінено 21 законом. Отже слід резюмувати, що питання членства у політичних партіях є актуальними з точки зору їхнього подальшого удосконалення. Якщо звернутись до законопроектних пропозицій, які не було підтримано, то слід зазначити таке: питання членства у політичних партіях не привертало увагу суб'єктів законодавчої ініціативи з моменту прийняття Закону «Про політичні партії в Україні», крім тих разів, коли до цього Закону вносились зміни та доповнення. А отже наразі подібне удосконалення не відбувається.

Найбільшу кількість змін та доповнень зазнала частина третя, у якій міститься перелік осіб, які не можуть поєднувати виконання своїх службових обов'язків з членством у політичних партіях. Вона змінювалась 8 разів, зокрема змін зазнали такі пункти:

- пункт 2 – Законом України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» [7] (членами політичних партій не можуть бути прокурори);
- пункт 3 – Законом України від 23 грудня 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» [8] (членами політичних партій не можуть бути поліцейські);
- пункт 6 змінювався двічі: Законом України від 6 липня 2005 р. «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» [9] та Законом від 4 липня 2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» [10] (членами політичних партій не можуть бути працівники органів доходів і зборів);
- пункт 7 змінювався Законом України від 14 квітня 2009 р. «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України» [11] (членами політичних партій не може бути персонал Державної кримінально-виконавчої служби України);
- пункт 8 у ст. 6 з'явився після його внесення Законом України від 16 липня 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів

України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12] (членами політичних партій не можуть бути працівники Національного антикорупційного бюро України);

– пункт 9 у ст. 6 з'явився після його внесення Законом України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» [13] (членами політичних партій не можуть бути державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу»);

– пункт 10 у ст. 6 з'явився після його внесення Законом України від 22 вересня 2016 р. «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [14] (членами політичних партій не можуть бути члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг).

– Остання частина статті 6 також зазнала змін у 2015 році, однак вона не пов'язана напряму з членством у політичних партіях; у відповідній нормі встановлюється заборона утворювати структурні утворення політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах та організаціях.

Питання щодо уточнення норм Закону «Про політичні партії в Україні» про зупинення та припинення членства в них, стало предметом окремого Закону України, який було прийнято 22 березня 2012 р. Відповідно до цього Закону, статтю 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» після частини п'ятої було доповнено новою частиною такого змісту: «Громадянин України має право в будь-який час зупинити чи припинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви до відповідних статутних органів політичної партії. Членство в політичній партії зупиняється чи припиняється з дня подання такої заяви та не потребує додаткових рішень. З цього ж дня припиняється перебування громадянина України на будь-яких виборних посадах в політичній партії» [15].

Про актуальність подальшого удосконалення питань членства у політичних партіях свідчить й аргументація, висловлена суб'єктом законодавчої ініціативи – народним депутатом України, яким було подано до Парламенту Проект Закону про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо зупинення чи припинення членства в політичній партії № 9276 від 7 жовтня 2011 року, а також додаткова аргументація доцільності прийняття цього законопроекту Головного науково-експертного управління Верховної Ради України.

Варто нагадати, що на підставі цього законопроекту до ст. 6 Закону «Про політичні партії в Україні» було внесено такі доповнення: «Громадянин України має право в будь-який час зупинити чи припинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви до відповідних статутних органів політичної партії. Членство в політичній партії зупиняється чи припиняється з дня подання такої заяви та не потребує додаткових рішень. З цього ж дня припиняється перебування громадянина України на будь-яких виборних посадах в політичній партії» [6].

У Пояснювальній записці до Законопроекту було цілком вірно обгрунтовано, що «Стаття 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» визначає, що порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній визначається статутом політичної партії. Згідно статутів більшості політичних партій, зупинення чи припинення членства в них відбувається після розгляду статутними органами відповідних заяв громадян України. В зв'язку з цим є непоодинокими випадки, коли громадяни України вимушені тривалий час очікувати, коли статутними органами політичної партії буде розглянуте питання про зупинення чи припинення їх членства в політичній партії. Іноді статутні органи політичної партії взагалі відмовляються розглянути таке питання, чим порушують права громадян України на добровільний вихід з політичної партії.

Таким чином виникає правова колізія, коли громадяни України, що подали до статутного органу політичної партії заяву про припинення чи зупинення членства у політичній партії, продовжують залишатись членами політичних партій всупереч власному бажанню. Крім моральної сторони питання, іноді така ситуація має і правові наслідки.

Під час проведення виборів мали місце випадки, коли кандидатів у депутати знімали з реєстрації за нібито недостовірні автобіографічні відомості щодо членства у політичній партії на підставі заяв політичних партій, які стверджували, що певна особа є членом політичної партії, хоча вона і подала заяву про припинення чи зупинення членства у політичній партії» [16].

Цікавою є й аргументація Головного науково-експертного управління Парламенту: «Загалом існуючий підхід до регулювання питань зупинення та припинення членства громадян у політичних партіях можна вважати правильним. Проте повна передача цих питань на розсуд самих політичних партій несе в собі і певні негативні наслідки. Так, натеper лише деякі статuti політичних партій містять приписи, які передбачають так званий «повідомний» характер зупинення чи припинення членства в політичній партії, зі змісту яких вбачається, що членство в партії припиняється з дати, вказаної в поданій заяві, однак не пізніше дня реєстрації такої заяви. Натомість статuti багатьох політичних партій містять більш ускладнену, цілком залежну від статутних органів політичної партії процедуру прийняття рішення щодо зупинення (припинення) членства в ній. Очевидно, що це суттєво впливає на тривалість вирішення питання щодо зупинення (припинення) членства в політичній партії, особливо якщо його розгляд та вирішення належать до компетенції центральних органів партії, які скликаються з певною періодичністю (один або кілька разів на рік). Тому така ситуація може негативно позначитись не лише на реалізації громадянами права вільно виходити в будь-який час із політичної партії, але й на реалізації інших прав та свобод людини і громадянина, наприклад, права на державну службу на посадах, визначених ч. 3 ст. 6 Закону. Крім цього необхідно враховувати, що зміст конституційного права на свободу об'єднання громадян (у політичні партії та громадські організації) полягає не лише у праві утворювати різноманітні об'єднання громадян, вступати до



будь-якого об'єднання громадян, утримуватися від вступу, а й вільно виходити в будь-який час з об'єднання громадян» [17].

Слід зазначити, що незважаючи на начебто всебічну аргументацію необхідності внесення цих доповнень до чинного законодавства, все ж таки вони були неповними. На користь цього твердження свідчить і те, що згодом до статті 6 Закону «Про політичні партії в Україні» були додані норми, що містять виняток з коментованого правила. У 2016 році до статті 6 було додано нову частину 7 такого змісту: «дія частини шостої цієї статті не поширюється на членів політичних партій, обраних на посади керівника та заступника керівника політичної партії. Членство в політичній партії зазначених керівників припиняється з дня, наступного за днем обрання нового керівника чи його заступника» [18]. Наголосимо, що досі залишається не врегульованим питання щодо можливості перевірки, чи є особа членом політичної партії, і якщо так, то якої саме.

На нашу думку, відповідні дані можуть бути внесені до Державного реєстру виборців. По-перше, це надасть можливість для зацікавлених осіб проконтролювати, чи дійсно фізична особа станом на конкретну дату є членом політичної партії, і якщо так, то якої. По-друге, це буде слугувати своєрідною перевіркою того, що фізична особа може бути членом політичної партії, адже часто посадові особи тієї чи іншої політичної партії не мають можливості перевірити відповідну інформацію. Адже Державний реєстр виборців – це автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України [19].

**Висновки.** У статті надано огляд нормативної регламентації членства у політичних партіях України. Першою з виявлених проблем є надзвичайна нестабільність чинного законодавства з цього питання, адже відповідні положення Закону «Про політичні партії України» зазнавали змін та доповнень 8 разів. Другою проблемою є наявність прогалин у законодавстві в цій сфері, наприклад, у частині відсутності реєстру, який надавав би можливість перевірити, чи є особа членом політичної партії, і якщо так – то однієї чи декількох. Рекомендовано додавати цю інформацію до Державного реєстру виборців.

#### Література

1. Мішина Н.В. Європеїзація конституційного права України: проблеми і перспективи. Публічне право. 2011. № 3. С. 12–19.
2. Мішина Н.В. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини. Актуальні проблеми правознавства: науковий збірник ЮФ ТНЕУ / редкол.: М. О. Баймуратов та ін. Тернопіль: Вектор, 2013. Вип. 3. С. 113–120.
3. Волкова Д.Є. Конституційне законодавство України про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2015. 189 с.
4. Волкова Д.Є. Європейські стандарти про громадські організації: проблеми та перспективи адаптації українського законодавства. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2017. № 11. С. 21–26.

5. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 142.
6. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 45. Ст. 397.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»: Закон України від 23 грудня 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 44.
9. Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні»: Закон України від 6 липня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 34. Ст. 437.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 4 липня 2013 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 20–21. Ст. 712.
11. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України: Закон України від 14 квітня 2009 р. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 36–37. Ст. 511.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»: Закон України від 6 липня 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 39. Ст. 375.
13. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
14. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22 вересня 2016 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 51. Ст. 833.
15. Про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо зупинення чи припинення членства в політичній партії: Закон України від 22 березня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 4. Ст. 58.
16. Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо зупинення чи припинення членства в політичній партії № 9276 від 7 жовтня 2011 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=41429](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41429) (дата звернення: 31.03.2018).
17. Висновок на проект Закону України «Про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» (щодо зупинення чи припинення членства в політичній партії) (до реєстр. № 9276 від 07.10.2011 р.) URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=41429](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41429) (дата звернення: 31.03.2018).
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності: Закон України від 6 жовтня 2016 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 47. Ст. 800.
19. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 р. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 20. Ст. 282.

#### А н о т а ц і я

**Осауленко С. В. Членство у політичних партіях України: сучасний стан та проблеми нормативної регламентації.** – Стаття.

У статті надано огляд нормативної регламентації членства у політичних партіях України. Першою з виявлених проблем є надзвичайна нестабільність чинного законодавства з цього питання, адже відповідні положення Закону «Про політичні партії України» зазнавали змін та доповнень 8 разів. Другою проблемою є наявність пробілів у законодавстві цієї сфері, наприклад, у частині відсутності реєстру, який надавав би можливість перевірити, чи є особа членом політичної партії, і якщо так, то однієї чи декількох. Рекомендовано додавати цю інформацію до Державного реєстру виборців.

*Ключові слова:* право на свободу об'єднання у політичній партії, політичні партії, свобода об'єднань, член політичної партії, об'єднання громадян.

#### А н н о т а ц и я

**Осауленко С. В. Членство в политических партиях: современное состояние и проблемы нормативной регламентации.** – Статья.

В статье дан обзор нормативной регламентации членства в политических партиях Украины. Первой из выявленных проблем является чрезвычайная нестабильность действующего законодательства по этому вопросу, ведь соответствующие положения Закона «О политических партиях в Украине» претерпевали изменения и дополнения 8 раз. Второй проблемой является наличие пробелов в законодательстве этой сферы, например, отсутствие реестра, который предоставлял бы возможность проверить, является ли лицо членом политической партии, и если да, то одной или нескольких. Рекомендуется добавлять эту информацию в Государственный реестр избирателей.

*Ключевые слова:* право на свободу объединения в политические партии, политические партии, свобода объединений, член политической партии, объединения граждан.

#### S u m m a r y

**Osauleiko S. V. Membership in Ukrainian Political Parties: Current State and Problems of Legal Regulation.** – Article.

The article provides an overview of the normative regulation of membership in the political parties of Ukraine. The first of the identified problems is the extreme instability of the current legislation on this issue – the relevant provisions of the Law “On Political Parties of Ukraine” were subject to changes and additions 8 times. The second problems are the gaps of legislation in this area, for example, in the absence of a register, which would provide an opportunity to check whether a person is a member of a political party and, if so, one or more. It is recommended to add this information to the State Register of Voters.

*Key words:* right to freedom of association in political parties, political parties, freedom of association, a member of a political party, associations.

УДК 342.951

*П. С. Покатаєв***САНІТАРНЕ ОЧИЩЕННЯ ТЕРИТОРІЇ НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ:  
СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ**

На сьогодні система санітарного очищення населених пунктів є недосконалою, адже відсутня координація та взаємодія органів державної виконавчої влади, зокрема державної санітарно-епідеміологічної служби, охорони навколишнього природного середовища та житлово-комунального господарства, щодо здійснення контролю за санітарним станом територій, збирання, видалення, знешкодження й захоронення побутових відходів. Понад 11 млн тонн побутових відходів, накопичення яких значною мірою залежить від погодних умов, ступеня благоустрою житлових будинків, рівня життя населення тощо, захоронюються на 6 тис. полігонів, більшість із яких перевантажені або не відповідають вимогам екологічної безпеки. Частина відходів утилізується на сміттєспалювальних заводах. Послуги з вивезення побутових відходів надаються лише 75% населення, що призводить щороку до утворення несанкціонованих звалищ [1]. Усі ці проблеми потребують негайного вирішення, що може бути здійснено завдяки вдосконаленню адміністративно-правового регулювання санітарного очищення території населеного пункту.

Питання щодо санітарного очищення території населеного пункту зазвичай були предметом дослідження науковців у сфері біологічних і хімічних наук, будівництва, транспорту. Зокрема, Т.П. Василюк запропонував технологію очищення стічних вод шляхом експериментальних досліджень процесів трансформації забруднень у стоках [2]. О.Б. Таширеві вивчав біотехнології очищення промислових стічних вод на основі термодинамічного прогнозування взаємодії мікроорганізмів із металами та радіонуклідами [3]. Л.А. Аблаєва досліджувала питання очищення стічних вод на міських каналізаційних очисних спорудах із використанням бентонітових глин [4].

Г.О. Діренко розробляє технологічні схеми очищення поверхневого стоку урбанізованих територій залежно від потужності споруд, ступеня забрудненості води та необхідної якості очищення з урахуванням закономірностей його формування [5]. Низка науковців присвятили праці питанню очищення вулично-дорожньої мережі. Зокрема, О.С. Фурманенко розробляє комп-

лексне математичне забезпечення планування режимів очищення дорожніх покриттів та обсягів прибиральних робіт, розраховує потреби в засобах механізації та затрати ручної праці, транспортні збитки на ділянках робіт [6]. О.В. Приймаченко продовжив його дослідження та вдосконалив методи планування режимів очищення покриття та об'ємів прибиральних робіт як із застосуванням ручної праці, так і з використанням засобів механізації на ділянках очищення дорожнього покриття [7]. О.В. Мостепаном запропоновано систематизовані дані можливих діапазонів коливань кількісного вмісту забруднюючих речовин у складі зливових вод із водозбірних міських і позаміських територій, а також промислових підприємств різних галузей економіки в разі відсутності чи наявності системи очищення зливових вод [8].

Справді, усі ці наукові праці мали значний практичний інтерес щодо їх реалізації. Завдяки цим пропозиціям можна суттєво покращити якість і безпеку стічних вод, що скидаються в земельні та водні об'єкти, сприяти кращому водовідведенню на територіях населених пунктів в умовах урбанізації, підвищити якість дорожнього покриття. Однак правові питання забезпечення санітарного очищення території населеного пункту так і не знайшли свого відображення в жодній розвідці, що зумовлює актуальність подальшого дослідження.

Правову основу осушення території населеного пункту складають Закон України «Про благоустрій населених пунктів», Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», Основи законодавства України про охорону здоров'я, Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», Закон України «Про відходи», Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць», Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних правил розміщення, улаштування та експлуатації оздоровчих закладів», ДБН Б.2.2-6:2013 «Склад та зміст схеми санітарного очищення населеного пункту» тощо.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» санітарне очищення території є одним з елементів благоустрою населених пунктів. Більше того, санітарне очищення території населеного пункту є обов'язковою умовою утримання його в належному стані [9].

Термін «санітарне очищення територій населених місць» у законодавстві визначається як комплекс планувальних, організаційних, санітарно-технічних та господарських заходів щодо збирання, зберігання, перевезення, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження й захоронення побутових відходів, у тому числі небезпечних відходів у їх складі, що утворилися в населених місцях, а також прибирання об'єктів благоустрою з метою запобігання шкідливому впливу факторів середовища життєдіяльності на життя й здоров'я людини та майбутніх поколінь [10].

Під побутовими відходами законодавець розуміє ті, які утворюються в процесі життя й діяльності людини в житлових і нежитлових будинках

та які можуть бути твердими, великогабаритними, ремонтними, рідкими і використовуються за місцем їх накопичення [11].

Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць» регулює порядок створення й розташування контейнерних майданчиків, порядок роздільного збирання побутових відходів, відбору вторинної сировини; порядок влаштування, експлуатації, дезінфекції смітєпроводів; порядок розміщення вигребів; відведення стічних вод, що утворилися в процесі господарсько-побутової, виробничої діяльності, на забудованій території внаслідок випадання атмосферних опадів тощо.

Державними будівельними нормами встановлено обов'язок забудовника обладнати територію підприємств та майданчики для стоянки транспортних засобів пристроями для збирання й відведення стічних вод, що утворюються внаслідок випадання атмосферних опадів, і спорудами з їх очищення. Під час вибору схеми поверхневого водовідведення необхідно враховувати щільність забудови, рельєф території, функціональне призначення, кліматичні умови, загальний рівень благоустрою території [12]. У процесі здійснення проектування поверхневого водовідведення на забудовника покладено обов'язок із забезпечення виконання мінімального обсягу земляних робіт та наявності локальних очисних споруд (зادля зменшення шкідливого впливу на поверхневий шар ґрунту).

На сьогодні є велика кількість спірних питань щодо санітарного очищення території населених пунктів, зокрема, це стосується розміщення вигребів на території присадибної ділянки. І хоча в Наказі Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць» міститься норма, що вказує на порядок вирішення цих спорів, вона має дуже узагальнюючий характер та не вирішує проблему, про що свідчить велика кількість судових скарг.

Відповідно до п. 2.22 Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць» вигреби повинні бути розташовані на відстані не менше ніж 20 м від меж земельних ділянок навчальних і лікувально-профілактичних закладів, стін житлових та громадських будівель і споруд, майданчиків для відпочинку населення та дитячих ігор.

Проте щодо присадибної ділянки та відстані вигребу від власного житлового будинку власник визначає порядок його розміщення самостійно, однак із додержанням правил добросусідства, які встановлює ст. 103 Земельного кодексу України.

Так, у п. 1 ст. 103 Земельного кодексу України міститься норма, яка зобов'язує власника або землекористувача земельної ділянки обирати способи її використання відповідно до цільового призначення з найменшим завданням незручностей (зadимлення, неприємних запахів, шумового забруднення тощо); саме в цьому полягає зміст добросусідства [13].

Як у судах першої інстанції, так і в порядку апеляційного чи касаційного оскарження рішень досить часто розглядаються справи щодо дотриман-

ня правил добросусідства, зокрема, стосовно розташування вигрібних ям. І зазвичай рішення приймаються в бік захисту порушених прав сусідів, які страждають від недотримання відстані розташування вигрібних ям від житлового будинку, колодязя тощо. Як правило, рішення суду полягає в зобов'язанні порушника знищити вигрібну каналізаційну яму, що перебуває на його земельні ділянці [14], демонтувати самовільно збудовану вигрібну яму [15].

Останнім часом суттєвий наголос у сфері охорони навколишнього природного середовища робиться на необхідності роздільного збирання побутових відходів, що здійснюється відповідно до затвердженої Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Методики роздільного збирання побутових відходів [11]. Роздільне збирання побутових відходів є методом збирання, за яким ресурсоцінні компоненти побутових відходів (папір, скло, пластик, метал тощо) збирають окремо в спеціальні контейнери для подальшого надходження на переробні підприємства. Потрапляючи на сміттєзвалище, усі ці відходи забруднюють навколишнє природне середовище – ґрунт, повітря, воду, – залишаючись там від декількох років до століть, адже під впливом багатьох природних чинників вони не можуть швидко трансформуватися. Насамперед забруднення довкілля відбувається під впливом отруйної рідини (фільтрату), яка проходить через усе сміттєзвалище та потрапляє до поверхневих і ґрунтових вод, спричиняючи їх забруднення [16]. Тому виникає необхідність здійснення роздільного збирання побутових відходів із метою їх утилізації на спеціальних підприємствах. Сьогодні в Україні відбувається таке роздільне збирання вже в 642 населених пунктах, проте основною проблемою залишається відсутність культури споживача комунальних послуг щодо розподілу побутових відходів. Незважаючи на наявність спеціальних контейнерів із написами щодо їх призначення для різного виду відходів, споживачі продовжують скидати сміття в єдиний контейнер. І вирішенням такої проблеми залишається виховання культури населення та підняття його мотивації до сортування відходів.

Корисним є досвід інших країн світу із цього приводу. Так, наприклад, у Німеччині, окрім наявності на прибудинковій території різнокольорових контейнерів для сміття з написами щодо їх призначення, щорічно кожен житель країни отримує поштою особливий лист, у якому детально описано порядок викидання побутових відходів, вказано дні, у які буде вивозитись той чи інший тип сміття впродовж наступних 12 місяців. Також існують спеціальні контейнери для скла, батарейок [17]. Запровадження таких превентивних заходів для виховання культури споживача дало б змогу поступово змінити менталітет і виховати звичку сортування побутових відходів.

На сьогодні наявна структура системи санітарного очищення території населених пунктів є недосконалою, адже вона не забезпечує достатній рівень контролю за санітарним станом територій, збиранням, вивезенням, знешкодженням і захороненням побутових відходів. Однією з проблем такого стану залишається відсутність чіткого розмежування повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання щодо організації заходів поводження з відходами.

Так, відповідно до ст. 35-1 Закону України «Про відходи» послуги зі збирання й вивезення побутових відходів мають право здійснювати лише юридичні особи, уповноважені на такі дії органом місцевого самоврядування лише на конкурсних засадах [18]. Однак залишається проблема утилізації відходів у сільській місцевості, де на конкурсних засадах визначається особа, яка повинна збирати та вивозити побутові відходи, проте жителі населеного пункту відмовляються заключати договір із виконавцем, мотивуючи свою відмову відсутністю потреби в цьому. Справді, у сільській місцевості є більше можливостей для самостійної утилізації побутових та органічних відходів, що далі можуть бути використані як добриво. Однак можливість щодо безпечної утилізації скла, пакувальної полімерної тари, засобів гігієни, електроніки, будівельних матеріалів відсутня.

Відповідно до п. п. 3, 11 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів» власники або балансоутримувачі житлових будинків, земельних ділянок повинні укласти договір з особою, яка визначена виконавцем послуг із вивезення побутових відходів. Під час укладення договору сторони узгоджують графік надання послуг з огляду на потреби споживача, норми надання послуг та їх якість [19]. На виконавця покладено обов'язок із забезпечення роздільного збирання побутових відходів. Однак первинне сортування все ж має здійснювати споживач послуг, чого він зазвичай не бажає робити з багатьох причин.

Аналізуючи досвід Франції, де в сільських місцевостях немає сервісу з утилізації сміття, можна побачити, що держава дозволила створювати спеціальні прийомні пункти, і більшість послуг зі збирання й сортування сміття виконують приватні компанії під керівництвом місцевих органів влади, які оплачують відповідні послуги за рахунок коштів із податку на нерухомість. Проте незаконне викидання сміття та утворення сміттезвалищ фізичною особою карається тюремним ув'язненням терміном до 2 років і штрафом у розмірі від 300 тис. євро (для юридичних осіб) [17]. Тоді як ст. 82 Кодексу України про адміністративні правопорушення за порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізацію, знешкодження, видалення або захоронення передбачає накладення штрафу на громадян від 20 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (що складає від 340 грн до 1360 грн) і від 50 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – на посадових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності (що складає від 850 грн до 1700 грн) [20]. Такий підхід законодавця не стримує фізичну чи юридичну особу від здійснення адміністративного правопорушення, і будь-які намагання органів виконавчої влади здійснювати контроль за виконанням законодавства щодо поводження з побутовими відходами не сприятиме зменшенню правопорушень. Тому доцільно розглянути питання щодо збільшення розміру санкції.

Отже, обов'язок зі збирання й сортування побутових відходів в Україні покладено на приватні компанії, а не на фізичну особу, яка мешкає в сіль-



ській місцевості та не має ні часу, ні бажання у зв'язку з великою зайнятістю це здійснювати. До того ж відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів» за ці послуги передбачається справляння відповідної плати, тоді як у Франції ці послуги є складовою частиною податку на нерухомість.

В Україні відповідно до п. 265.1 ст. 265 Податкового кодексу України передбачається справляння податку на майно, який складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю. У пп. 10.1.1 п. 10.1 ст. 10 Податкового кодексу України міститься норма, яка вказує на те, що податок на майно належить до місцевих податків, який місцеві ради повинні обов'язково встановити на власній адміністративно-територіальній одиниці [21]. Отже, в Україні існує можливість компенсувати вартість послуг зі збирання, сортування й перевезення відходів населенню за рахунок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, який вони повинні сплачувати.

Так, відповідно до абз. 5 п. 1 ст. 91 Бюджетного кодексу України з місцевих бюджетів можуть здійснюватися видатки на програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» санітарне очищення є елементом благоустрою населених пунктів. Отже, доцільно передбачити в місцевих бюджетах таку статтю видатків, як збирання, сортування й перевезення відходів населення, що мешкає в сільській місцевості.

Крім того, прийняття відповідних заходів могло б здійснюватись у межах Державної цільової програми розвитку українського села, яка була затверджена в 2013 р. [22]. У цій програмі підкреслювалося, що однією з причин виникнення складної економічної й соціальної ситуації на селі є недостатній рівень державної підтримки облаштування сільських територій. Очікуваними результатами виконання Державної цільової програми розвитку українського села визнано забезпечення комплексного розвитку інженерної інфраструктури сільських територій, що буде здійснюватися також шляхом забезпечення постійного контролю за станом навколишнього природного середовища в сільських населених пунктах і місцях накопичення відходів, удосконалення нормативно-правової бази з питань утилізації відходів.

Отже, завдяки аналізу змісту цієї програми можна переконатись у важливості вирішення проблеми утилізації відходів та в необхідності негайного вирішення цієї ситуації. Із цією метою пропонуємо внести зміни до окремих нормативно-правових актів. Зокрема, до ст. 35-1 Закону України «Про відходи» пропонуємо додати пункт такого змісту: *«Жителі сіл, селищ зобов'язані укладати договори з юридичною особою, яка визначена виконавцем послуг на вивезення побутових відходів та забезпечує роздільне збирання твердих побутових відходів на безоплатній основі»*.

До Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів» пропонуємо додати

п. 3-1, який варто викласти в такій редакції: *«Жителі сіл, селищ зобов'язані укласти договори з юридичною особою, яка визначена виконавцем послуг на вивезення побутових відходів та роздільне збирання твердих побутових відходів».*

Останнім часом із метою підвищення ефективності адміністративного управління суспільним розвитком на відповідній території було взято напрям на децентралізацію управління, поштовхом до чого стало схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Адже функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечувало створення й підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг [23]. Одним із завдань Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні стало надання територіальним громадам права об'єднувати свої майно й ресурси в межах співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм і більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад. Для цього необхідно було створити відповідну законодавчу базу для реалізації права територіальних громад на співробітництво, на виконання чого в червні 2014 р. прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [24], а в лютому 2015 р. – Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [25].

Співробітництво сприяє виникненню нових вигод для його суб'єктів, які полягають у створенні ресурсів для надання послуг, недоступних для малих громад, заощадженні витрат під час надання послуг, поліпшенні якості послуг, кращій координації планування майбутнього розвитку, більш ефективній і прозорій політиці розвитку. Співробітництво, з огляду на його форму й організаційну модель, може мати такі економічні ефекти, як спільне використання автопарку, техніки, іншого майна, залучення спеціалізованих кадрів (контроль за дотриманням правил благоустрою, використанням лісових і водних ресурсів тощо) [26]. Об'єднання спільних зусиль дає змогу знайти більш ефективні способи вирішення проблем, у тому числі й у сфері благоустрою населених пунктів. Однак нова форма взаємодії територіальних громад потребує також нових підходів у сфері організації благоустрою населених пунктів, зокрема й щодо поводження з відходами, з урахуванням спільних інтересів уже об'єднаних територіальних громад.

Корисним є міжнародний досвід щодо застосування Моделі координаційного агента для управління потоками побутових відходів. Такий агент наділяється повноваженнями на управління потоками відходів, обрання постачальників послуг та встановлення тарифів для споживачів. Муніципалітет є лише одним із замовників послуг (наприклад, для вивезення сміття з громадських місць, прибирання територій і надання інших послуг

у межах державного сектора). Він може бути створений муніципалітетом, групою муніципалітетів, управляючою компанією (групою громадян) [27]. Такий координаційний агент мав би можливість координувати взаємодію між територіальними громадами в межах співробітництва, зокрема, з таких питань:

- реалізації спільних проектів у сфері благоустрою населених пунктів, у тому числі щодо поводження з відходами (збирання, зберігання, перевезення, сортування, утилізація, видалення, знешкодження й захоронення побутових відходів);

- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій у сфері благоустрою населених пунктів, у тому числі й щодо поводження з відходами (переробні підприємства, підприємства з прийняття відходів на утилізацію, із сортування та перевезення відходів);

- спільного фінансування суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності в цій сфері.

У результаті дослідження доведено, що наявна структура системи санітарного очищення території населених пунктів є недосконалою, адже вона не забезпечує достатній рівень контролю за санітарним станом територій, збиранням, вивезенням, знешкодженням і захороненням побутових відходів. Залишилась велика кількість спірних питань щодо санітарного очищення території населених пунктів, зокрема, це стосується розміщення вигребів на території присадибної ділянки.

Останнім часом суттєвий наголос у сфері охорони навколишнього природного середовища робиться на необхідності роздільного збирання побутових відходів. Однак, незважаючи на запровадження цього досвіду в багатьох населених пунктах України, споживачі нехтують встановленими нормами. Вирішення цієї проблеми вбачається у вихованні культури населення та піднятті його мотивації до сортування відходів. Задля цього запропоновано скористатися досвідом Німеччини щодо щомісячного нагадування споживачеві шляхом надання особистого листа про порядок викидання побутових відходів.

Невирішеною залишається проблема утилізації відходів у сільській місцевості, де на конкурсних засадах визначається особа, яка повинна збирати й вивозити побутові відходи, проте жителі населеного пункту відмовляються заключати договір із виконавцем, мотивуючи свою відмову відсутністю потреби в цьому. З урахуванням досвіду Франції запропоновано внести зміни до ст. 35-1 Закону України «Про відходи» та до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів».

З огляду на політику підвищення ефективності управління суспільним розвитком та спрямування на децентралізацію управління запропоновано ініціювати створення Моделі координаційного агента для управління потоками побутових відходів на об'єднаних територіальних громадах у межах їх співробітництва.

### Література

1. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 22-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/22-2013-p>.
2. Василюк Т.П. Біологічне очищення стічних вод різного походження: автореф. дис. ... канд. с.-г. наук: 03.00.16 «Екологія (медичні науки)»; Житомирський нац. агрокол. ун-т. Житомир, 2009. 20 с.
3. Таширев О.Б. Біотехнології очищення промислових стічних вод на основі термодинамічного прогнозування взаємодії мікроорганізмів з металами та радіонуклідами: автореф. дис. ... докт. техн. наук: 03.00.20 «Біотехнологія»; Нац. ун-т харчових технологій МОН України. К., 2005. 33 с.
4. Аблаєва Л.А. Використання бентонітових глин Кудринського родовища для охорони навколишнього середовища: автореф. дис. ... канд. геол. наук: 04.00.19 «Економічна геологія»; Ін-т геохімії навколишнього середовища НАН України. К., 2002. 21 с.
5. Діренко Г.О. Екологічно безпечні технології очищення поверхневого стоку з урбанізованих територій (на прикладі м. Києва): автореф. дис. ... канд. техн. наук: 21.06.01 «Екологічна безпека»; Київський нац. ун-т будівництва і архітектури. К., 2010. 21 с.
6. Фурманенко О.С. Принципи та методи удосконалення технологічного процесу очищення дорожніх покриттів міських територій: автореф. дис. ... канд. техн. наук: 05.23.20 «Містобудування та територіальне планування»; Київський нац. ун-т будівництва і архітектури. К., 1999. 19 с.
7. Приймаченко О.В. Містобудівні принципи і методи утримання вулично-дорожньої мережі міста: автореф. дис. ... канд. техн. наук: 05.23.20 «Містобудування та територіальне планування»; Київський нац. ун-т будівництва і архітектури. К., 2007. 16 с.
8. Мостепан О.В. Оцінка впливу забруднених зливових вод з поверхні автомобільних доріг на навколишнє середовище: автореф. дис. ... канд. техн. наук: 21.06.01 «Екологічна безпека»; Укр. НДІ екологічних проблем. Х., 2004. 20 с.
9. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2>.
10. Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 17 березня 2011 р. № 145 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0457-11>.
11. Методика роздільного збирання побутових відходів: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 1 серпня 2011 р. № 133 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1157-11>.
12. ДБН Б.2.2-5:2011 «Благоустрій територій». URL: [https://dnaop.com/html/32602/doc-%D0%94%D0%91%D0%9D\\_%D0%91.2.2-5\\_2011](https://dnaop.com/html/32602/doc-%D0%94%D0%91%D0%9D_%D0%91.2.2-5_2011).
13. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
14. Рішення Вінківського районного суду Хмельницької області (провадження № 2/2202/113/2012) в справі № 2202/418/2012. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/26824239>.
15. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 4 квітня 2016 р. в справі № 6-29147ск15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56974331>.
16. Обов'язкового сортування сміття з нового року не буде. URL: <http://vikna.if.ua/news/category/ua/2017/10/16/76717/view>.
17. Звіт за результатами дослідження ринків послуг у сфері поводження з побутовими відходами: схвалено Антимонопольним комітетом України від 11 січня 2018 р. протокол № 2. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=139186&schema=main>.
18. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80/print1509793533482428>.
19. Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 р. № 1070 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1070-2008-%D0%BF>.

20. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X / Верховна Рада УРСР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1329896557051809>.

21. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

22. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF/print1510148186580469>.

23. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

24. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

25. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

26. Врублевський О.С. Організація співробітництва територіальних громад в Україні: практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. К., 2017. URL: <http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Organizatsiya-spivrobotnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf>.

27. Тверді побутові відходи в Україні: потенціал розвитку. Сценарії розвитку галузі поводження з твердими побутовими відходами: матеріал підготовлений Міжнародною фінансовою корпорацією (IFC, Група Світового банку). URL: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/>.

#### **А н о т а ц і я**

**Покатаєв П. С. Санітарне очищення території населеного пункту: сучасні проблеми адміністративно-правового регулювання. – Стаття.**

Доведено недосконалість наявної структури системи санітарного очищення території населених пунктів. Встановлено необхідність вирішення проблеми щодо роздільного збирання побутових відходів, запропоновано запровадження досвіду Німеччини щодо виховання культури населення та підняття мотивації до сортування відходів. Виявлено наявну проблему утилізації відходів у сільській місцевості. З урахуванням досвіду Франції запропоновано її вирішення шляхом внесення змін до ст. 35-1 Закону України «Про відходи» та Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження правил надання послуг з вивезення побутових відходів». З огляду на політику підвищення ефективності управління суспільним розвитком і спрямування на децентралізацію управління запропоновано створення Моделі координаційного агента для управління потоками побутових відходів на об'єднаних територіальних громадах у межах їх співробітництва.

*Ключові слова:* санітарне очищення території, населені пункти, адміністративно-правове регулювання, побутові відходи, благоустрій населених пунктів.

#### **А н н о т а ц и я**

**Покатаєв П. С. Санитарная очистка территории населенных пунктов: современные проблемы административно-правового регулирования. – Статья.**

Доказано несовершенство существующей структуры системы санитарной очистки территории населенных пунктов. Установлена необходимость решения проблемы по раздельному сбору бытовых отходов, предложено введение опыта Германии по воспитанию культуры населения и повышению мотивации к сортировке отходов. Выявлена имеющаяся проблема утилизации отходов в сельской местности. С учетом опыта Франции предложено ее решение путем внесения изменений в ст. 35-1 Закона Украины «Об отходах» и Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении пра-

вил предоставления услуг по вывозу бытовых отходов». Учитывая политику повышения эффективности управления общественным развитием и направленность на децентрализацию управления, предложено создание Модели координационного агента для управления потоками бытовых отходов на объединенных территориальных общинах в рамках их сотрудничества.

*Ключевые слова:* санитарная очистка территории, населенные пункты, административно-правовое регулирование, бытовые отходы, благоустройство населенных пунктов.

### **S u m m a r y**

***Pokataiev P. S. Sanitary cleaning of the territory of the placed item: current problems of administrative and legal adjustment.*** – Article.

The imperfection of the existing structure of the sanitary cleaning system of the territory of settlements is proved. The necessity of solving the problem of separate collection of domestic waste is established, the introduction of Germany's experience in raising the culture of the population and raising the motivation to waste sorting is proposed. The existing problem of utilization of waste in the countryside is revealed. Taking into account the French experience, it was proposed to resolve it by amending the Art. 35-1 of the Law of Ukraine "On Waste" and the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Rules for the Provision of Services for the Export of Household Waste". Taking into account the policy of improving the efficiency of management of social development and focusing on the decentralization of management, it is proposed to create a Model Coordinating Agent for managing the flows of household waste in the united territorial communities within the framework of their cooperation.

*Key words:* sanitary clearing of the territory, settlements, administrative and legal regulation, domestic waste, improvement of settlements.

УДК 342.95

*Л. В. Спицька*

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ  
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ  
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЗА ПОРУШЕННЯ  
У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Розвиток правового регулювання інституту адміністративної відповідальності в Україні свідчить про необхідність захисту адміністративними санкціями все нових і нових відносин, що виникають у суспільстві. Одними з них є відносини, що виникають у зв'язку із наданням адміністративних послуг.

Питання адміністративної відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації стали предметом дослідження таких науковців, як: В. Авер'янов, К. Афанасьєв, О. Бандурка, В. Бевзенко, І. Голосніченко, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Р. Мельник, С. Мосьондз, Н. Нижник, В. Олефір, С. Петков, Є. Соболев, М. Тищенко, В. Шкарупа та інші.

Згідно із Законом України «Про адміністративні послуги», посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, та адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг [1]. З огляду на викладене, суб'єктами відповідальності за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг є посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, до яких Закон відносить посадових осіб органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади АРК, органу місцевого самоврядування, а також адміністратори. Предметом є – незаконні дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, та адміністраторів. Закон передбачає такі види відповідальності: дисциплінарна, цивільна, адміністративна або кримінальна.

**Метою статті** є аналіз питання адміністративної та дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації за порушення у сфері публічно-сервісної діяльності.

Аналіз норм Закону України «Про адміністративні послуги» дозволяє констатувати, що порушення, які спричиняють настання відповідальності

у сфері адміністративних послуг, стосуються саме порядку їх надання. До них належать: відмова у прийнятті заяви (ст. 9); вимагання від суб'єкта звернення документів або інформації для надання адміністративної послуги, не передбачених законом (ч. 6 ст. 9); порушення строків надання адміністративної послуги (ст. 10); порушення норм, що регулюють оплату за надання адміністративної послуги (ст. 11); прийом заяв, видача суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг (у тому числі рішень про відмову в наданні адміністративних послуг) суб'єктами надання адміністративних послуг, якщо такі послуги надаються через центри надання адміністративних послуг, крім випадків подання заяв через Єдиний державний портал адміністративних послуг (ст. 12); неналежне виконання або невиконання адміністратором основних завдань, відповідно до Закону, а саме: ненадання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг; неприйняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання; невидача або незабезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), неповідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг; незабезпечення організації надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг; нездійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень (ст. 13) [1].

Слід зауважити, що спроба внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) була зроблена у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 22.12.2014 № 1580. Відповідно до нього, до порушень вимог законодавства з питань надання адміністративних послуг, окрім зазначених вище, було віднесено: неповідомлення або несвоєчасне повідомлення суб'єктом надання адміністративної послуги суб'єкта звернення або адміністратора про відмову в наданні адміністративної послуги; порушення суб'єктом надання адміністративної послуги, підприємствами, установами або організаціями, що належать до сфери його управління, строків подання необхідних для надання адміністративної послуги документів або інформації; відмова суб'єкта надання адміністративної послуги суб'єкту звернення в наданні адміністративної послуги з підстав, не встановлених законом; стягнення із суб'єкта звернення не передбачених законом платежів за надання адміністративної послуги; неповідомлення або несвоєчасне повідомлення адміністратором суб'єкта звернення про можливість отримання адміністративної послуги, оформленої суб'єктом надання адміністративної послуги, або відмову в наданні такої послуги; безпідставна відмова адміністратора суб'єкту звер-



нення у прийнятті заяви на отримання адміністративної послуги та документів, що додаються до неї. За ці порушення проект закону передбачав відповідальність у вигляді накладення штрафу на посадових осіб від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. А у разі повторного їх вчинення особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 188-44) [2].

Проте наразі у Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутні зазначені зміни, які б регулювали відповідальності за порушення встановленого Законом загального порядку надання адміністративних послуг.

З огляду на викладене, можна припустити, що на сьогодні відсутня адміністративна відповідальність за порушення у сфері надання адміністративних послуг. Але ми з цим не погодимося. Адже, виходячи з переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центри надання адміністративних послуг [3], закони України, що регулюють окремі сфери, є частиною законодавства з надання адміністративних послуг. До них слід віднести закони України «Про Державний земельний кадастр» від 07.06.2011, «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005, «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003, «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015, «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004, «Про землеустрій» від 22.05.2003, «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011, «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 01.06.2010, «Про житлово-комунальні послуги» від 09.11.2017, «Про соціальні послуги» від 19.06.2013, «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 тощо.

Водночас КУПАП містить відповідальність за окремі правопорушення [4]. Так, наприклад, ст. 166-10 «Порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру» передбачає адміністративну відповідальність за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення дозвільним органом суб'єкта господарювання або державного адміністратора про відмову у видачі документа дозвільного характеру; порушення дозвільним органом строків видачі документа дозвільного характеру; відмову дозвільного органу суб'єкту господарювання у видачі документа дозвільного характеру з підстав, не встановлених законом; анулювання документа дозвільного характеру дозвільним органом з підстав, не встановлених законом; неповідомлення або несвоєчасне повідомлення державним адміністратором суб'єкта господарювання про одержання документа дозвільного характеру або про письмову відмову у видачі документа дозвільного характеру; безпідставну відмову державного адміністратора суб'єкту господарювання у прийнятті заяви для одержання документа дозвільного характеру та документів, що додаються до неї; видачу (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) державним адміністратором документа дозвільного

характеру не в приміщенні дозвільного центру; видачу дозвільним органом документа дозвільного характеру, необхідність одержання якого не встановлена законом. За ці порушення передбачено накладення штрафу на посадових осіб від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У разі вчинення особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такого ж порушення – накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Стаття 166-11 Порушення законодавства про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб передбачає відповідальність посадових осіб за порушення встановлених законом строків для проведення державної реєстрації юридичної особи, фізичної особи-підприємця або громадського формування, вимагання не передбачених законом документів для проведення державної реєстрації, а також інші порушення встановленого законом порядку проведення державної реєстрації юридичної особи, фізичної особи-підприємця або громадського формування у вигляді накладення штрафу на посадових осіб від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Окрім того, ця стаття визначає адміністративну відповідальність посадових осіб за порушення встановленого законодавством порядку пересилання реєстраційних справ юридичних осіб та фізичних осіб, порушення встановленого законом порядку зберігання реєстраційних справ юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.

Стаття 166-24 («Незаконні вимоги до документа») до документа, що подається суб'єктом господарювання до органу державної влади або органу місцевого самоврядування, передбачає адміністративну відповідальність за вимогу посадової особи органу державної влади або органу місцевого самоврядування про наявність на документі, що подається суб'єктом господарювання, відбитка його печатки або нотаріального засвідчення вірності копії документа, якщо обов'язковість такого нотаріального засвідчення не встановлена законом, або відмова у прийнятті документа у зв'язку з відсутністю на ньому відбитка печатки суб'єкта господарювання або нотаріального засвідчення вірності копії документа, якщо обов'язковість такого нотаріального засвідчення не встановлена законом у вигляді накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Стаття 166-12 Порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності регламентує відповідальність за неприйняття рішення, неоформлення, не видачу (ненадсилання) передбаченого законом документа органом ліцензування протягом встановленого законом строку; прийняття рішення, складання акта, видачу розпорядження органом ліцензування, що не відповідає нормам законодавства у сфері ліцензування; не внесення відомостей щодо ліцензування до Єдиного державного реєстру

юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців протягом передбаченого законодавством у сфері ліцензування строку; невиконання органом ліцензування у передбачений законом строк розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

Проте багато питань з надання адміністративних послуг залишаються нерегульованими законодавством, оскільки чинне профільне законодавство не відповідає вимогам норм Закону України «Про адміністративні послуги». Свого часу законодавець просто не врахував, який величезний масив змін до законодавства необхідний для реалізації положень ухваленого спеціального закону у сфері адміністративних послуг [5].

Отже необхідно внести зміни до КУпАП у частині передбачення відповідальності за порушення встановленого загального порядку надання адміністративних послуг, визначеного у Законі України «Про адміністративні послуги».

Якщо акцентувати увагу на інших видах відповідальності, то слід зауважити, що відповідно до ч. 2 ст. 41 Кодексу законів про працю, власник або уповноважений ним орган з власної ініціативи зобов'язаний розірвати трудовий договір з посадовою особою в разі повторного порушення нею вимог законодавства у сфері ліцензування, з питань видачі документів дозвільного характеру або у сфері надання адміністративних послуг, передбачених статтями 166–10, 166–12, 188–44 Кодексу України про адміністративні правопорушення [6].

Окрім того, Закон визначає, що дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги – адміністраторів – можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом [1]. Треба зауважити, що тут не йдеться про можливість поза судового розгляду справи. Закон передбачає звернення до керівника ЦНАПу або до місцевого голови. Зазначаються незначні порушення, наприклад, порушення, пов'язані з якістю обслуговування, неналежне виконання посадових обов'язків, порушення внутрішнього трудового розпорядку, які тягнуть за собою не адміністративну, а дисциплінарну відповідальність. Окрім того, отримувач послуги може звернутися до вищого органу або посадової особи й у разі оскарження рішення органу публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. Йдеться про надання ЦНАПом місцевих послуг У разі скарги на зазначені порушення, вона розглядається відповідно до Закону України «Про звернення громадян», згідно з яким механізм розгляду полягає: 1) у праві громадянина особисто чи через представника протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення з прийнятим рішенням, звернутися у порядку підлеглості до вищого органу або посадової особи; 2) в обов'язку вищого органу або посадової особи протягом одного місяця або невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня отримання скарги, об'єктивно та всебічно розглянути скаргу, скасувати або змінити оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вжити заходів до

припинення неправомірних дій, виявити, усунути причини та умови, які призвели до порушень; забезпечити поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень та письмово повідомити громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і зміст прийнятого рішення. У разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою, роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення [7].

Щодо дисциплінарної відповідальності посадових осіб та адміністраторів, які згідно із законом надають адміністративні послуги, то на них поширюється дія законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. Так, відповідно до Закону України «Про державну службу», до них застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: зауваження; догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади державної служби [8].

Слід зауважити, що не зважаючи на відсутність норми у Законі України «Про адміністративні послуги» та Примірному регламенті ЦНАП, затвердженому Постановою КМУ від 01.08.2013 № 588, щодо оскарження дій працівників ЦНАПу до керівника ЦНАПу або до місцевого голови, локальні нормативно-правові акти окремих ЦНАПів передбачають таку можливість. Так, Регламент Центру надання адміністративних послуг Тетерівської сільської ради Житомирського району Житомирської області передбачає право особи подати скаргу на дії чи бездіяльність персоналу ЦНАП, якщо вважає, що ними порушено її права, свободи чи законні інтереси. Суб'єктом розгляду скарги на дії чи бездіяльність адміністраторів, працівників ЦНАП є начальник ЦНАП або особа, яка його заміщає. Суб'єктом розгляду скарги на дії чи бездіяльність начальника ЦНАП є сільський голова у порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян». Керівник ЦНАП розглядає скаргу невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів з моменту її реєстрації. У випадку, якщо скарга потребує додаткового дослідження матеріалів справи чи вчинення інших дій, необхідних для об'єктивного розгляду скарги, керівник ЦНАП має право подовжити термін розгляду скарги, але не більш ніж до тридцяти днів з моменту реєстрації скарги, про що повідомляє суб'єкта звернення письмово або в інший обраний суб'єктом звернення спосіб. Керівник ЦНАП вчиняє всі необхідні дії для прийняття об'єктивного рішення за скаргою та в межах своїх повноважень вирішує питання про дисциплінарну відповідальність працівників ЦНАП [9]. Подібні норми містяться в Регламентах ЦНАПів виконавчого комітету Ірпінської міської ради, Запорізької районної державної адміністрації, виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради.

На підставі викладеного слід констатувати, що на сьогодні законодавство, що визначає адміністративну відповідальність посадових осіб органів публічної адміністрації за порушення у сфері надання адміністративних послуг є недосконалим і потребує відповідних змін і доповнень [10], оскільки неврегульованість цього питання спричиняє доволі вільне тлумачення норм чинного законодавства та у підсумку призводить до безвідповідальності посадових осіб як суб'єктів цих правовідносин.

#### Література

1. Про адміністративні послуги: Закон України від від 06.09.2012 № 5203-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 32. Ст. 409.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція): Проект Закону від 22.12.2014 №1580. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53076](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53076).
3. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження КМУ від 16 травня 2014 р. № 523. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.
5. Пліва О. Безвідповідальні адміністративні послуги: Матеріал аналітичного електронного видання «ЮРИСТ&ЗАКОН». 2017 № 23. URL <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/7/5/161889.htm>.
6. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. Відомості Верховної Ради. 1971. додаток до № 50, Ст. 375.
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.
9. Регламент Центру надання адміністративних послуг Тетерівської сільської ради Житомирського району Житомирської області, затверджений рішенням 3 сесії Тетерівської сільської ради I скликання від 18.01.2016. URL <http://teterivska-gromada.gov.ua/reglament-10-53-28-18-04-2016/>.
10. Теорія адміністративного права: навч. посіб. СВ Петков. К.: КНТ, 2014. 187 с.

#### А н о т а ц і я

**Спицька Л.В. Правове регулювання адміністративної відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації за порушення у сфері надання адміністративних послуг.** – Стаття.

У статті розглянуто законодавчі та підзаконні акти, що регулюють адміністративну відповідальність посадових осіб органів публічної адміністрації за порушення у сфері надання адміністративних послуг, висвітлено проблеми у нормативному регулюванні цього питання, здійснено аналіз механізму оскарження дій або бездіяльності посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, та адміністраторів

*Ключові слова:* адміністративна послуга, адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, посадова особа, адміністратор, ЦНАП, оскарження.

#### А н н о т а ц и я

**Спицкая Л.В. Правовое регулирование административной ответственности должностных лиц органов публичной администрации за нарушения в сфере предоставления административных услуг.** – Статья.

В статье рассмотрены законодательные и подзаконные акты, регулирующие административную ответственность должностных лиц органов публичной администрации за нарушения в сфере предоставления административных услуг, освещены проблемы нормативного регулирования этого вопроса, осуществлен анализ механизма обжалования действий или бездействия должностных лиц, уполномоченных в соответствии с законом оказывать административные услуги и администраторов.

*Ключевые слова:* административная услуга, административная ответственность, дисциплинарная ответственность, должностное лицо, администратор, ЦПАУ, обжалование.

**S u m m a r y*****Spitska L.V. Legal Regulation of Administrative Responsibility of Public Administration Officials for Violations in the Sphere of Provision of Administrative Services.* – Article.**

The article deals with legislative and by-laws that regulate the administrative responsibility of officials of public administration authorities for violations in the provision of administrative services, highlight the problems of regulatory regulation of this issue, analyse the mechanism for appealing against acts or omissions of officials authorized by law to provide administrative services and administrators.

*Key words:* administrative service, administrative responsibility, disciplinary responsibility, official, administrator, CCPA, appeal.

УДК 342.9:349.951

*О. О. Сурілова***ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИДОБУТКУ БУРШТИНУ**

В Україні болючою проблемою, яка потребує негайного вирішення, є вдосконалення правового регулювання видобутку бурштину. Значний інтерес до цієї проблеми обумовлений тим, що Україна має значні поклади бурштинової сировини<sup>1</sup>, за відсутності ефективних правових механізмів їх використання. В результаті, в останні роки поширився незаконний видобуток бурштину, який має соціально-економічні та юридичні передумови. Заплутане правове регулювання, важка соціально-економічна ситуація в бурштиноносному регіоні (безробіття, зниження рівня життя населення, підвищення рівня захворюваності в результаті недотримання техніки безпеки та важких умов праці, складна криміногенна ситуація) призвели до тінізації видобутку. Місцеві мешканці змушені заробляти незаконним видобутком бурштину, оскільки іншої роботи немає. В результаті, як констатує Г.І. Рудько, українські компанії, які мають державні ліцензії на видобуток бурштину, щорічно видобувають близько 4 т цього мінералу. Набагато більше його викопують старателі на незаконних промислах, які держава не контролює (об'єми незаконного видобутку бурштину сягають від 120 до 300 т на рік) [1, с. 21]. Держава потерпає від самовільного видобування бурштину, втрачає мільйони гривень з державного бюджету, оскільки зараз жодної копійки держава не отримує за проданий за кордон нелегальний бурштин [2, с. 43].

Крім того, самовільний видобуток спричиняє негативні екологічні наслідки, призводить до зубожіння, псування та втрати промислового значення родовищ.

Проблема, як слушно зауважує В.В. Галуцько, пов'язана із законодавчою неврегульованістю, «паралічем» механізму державного управління та нерозвиненістю засад громадянського суспільства [3, с. 76]. В цих умовах необхідним є врегулювання геологічного вивчення бурштиноносних надр, розробка ефективного механізму їх використання для видобутку бурштину.

Певні аспекти проблеми досліджувалися українськими науковцями, серед яких О.Ю. Волкович, О.В. Гулак, В.В. Галуцько, П.В. Діхтієвський,

---

<sup>1</sup>Поклади бурштину за даними Держгеонадр України зосереджені у правобережній частині Полісся – Прип'ятському бурштиноносному басейні (північна частина Волинської, Рівненської, Житомирської і Київської областей).

С.О. Короед, І.М. Риженко, О.А. Черненко, однак вона є далекою від вирішення, перш за все тому, що не розглядається комплексно в контексті стратегії сталого розвитку України 2020 [4], зокрема сталого розвитку бурштиноносних регіонів.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі здійснення всебічного аналізу наявних підходів до правового регулювання використання надр з метою видобутку бурштину, визначити правові засоби забезпечення сталого розвитку бурштиноносних регіонів, захисту громадських інтересів та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання в зазначеній сфері.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку України 2020, сталий розвиток передбачає стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом з одночасним підвищенням стандартів життя, що є надзвичайно актуальним для бурштиноносних регіонів, адже, як вже зазначалося нами, саме їх соціально-економічні проблеми є головною причиною розквіту незаконного видобутку бурштину. Головною передумовою реалізації Стратегії є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності. Відповідальність влади полягає у забезпеченні балансу інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, у тому, щоб просто, прозоро та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини. Бізнес є відповідальним за підтримку та розвиток держави, бізнес-середовища та громадянського суспільства, за ефективне інвестування в економіку держави та сумлінну сплату податків. Відповідальність громадянського суспільства полягає у неухильному додержанні Конституції та законів України. Найбільш дієвим засобом досягнення сталого розвитку є достатнє та ефективне правове регулювання.

Згідно з метою цієї статті, доцільним буде розуміти під правовим регулюванням здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток [5, с. 488], а під правовими засобами – сукупність прийомів і способів, за допомогою яких держава в особі вповноважених органів влади впливає на суспільні відносини [6, с. 70]. Саме цей підхід ми будемо застосовувати під час дослідження правових засобів сталого розвитку бурштиноносних регіонів, які пропонуємо розуміти як сукупність установлених нормами права прийомів (спеціальних дій), за допомогою яких держава в особі уповноважених органів забезпечує сталий розвиток бурштиноносних районів, здійснює вплив на відносини в галузі геологічної розвідки родовищ та видобутку бурштину з метою забезпечення раціонального використання надр, охорони прав і законних інтересів громадян, забезпечення охорони надр і довкілля під час здійснення видобутку та відновлення деградованих в результаті хижацького видобутку земельних ділянок, лісових та водних ресурсів.

З метою забезпечення сталого економічного розвитку регіонів розташування покладів, добробуту населення, відновлення деградованих ділянок необхідно вбачається розробка господарсько-правового механізму їх сталого розвитку, який, як слушно відмітили Г.Д. Джумагельдієва та



М.С. Кожух, є своєрідним результатом поєднання господарського механізму і механізму господарсько-правового регулювання, як сукупності правових засобів, за допомогою яких забезпечується регулюючий вплив на суспільні відносини, що виникають при здійсненні господарської діяльності та управлінні нею [7, с. 85].

Зазначимо, що спроби вирішити проблему шляхом легалізації старательського видобутку бурштину та прийняття ряду нормативних документів, які встановлюють особливий порядок використання надр для цієї мети, в той час, коли існує розгалужене законодавство, що регулює порядок надання надр в користування для геологічного вивчення та видобутку корисних копалин та встановлює вимоги щодо екологічної безпеки надрокористування, не сприяють вирішенню проблеми.

У 2015р. в м. Київ відбулася науково-практична конференція «Проблеми легалізації видобутку бурштину місцевими жителями», учасники якої приклали немало зусиль, аргументуючи необхідність вирішення проблеми саме таким шляхом.

Так, П.В. Діхтієвський і І.І. Горин вважають, що потрібно спростити отримання старателями дозвільних документів, що дасть змогу в найкоротший термін забезпечити їх зайнятість у сфері індивідуального видобування корисних копалин [8, с. 52], а В.В. Галунько пропонує увести в законодавство категорію місцевого старателя у розумінні, того, що це громадян України, який зареєстрований і проживає в населених пунктах, які розміщені на покладах бурштину, здійснює видобуток і первинну реалізацію бурштину та відшкодування завданих збитків природі в результаті такої діяльності, а також визначити форми, способи та процедури здійснення ними видобутку бурштину, сплати податків та відновлення нанесеної шкоди природі, однак, відчуваючи хибність такого підходу, у тій же статті констатує, що найбільш бажаним для України є великомасштабний видобуток на основі нових сучасних технологій та залучення масштабних інвестицій, що, однак, є неможливим за умови незадовільного захисту права власності (інвестицій), корупції, відсутності нормального трудового кодексу та взагалі адекватного для іноземних інвестицій законодавства та традицій взаємодії бізнесу і влади [9, с. 31–32].

На нашу думку, неприпустимо виправдовувати легалізацію старательського видобутку неспроможністю держави забезпечити законність та правопорядок, який розглядається в літературі як фактор і умова цивілізованого життя людей, і через суспільно-просторове буття самої людини виникає і стверджується там, де відбувається її суспільна життєдіяльність [10, с. 64]. Адже Україна прагне наближення до стандартів правової держави, що стає можливим, як слушно зауважує А.П. Заєць, тільки завдяки ефективному функціонуванню влади з дотриманням вимог закону й забезпечення його верховенства в діяльності держави та усіх сферах суспільного життя відповідно до законів суспільної етики [11, с. 172–210].

Слід звернути увагу і на те, що старателі не мають високотехнологічного обладнання та коштів на його придбання, а екскаватори та мотопомпи,

які зазвичай застосовуються, руйнують бурштинові поклади, знищують родючий ґрунт, рослинність, біо-розмаїття, водні ресурси, що в свою чергу негативно впливає на клімат.

Вважаємо, що тільки високотехнологічний видобуток бурштину крупними надрокористувачами, який дозволяє досягти високої продуктивності та ефективності при мінімалізації екологічних ризиків, може забезпечити економічні, екологічні та соціальні інтереси держави та суспільства в цій сфері, тим більше, що в Україні є такі технології [12], а проблема полягає у забезпеченні законності та правопорядку у бурштиноносних регіонах Рівненської, Волинської, Житомирської областей та створенні механізмів залучення інвестицій.

Перш за все, держава має забезпечити законність, припинити незаконний видобуток бурштину, що є можливим тільки при умові вирішення проблеми зайнятості місцевого населення, як елементу сталого розвитку. Для вирішення цієї задачі доцільним є запровадження механізмів державно-приватного партнерства з метою сталого розвитку цих регіонів створення сучасної інфраструктури, запровадження енергоефективних технологій; реалізації проектів у сфері освіти, науки, рекреації. Не можна залишити місцевих жителів без джерел існування, тому необхідно запровадити заходи на перехідний період. Доречним буде створення фонду цивільних дивідендів, положення щодо якого ми пропонуємо розробити [13]. Це забезпечить матеріальну підтримку місцевим жителям. Їх можливо також залучати до робіт з рекультивациі порушених земель.

Ми також наголошуємо на тому, що належне врегулювання питань реалізації та переробки видобутої сировини є необхідною умовою сталого розвитку бурштиноносних регіонів та всієї України, оскільки не тільки сприятиме припиненню нелегального видобутку, а й підвищить рівень надходжень до бюджетів всіх рівнів.

Для забезпечення сталого розвитку бурштиноносних регіонів та залучення інвестицій слід широко застосовувати державно-приватне партнерство. Державно-приватне партнерство є рівноправним і взаємовигідним співробітництвом між державою, територіальними громадами та приватними інвесторами у контексті реалізації проектів, спрямованих на вирішення важливих соціально-економічних проблем. У сучасному розумінні партнерство державного і приватного секторів означає таку форму співпраці між державними органами влади та світом бізнесу, що має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг. Мета такого партнерства полягає в поєднанні найкращих аспектів державного і приватного секторів для спільної вигоди, а різноманіття видів, форм і сфер застосування державно-приватного партнерства роблять його універсальним механізмом для рішення низки довгострокових завдань – від створення і розвитку інфраструктури до розробки та адаптації нових перспективних технологій. Механізм державно-приватного партнерства формує підґрунтя для спільної відповідальності держави, громади і бізнесу за сталий розвиток бурштиноносних регіонів, перш за все використання надр для видобутку бурштину.

Державно-приватне партнерство застосовується в таких сферах, як пошук, розвідка родовищ корисних копалин і їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції; транспортування й постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво й/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, тунелів і метрополітенів, річкових портів та їх інфраструктури; поводження з відходами, крім збирання та перевезення, а також за рішенням державного партнера в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які, відповідно до закону, дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям [14]. Розвиток всіх цих напрямів дозволить забезпечити сталий розвиток регіонів знаходження покладів бурштину, зокрема зайнятість населення, у якого не буде необхідності займатися незаконним промислом.

Державно-приватне партнерство, відповідно Закону України, це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом та іншими законодавчими актами, відповідає ознакам державно-приватного партнерства. Державно-приватне партнерство володіє значним потенціалом у сфері вирішення соціальних, економічних, екологічних проблем територій на взаємовигідній основі, являє собою перспективний напрям розвитку публічного адміністрування у сфері використання і охорони надр.

У рамках здійснення державно-приватного партнерства, відповідно законодавству можуть укладатися договори про концесію; управління майном (виключно за умови передбачення в договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера); спільну діяльність; інші договори.

Щодо договорів про концесію, вони є адміністративно-правовими договорами, тому не можуть укладатися в рамках державно-приватного партнерства, адже їх укладання порушує основний принцип здійснення державно-приватного партнерства – рівність перед законом державних і приватних партнерів.

Стосовно договорів про управління майном, відповідно до ст. 1029 Цивільного кодексу України за договором управління майном, одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителю) на певний строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи (вигодонабувача). Відповідно ст. 1032 ЦК України, установником управління є власник майна. Державні органи та органи місцевого самоврядування не є такими. Власником надр є Український народ. Отже договори управління майном не можуть укладатися

щодо такого предмету, як надра та в сфері пошуку, розвідки родовищ корисних копалин та їх видобування.

Ст. 1130 Цивільного Кодексу України проголошує, що за договором про спільну діяльність сторони (учасники) зобов'язуються спільно діяти без створення юридичної особи для досягнення певної мети, що не суперечить законам. Спільна діяльність може здійснюватися на основі об'єднання вкладів учасників або без об'єднання вкладів учасників. Саме такі договори доцільно використовувати як основу здійснення державно-приватного партнерства [15].

Важливим показником сталого розвитку є забезпечення законності та правопорядку. У цьому контексті слід розвивати інститут юридичної відповідальності за незаконний видобуток бурштину, зокрема адміністративної та кримінальної відповідальності.

Способи учинення незаконного видобування бурштину, особливості розслідування незаконного видобування корисних копалин (бурштину-сирю) досліджувалися українськими правниками [16; 17].

Ми погоджуємося з В.І. Василичуком щодо недоцільності виділення кримінальної відповідальності за незаконний видобуток бурштину в окрему статтю Кримінального кодексу України та наголошуємо на ширшому та послідовному застосуванні кримінальної відповідальності в цій сфері за ст. 240 ККУ, більш ефективному застосуванні адміністративної відповідальності та неухильному відшкодуванні майнової та екологічної шкоди, спричиненої незаконним видобутком бурштину.

Кримінальна відповідальність передбачена за порушення встановлених правил охорони надр, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля, а також за незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення.

Адміністративна відповідальність за незаконний видобуток бурштину передбачена ст. 47 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення права державної власності на надра», яка фактично містить два складники: самовільне користування надрами та укладення угод, що в прямій або прихованій формі порушують право власності на надра. По-перше, варто звернути увагу на некоректну назву статті, адже надра є виключною власністю українського народу, тому назву цієї статті варто скорегувати відповідним чином. Під самовільним надрокористуванням треба розуміти використання надр без отримання спеціального дозволу й гірничого відводу у випадках, коли надання гірничого відводу визнається необхідним. Самовільним визнається користування надрами незалежно від мети надрокористування за зазначених умов. Самовільне користування надрами, тягне за собою накладення штрафу на громадян у розмірі від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ч. 1 ст. 57 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність за невиконання правил охорони надр і вимог щодо охорони довкілля, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами.

Після створення передумов для організації геологічного вивчення та видобутку бурштину слід вирішити питання сталого видобутку і використання бурштинових покладів.

Вирішити проблему намагаються шляхом прийняття спеціального закону. Був розроблений проект закону «Про видобування та реалізацію бурштину». Однак цей проект не був прийнятий, оскільки його прийняття створювало б додаткові ризики для країни, наприклад, узаконювало б усі негативні явища в сфері охорони довкілля, присутні зараз при нелегальному видобутку бурштину [18]. Зазначимо, що у проекті закону було передбачено легалізацію старательського видобутку, що є неприпустимим оскільки такий видобуток сприяв би створенню корупційних схем в цій сфері та, як вже було зазначено, перешкоджав би впровадженню сучасних технологій.

Бурштин є корисною копалиною загальнодержавного значення відповідно Постанови Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 року № 827 «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення» [19], тому надання надр для геологічного вивчення та видобутку бурштину передбачено Порядком надання спеціальних дозволів на користування надрами та здійснюється Держгеонадрами [20].

В Україні також діє Закон «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними», який визначає правові основи і принципи державного регулювання видобутку, виробництва, використання, зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контролю за операціями з ними [21], до сфери дії якого належить і бурштин. Прийняття спеціального закону з метою врегулювання видобутку бурштину недоречно, оскільки посилить проблему, а ніяк не сприятиме її вирішенню.

Підсумовуючи викладене, зазначимо:

1) вирішення проблеми правового регулювання видобутку бурштину в Україні має відбуватися в руслі концепції сталого розвитку України, зокрема бурштиноносних регіонів;

2) використання надр з метою видобутку бурштину має здійснюватися на основі новітніх технологій крупними надрокористувачами. Щодо старательського видобутку, то його легалізація неприпустима;

3) Забезпечення законності та правопорядку в цій сфері є необхідною умовою сталого розвитку бурштиноносних регіонів та держави в цілому.

#### Література

1. Рудько Г.І. Родовища бурштину України та перспективи їх освоєння. Мінеральні ресурси України. 2017. № 2. С. 18–21.
2. Гулак О.В., Граб Р.А. До питання організаційно-правового упорядкування видобутку бурштину в Україні: виклики сьогодення. Проблеми легалізації видобутку бурштину місцевими жителями: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 11 вересня 2015 р. / Ред. кол. В.В. Галуцько, І.В. Гиренко, О.Ю. Дрозд, С.О. Короед та ін. К.: «МП Леся», 2015. 136 с. С. 42–46.
3. Галуцько В.В. Правовий стан і напрями законодавчого вдосконалення видобутку бурштину в Україні. Науковий вісник публічного та приватного права. Випуск 1, 2015. С. 75–81.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України від 12.01.2015. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник: пер. з рос. Х.: Консум, 2001. 656 с.
6. Шевченко Л.В. Правові засоби забезпечення цивільного захисту населення. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2011. № 2(2). С. 69–76. URL: <http://nbuv.gov.ua/>.
7. Джумагельдієва Г.Д. Кожух М.С. Господарсько-правовий механізм продовольчого забезпечення: правова сутність та структура. Вісник Академії адвокатури України. 2013. Число 1. С. 83–89. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaa\\_u\\_2013\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaa_u_2013_1_15).
8. Діхтєвський П.В., Горин І.І. Правові ознаки законодавчого забезпечення легалізації видобутку бурштину. Проблеми легалізації видобутку бурштину місцевими жителями: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 11 вересня 2015 р. / Ред. кол. В.В. Галуцько, І.В. Гиренко, О.Ю. Дрозд, С.О. Короєд та ін. К.: «МП Леся», 2015. 136 с.
9. Галуцько В.В. Концепції та правовий стан видобутку бурштину в Україні. Проблеми легалізації видобутку бурштину місцевими жителями: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 11 вересня 2015 р. / Ред. кол. В.В. Галуцько, І.В. Гиренко, О.Ю. Дрозд, С.О. Короєд та ін. К.: «МП Леся», 2015. 136 с.
10. Крижанівський А.Ф. Правопорядок у суспільно-правничих контекстах: спроба системного бачення. Актуальні питання реформування правової системи України: зб. наук. ст. за матер. IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 1–2 червня 2007 р.): у 2 т. / уклад. Т.Д. Климчук, І.М. Якушев. Луцьк: Вежа, 2007. Т. 1. С. 61–66.
11. Заєць А.П. Правова держава. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 668с.
12. Маланчук З.Р., Корнієнко В.Я., Маланчук Є.З. Результати експериментальних досліджень видобутку бурштину гідромеханічним способом в Україні. Восточно-Европейський журнал передових технологій. URL: [journals.uran.ua/eejet/article](http://journals.uran.ua/eejet/article).
13. Сурілова О.О. Теоретичні основи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в галузі використання і охорони надр. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 3. С. 106–109. URL: [http://lsej.org.ua/4\\_2016/42.pdf](http://lsej.org.ua/4_2016/42.pdf).
14. Про державно-приватне партнерство: Закон від 1 липня 2010 р. № 2404-VI / Верховна Рада України. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show\\_15.07.2017](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show_15.07.2017).
15. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV URL: [http://lsej.org.ua/4\\_2016/42.pdf](http://lsej.org.ua/4_2016/42.pdf).
16. Василичук В.І. Купранець І.М. Способи учинення незаконного видобування бурштину. Проблеми легалізації видобутку бурштину місцевими жителями: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 11 вересня 2015 р. / Ред. кол. В.В. Галуцько, І.В. Гиренко, О.Ю. Дрозд, С.О. Короєд та ін. К.: «МП Леся», 2015. 136 с.
17. Алексеева-Процюк Д.О. Особливості початкового етапу розслідування незаконного видобування корисних копалин (бурштину-сирцю) Проблеми легалізації видобутку бурштину місцевими жителями: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 11 вересня 2015 р. / Ред. кол. В.В. Галуцько, І.В. Гиренко, О.Ю. Дрозд, С.О. Короєд та ін. К.: «МП Леся», 2015. 136 с.
18. Бурштин. замість легалізації старателів – європейські підходи. URL: <http://epl.org.ua/announces/pravovi-aspekty-vydobutku-burshtynu-v-ukraini>
19. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 року № 827. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>
20. Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
21. Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними від 18.11.1997 № 637/97-ВР URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

### А н о т а ц і я

**Сурилова О. О. Правове регулювання видобутку бурштину.** – Стаття.

Стаття присвячена висвітленню особливостей правового регулювання видобутку бурштину в контексті сталого розвитку бурштиноносних регіонів України.

Тільки високотехнологічний видобуток бурштину крупними надрокористувачами може забезпечити економічні, екологічні та соціальні інтереси держави та суспільства в цій сфері. Намагання вирішити проблему шляхом легалізації старательського видобутку бурштину та прийняття ряду нормативних документів, які встановлюють особливий порядок використання надр для цієї мети, в той час, коли існує розгалужене законодавство, що регулює порядок надання надр в користування для геологічного вивчення та видобутку корисних копалин та встановлює вимоги щодо екологічної безпеки надрокористування не сприяють вирішенню проблеми та приречені на провал.

*Ключові слова:* бурштин, нелегальний видобуток, сталий розвиток, старатель, господарсько-правовий механізм.

### А н н о т а ц и я

**Сурилова А. А. Правовое регулирование добычи янтаря.** – Стаття.

Статья посвящена рассмотрению особенностей правового регулирования добычи янтаря в контексте устойчивого развития янтароносных регионов Украины.

Только высокотехнологичная добыча янтаря крупными недропользователями может обеспечить экономические, экологические и социальные интересы государства и общества в этой сфере. Попытки решить проблему путем легализации старательской добычи янтаря и принятия ряда нормативных документов, устанавливающих особый порядок использования недр для этой цели, в то время как существует разветвленное законодательство, регулирующее порядок предоставления недр в пользование для геологического изучения и добычи полезных ископаемых и устанавливает требования по экологической безопасности недропользования не способствуют решению проблемы и обречены на провал.

*Ключевые слова:* янтарь, нелегальная добыча, устойчивое развитие, старатель, хозяйственно правовой механизм.

### С и м м а р у

**Surilova O. O. Legal regulation of amber extraction.** – Article.

The article is devoted to the clarification of the peculiarities of legal regulation of amber extraction in the context of the sustainable development of amber regions of Ukraine.

Only high-tech mining of amber by large subsoil users can ensure the economic, ecological and social interests of the state and society in this area. Attempts to solve the problem by legalizing digger's amber production and the adoption of a number of normative documents establishing a special procedure for the use of subsoil for this purpose, while there is a large-scale legislation regulating the provision of subsoil for use for geological exploration and extraction of minerals and sets requirements for environmental safety Subsoil use does not contribute to solving the problem and is doomed to failure.

*Key words:* amber, illegal extraction, sustainable development, prospector, economic and legal mechanism.

УДК 343.9+355.457

*С. О. Филиппов*

### ПОГРАНИЧНЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

**Постановка проблемы.** Общемировой тенденцией, характерной и для Украины, является увеличение числа трансграничных связей, что неизбежно влечёт за собой и постепенное увеличение числа лиц, пересекающих государственные границы. Например, украинским пограничным ведомством в 2017 г. оформлено в ходе пограничного контроля 97,3 млн. человек, что на 9% больше, чем в 2016 г., в свою очередь в 2016 г. – 89,2 млн. человек, что на 11,5% больше, чем 2015 г. [1]. Такая интенсификация трансграничных перемещений имеет очевидную обратную сторону – тенденцию к увеличению числа трансграничных преступлений.

Декларация принципов и программа действий программы ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия отображает эту проблему следующим образом: «Растущая интернационализация преступности должна породить новые соразмерные ответные действия. Организованная преступность использует ослабление пограничного контроля, которое содействует законной торговле и, тем самым, развитию. Если не принять энергичных превентивных мер, то произойдет дальнейший рост числа и масштабов таких преступлений. Поэтому важно предвидеть развитие событий для разработки соответствующих стратегий по предупреждению преступности и борьбе с ней» [2]. Это актуализирует постановку вопроса о постоянном процессе качественных изменений в системе противодействия трансграничной преступности. В качестве неотъемлемого элемента механизма такой системы, мы рассматриваем пограничный контроль (ПК).

**Анализ последних исследований.** Различные аспекты проблемы значения пограничного контроля для обеспечения пограничной безопасности в Украине раскрыты в работах В.А. Назаренко, В.Н. Серватюка, О.Н. Ставицкого [3], Е.Л. Стрельцова, А.М. Притулы [4], Д.А. Куприенко [5], В.Л. Зёлки [6]. Криминологические основы противодействия преступности заложены М.Г. Вербенским [7], А.Н. Литвиновым [8], Н.А. Орловской [9] и многими другими учёными. Разработанные ими положения, составляют теоретическую основу для установления значения пограничного контроля в противодействии преступности. Концептуализация обеспечения пограничной безопасности и, в



частности, противодействия трансграничной преступности как криминологической проблемы в Украине находится на стадии становления. Вместе с тем, исследуя такие криминологические аспекты обеспечения пограничной безопасности, как проблемы функционирования отдельных элементов механизма системы противодействия трансграничной преступности, мы столкнулись с тем, что вне поля зрения криминологических исследований остался статус пограничного контроля как элемента механизма данной системы.

**Цель статьи** – исходя из этого, исследовательской целью является объяснение криминологического значения пограничного контроля и установление путей повышения его эффективности в целях противодействия трансграничной преступности. Для достижения поставленной цели даны ответы на ранее не решённые исследовательские вопросы, а именно:

– каково значение пограничного контроля в настоящее время в системе противодействия криминальным угрозам вообще, и трансграничной преступности в частности?

– какие тенденции определяют эффективность пограничного контроля в данном аспекте на обозримую перспективу?

– какие аспекты деятельности пунктов пропуска через государственную границу наибольшим образом влияют на противодействие трансграничным криминальным угрозам?

Учитывая, что система противодействия трансграничным угрозам носит билатеральный и мультилатеральный характер, анализ её механизма требует владения элементами обстановки, составляющей криминогенную картину на границах различных государств. Учитывая это, нами в ходе исследования приняты во внимание данные Ежегодного анализа рисков FRONTEx на 2018 г., составленного по методологии Сети анализа рисков FRONTEx (FRAN), предусматривающей использование методики CIRAM.

#### **Изложение основного материала.**

*Общая характеристика системы противодействия криминальным угрозам на государственной границе.* Как отмечалось выше, в Украине на стадии становления пребывает криминологическая концептуализация противодействия криминальным угрозам в сфере пограничной безопасности. Не имея формального закрепления, данный термин (*border security*) имеет различные варианты (например, безопасность границ, национальная безопасность в пограничной сфере и так далее). Вместе с тем, научный криминологический подход к системе пограничной безопасности, безусловно, основывается на теоретической базе, включающей, в том числе, учение о социально-правовом механизме противодействия преступности (А.Н. Литвинов) [8]. Различные её аспекты в той или иной мере затронуты в работах Ю.Б. Курылюка и Н.А. Ярмыша. В этой связи, предпочтительный подход к описанию системы противодействия криминальным угрозам на государственной границе может состоять в характеристике трёхуровневой системы (глобальный, региональный, национальный уровни). На каждом из уровней, отвечающему, соответственно, транснациональному, региональному и пограничному масштабу угроз, оказывается противодействие соответственно транснациональной преступности,

трансграничної преступности и преступности в пограничном пространстве. В рамках каждой из подсистем (на трёх уровнях) могут быть задействованы различные элементы механизма противодействия преступности (например, элементы исключительно национального механизма или же возможности международного, межведомственного взаимодействия и т.д.) [10, с. 233].

В содержательном отношении оперативно-служебная деятельность (далее-ОСД) пограничного ведомства Украины заключается в выполнении функций определённых статей 2 Закона «О Государственной пограничной службе Украины». Среди них, осуществление в установленном порядке пограничного контроля и пропуска/выпуска через государственную границу Украины и на временно оккупированную территорию лиц, транспортных средств, грузов, а также выявление и пресечение случаев незаконного их перемещения. Соответственно, объём ОСД определяется тремя основными формами: пограничная служба, пограничный контроль и оперативно-розыскная деятельность. В свою очередь, в соответствии с ч. 1 статьи 2 Закона Украины «О пограничном контроле», пограничный контроль – это государственный контроль, осуществляемый Государственной пограничной службой Украины, включающий комплекс действий и систему мероприятий, направленных на установление законных оснований для пересечения государственной границы лицами, транспортными средствами и перемещения через нее грузов в целях противодействия незаконному перемещению лиц через государственную границу, незаконной миграции, торговли людьми, а также незаконного перемещения оружия, наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, боеприпасов, взрывчатых веществ, материалов и предметов, запрещенных к перемещению через государственную границу [11].

На первый взгляд, целью осуществления пограничного контроля в соответствии с процитированной нормой Закона является противодействие деяниям, предусмотренным статьями 332, 149, 201, 305 Уголовного Кодекса Украины. Вместе с тем, исходя из комплексного анализа иных норм данного и других Законов, представляется очевидным, что данный перечень исчерпывающим не является (в частности, речь идёт о статьях 332-1, 358 и ряда иных норм УК Украины).

Украина граничит с 7 государствами, из них 4 – члены ЕС. Подписание Соглашения об ассоциации между Украиной, Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами определило усиление сотрудничества Украины и ЕС в сфере юстиции, свободы и безопасности в целях обеспечения верховенства права и уважения прав человека и основных свобод. В этой связи необходимо учитывать особенности функционирования системы противодействия криминальным угрозам на внешних границах Евросоюза. Следует отметить, что интересы Украины, и стран-соседей в этой сфере совпадают в следующих вопросах:

– беспрепятственное законное пересечение границ лицами и транспортными средствами в пунктах пропуска через государственную границу (далее – ППч через ГГ) в сочетании с высоким уровнем контрольных процедур;

- надлежащее управление миграционными потоками;
- эффективное противодействие трансграничной преступности, особенно её организованным формам [3, с. 8].

Поэтому часто государства-соседи стремятся к унификации технологии контрольных процедур или же идут на организацию совместного пограничного контроля. Например, в апреле 2018 г. Украина завершила процедуру ратификации «Соглашения между Кабинетом Министров Украины и Правительством Республики Молдова о совместном контроле лиц, транспортных средств, товаров и предметов в совместных пунктах пропуска через Украинско-Молдовскую государственную границу». Анализ задач ПК, осуществляемого в различных государствах, привёл нас к выводу о значительной степени сходства в контексте антикриминальной направленности данных задач. Для иллюстрации этого тезиса проанализируем трансграничные угрозы, противодействие которым осуществляется по линии пограничного контроля.

*Антикриминальное значение пограничного контроля.* Таксономическое обособление трансграничных криминальных угроз от всех остальных носит практический характер, связанный, прежде всего, с особенностями противодействия им. По сути, государственные границы являются глобальным фильтром, используя который, государства могут принять необходимые меры для обеспечения выполнения функций криминальной юстиции. Пограничный контроль в Украине включает:

- 1) проверку документов;
- 2) осмотр лиц, транспортных средств, грузов;
- 3) выполнение поручений правоохранительных органов Украины;
- 4) проверку выполнения иностранцами, лицами без гражданства условий пересечения государственной границы при въезде, выезде и транзитном проезде по территории Украины;
- 5) регистрацию иностранцев, лиц без гражданства и их паспортных документов в ППр через ГГ;
- 6) проверку автомобильных транспортных средств с целью выявления похищенных [11].

Схожие задачи выполняются в ходе осуществления ПК в большинстве европейских государств. В этой связи детализируем выполнение подразделениями ПК поручений уполномоченных государственных органов, то есть письменных предписаний уполномоченных государственных органов о проведении в отношении отдельных лиц (в определенных законодательством случаях) определенных процессуальных, оперативных или специальных мероприятий. Сведения о лице проверяются по оперативным базам данных системы «Гарт-1», посредством ввода данных паспортного документа уполномоченным должностным лицом Госпогранслужбы с применением паспортридеров, в том числе и данных с электронных чипов, содержащих информацию о владельце, включая биометрические данные. Поручения в оперативной базе данных системы «Гарт-1» классифицируются по таким индексам:

«Д» – запрет въезда в Украину иностранцев и лиц без гражданства в течение установленного срока;

«Н» – запрет выезда из Украины лиц, по решению следственного судьи, суда; временное ограничение в праве выезда из Украины, в том числе тех, к которым применена мера пресечения, предусмотренная УПК Украины;

«Р» – розыск в ППР лиц, объявленных в розыск в соответствии с УПК Украины;

«І» – информирование о факте пересечения ГГ или о факте въезда на временно оккупированную территорию или выезда с нее лицами, в отношении которых проводятся оперативно-розыскные, контрразведывательные или разведывательные мероприятия;

«О» – осмотр (с привлечением в случае необходимости должностных лиц таможенных органов, использующих собственные технические и специальные средства) транспортных средств, на которых направляются лица; грузов, с целью недопущения незаконного пересечения, а также незаконного перемещения предметов и веществ, запрещенных к вывозу и ввозу и в отношении которых установлен специальный порядок перемещения; выявление похищенных транспортных средств;

«В» – дополнительное изучение вопроса о наличии законных оснований для пересечения ГГ лицами или их въезда на временно оккупированную территорию Украины или выезда с неё [12].

*Пограничный контроль в противодействии трансграничным криминальным угрозам.* Для определения значения ПК в настоящее время в системе противодействия криминальным угрозам вообще и трансграничной преступности в частности обратимся к количественным данным.

*Выявление документов с признаками подделки, чужих и недействительных документов.* В 2017 году 31 государства-члены сети анализа рисков FRONTEX (Frontex Risk Analysis Network – FRAN) сообщили об общем количестве 6700 человек из третьих стран, представивших поддельные и недействительные документы на ППР при въезде в ЕС/Шенгенскую зону. При этом, не имея точных данных о разграничении поддельных и недействительных (в силу различных причин) документов, анализируем общие тренды. В частности, наблюдается тенденция снижения этого количества на внешних границах ЕС (самый низкий с 2012 г. показатель). Вместе с тем количество обнаружения таких документов на внутренних границах выросло и по данному показателю 2017 г. находится на втором после 2013 г. месте [13].

Показательными в этой связи является гражданство лиц, использовавших поддельные и недействительные документы. Наиболее часто выявлялись граждане Марокко (803), Украины (801), Ирана (438), Албании (346), России (278) и Турции (275). При этом количество граждан Украины значительно сократилось по сравнению с предыдущим годом (для сравнения – российских – наоборот, увеличилось). Вероятно, причиной этого послужило решение о включение Украины в перечень стран, граждане которых (использующие биометрический паспорт) освобождаются от визовых требований в Шенгенской зоне, вступившее в силу 11 июня 2017 года. И это при общем увеличении пассажиропотока украинцев в

Шенгенскую зону, которое за первые три месяца либерализации визового режима увеличилось на 15% по сравнению с тем же периодом в 2016 г.

На сухопутных границах большая часть случаев использования недействительных документов представляла собой предъявление украинскими гражданами документов с недействительными польскими визами (519) – до либерализации визового режима. В этом плане также наиболее часто выявлялись граждане Сербии и Марокко.

На ППр для авиационного сообщения наиболее часто отмечалось прибытие в Грецию сирийских, афганских, иракских, турецких и иранских граждан. Среди крупнейших аэропортов за пределами ЕС наиболее часто лица с поддельными документами прибывали из аэропорта имени Ататюрка (Стамбул, Турция – 477 случаев) и аэропорта Дакар (Сенегал – 222 случая).

На путях международных морских сообщений наибольшие количественные показатели поддельных и недействительных документов регистрировались на морской границе между Испанией и Марокко (правонарушения совершались марокканскими гражданами).

На выезд из ЕС на сухопутном участке – наибольшее количество выявляемых случаев на границе с Украиной, связаны с изменениями дат в документах с целью скрыть нарушение сроков пребывания. На путях авиасообщения типы подделок более разнообразны и наиболее часто встречаются в случаях вылета в Канаду.

В Украине при пересечении границы выявлено 1,1 тысяч лиц с поддельными и чужими документами (более, чем в 1,8 раз, нежели в 2016 г.). Из них 950 – с поддельными документами, 107 – с чужими. Из представивших такие документы – 63% граждане Украины. 493 поддельных или чужих документов выявлено по результатам применения профилей рисков [14].

*Торговля людьми.* Наиболее часто фиксируемым регионом происхождения жертв торговли людьми в ЕС являются страны Африки к югу от Сахары, особенно страны Западной Африки. Речь идет о Нигерии, Камеруне, Гане, Гвинее, Кот-д'Ивуаре и Сьерра-Леоне. Это регионы, где распространены выталкивающие факторы: нищета, безработица, неграмотность и гендерное неравенство. Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми от 16 мая 2005 года регламентирует (в ст. 7) «усиление» мер пограничного контроля, которые могут потребоваться для предупреждения и выявления торговли людьми. К ним относятся: установление личности и проверка сопутствующих документов для коммерческих перевозчиков; проверка наличия у всех пассажиров документов, необходимых для въезда в принимающее государство; применение санкций за нарушение такой обязанности. Также предусмотрена возможность отказа во въезде или аннулирования визы лицам, причастным к торговле людьми. Кроме того, стороны, подписавшие Конвенцию (ст. 7–9):

– укрепляют сотрудничество между органами пограничного контроля, в том числе путем создания и поддержания прямых каналов связи, принимают меры для обеспечения такого качества выдаваемых ею документов на въезд/выезд или удостоверений личности, которое в максимальной

степени затрудняло бы их неправомерное использование и подделку или противозаконное изменение, воспроизведение или выдачу;

- проводят (по просьбе другой Стороны) проверку законности и действительности выданных или якобы выданных от ее имени документов;
- укомплектовывают штаты их компетентных органов сотрудниками, которые прошли необходимую подготовку и специализируются на предотвращении торговли людьми и борьбе с ней, на выявлении жертв, и оказании им помощи [15].

Как видим, пограничники в ряде случаев рассматриваются в качестве единственной возможности выявить жертвы, оказать им поддержку и защитить от эксплуатации. Поэтому везде в Европе, в том числе в Украине, подготовка и оснащение пограничников направлены на идентификацию жертв. При этом дети и женщины остаются наиболее уязвимыми группами, и их защита является приоритетом. Например, подразделениями Госпогранслужбы Украины по результатам анализа рисков в 2017 г. не допущен вывоз 6 гражданок Украины – потенциальных жертв торговли людьми [14].

*Выявление лиц, которые уклоняются от пограничного контроля в специальных конструкциях (специально оборудованных тайниках, с использованием технологических пустот) или прячутся среди груза.* В 2017 году число обнаружений на ППР на внешних границах ЕС таких лиц было в разы меньшим, нежели на «зелёных» участках границы и наблюдалось снижение их количества (на 27%) по сравнению с 2016 г. – с 2219 до 1618 человек. При этом маловероятным представляется действительное уменьшение числа таких попыток, учитывая усиление контрольных мер между пунктами пропуска. Сохраняется вероятность увеличения результативности таких попыток, поскольку используются более сложные и опасные для перемещаемых методы, в частности, в специально оборудованных герметичных отсеках в фургонах, грузовых автомобилях и товарных поездах. Среди задержанных увеличилось число афганских граждан (с 233 в 2016 году до 489 в 2017), тогда как число сирийских граждан значительно уменьшилось (с 667 до 113) [13].

*Контрабанда огнестрельного оружия,* за период 2010-2015 гг. географически фиксировалась в Западной Европе (35%), Южной Европе (26%), Северной Европе (21%) и Восточной Европе (18%). Основными странами назначения были Франция, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Нидерланды, страны Скандинавии, Испания и Великобритания. Крупные порты и регионы со значительным влиянием организованных преступных групп всегда были местами, где эти преступления фиксировались чаще. Долгие годы источником оружия были балканские государства. Сегодня, наличие вооружённых конфликтов на территории отдельных регионов рассматривается Евросоюзом как фактор риска и Украина, к сожалению, стоит (в этом отношении) в одном ряду с Ближним Востоком и Ливией.

Вместе с тем, исходя из объективных результатов оперативно-служебной деятельности Госпогранслужбы Украины, свидетельств негативных тенденций нет. В частности, в 2017 г. пограничниками было выявлено 917 единиц

оружия (что приблизительно соответствует данным трёх последних лет); 520 единиц было выявлено по результатам профилирования рисков; 43% из этого оружия – холодное; 60% было выявлено на выезде из Украины.

*Выявление иностранных боевиков-террористов (FTF)* является отдельным направлением деятельности при осуществлении ПК в странах Европы. Фактором, актуализирующим проблему, являются крупные поражения формирований «Исламского государства» в Сирии, Ираке, Ливии и «Боко Хорам» в Нигерии. Из более чем 5 тысяч FTF европейского происхождения, в своё время уехавших в эти страны, порядка 30% вернулись на континент после этих поражений. Проблема усугубляется наличием значительной степени радикализации лиц, связанных с боевиками – жён, невест и даже детей. Например, не мене 1000 женщин из Европы присоединилось к джихадистским группам на Ближнем Востоке. Радикализованные женщины представляют опасность, примером чему служит планировавшийся «Исламским государством» на сентябрь 2016 г. террористический акт в Соборе Парижской Богоматери [16].

В настоящее время в Государственной пограничной службе Украины почти 160 пунктов пропуска оборудованы техническими средствами с функцией биометрического контроля и подключены к базам данных Interpol. Именно для недопущения перемещения через границу лиц и транспортных средств, находящихся в розыске как в Украине, так и за ее пределами, пограничники используют эту базу данных. Как результат, число реализованных информационных сообщений в отношении конкретных лиц и транспортных средств исчисляется тысячами, что весьма актуально и для выявления иностранных боевиков-террористов (FTF). Пути решения данной проблемы более детально представлены нами в отдельной публикации [17].

*Выявление транспортных средств*, находящихся в угоне, происходит при обнаружении фальсифицирования документов, идентификационных номеров транспортного средства (VIN-кодов) при помощи баз данных. Следует заметить, что по результатам профилирования рисков органами Госпогранслужбы Украины в 2017 г. было выявлено 370 автомобилей, перемещаемых через границу с нарушением установленных правил, из них: 16 похищенных автомобилей; 266 – с несоответствием номеров агрегатов данным, указанным в регистрационных документах; 88 – с поддельными регистрационными или иными документами [16].

**Выводы и перспективы исследований.** Итак, фактором-тенденцией, определяющим эффективность пограничного контроля в контексте противодействия преступности, в перспективе является практическое внедрение модели «цифровой границы» (“digital border”, “twenty-first-century border controls”). Это означает, что наилучшим образом влияют на эффективность противодействия трансграничным криминальным угрозам такие аспекты деятельности пунктов пропуска через государственную границу:

– повышение значения биометрической верификации и идентификации и дальнейшее развитие её использования в ПК;

- дальнейшая технологизация пограничного контроля, включающая бесконтактный осмотр транспортных средств и лиц;
- в рамках интегрированного управления границами – тенденция к международному обмену данными, созданию наднациональных баз данных и присоединение к международным информационным системам;
- применение опережающей информации от сопредельной стороны, оперативно-розыскных органов и прочих;
- необходимость минимизации субъективных факторов, связанных с несанкционированным противозаконным вмешательством в ведомственные базы данных;
- необходимость соблюдения прав человека с учетом новых рисков их ограничения, связанных с объективизацией использования биометрических показателей человека.

Естественно, что совершенствование законодательства, регулирующего вопросы противодействия преступности, должно идти по пути учёта этих факторов. Прикладные рекомендации, направленные на повышение эффективности функционирования ПК как элемента механизма противодействия преступности, следует формулировать по каждой из групп криминальных угроз, исходя из их динамики и географических особенностей. Это, собственно, и представляется нам перспективным направлением исследований.

#### Литература

1. Результати оперативно-службової діяльності ДПСУ за 2017р. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/photo/infografika-rezultati-operativno-sluzhbovoi-diyalnosti-za-2017-rik/>
2. Декларация принципов и программа действий программы Организации Объединённых Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Принята резолюцией 46/152 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1991 года. URL: [http://www.un.org/gu/documents/decl\\_conv/declarations/crime91.shtml](http://www.un.org/gu/documents/decl_conv/declarations/crime91.shtml).
3. В.О. Назаренко, В.М. Серватюк, О.М. Ставицкий. Теорія і практика організації та здійснення прикордонного контролю в контексті забезпечення національної безпеки України в прикордонній сфері: монографія. Хмельницький: вид-во НАДПСУ, 2013. 360 с.
4. Стрельцов Є.Л., Притула А.М. Кримінально-правова охорона державного (митного) кордону України. О.: Фенікс, 2015. 108 с.
5. Купрієнко Д.А. Прикордонна безпека України: навч. пос. Хмельницький. НАДПСУ, 2018. 360 с.
6. Зьолка В.Л. Охорона національних інтересів України в прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект): монографія. Хмельницький: вид-во НАДПСУ, 2015. 672 с.
7. Вербенський М.Г. Транснаціональна злочинність: монографія. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Ліда ЛТД, 2009. 356 с.
8. Литвинов О.М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності: автореф...д.ю.н.:12.00.08. Дніпропетровськ. ДДУВС. 41 с.
9. Орловська Н.А. Злочинність як система: синергетичний підхід. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2014. № 4 (1). С. 254–261.
10. Філіппов С.О. Концептуалізація протидії транскордонній злочинності як наднаціональна проблема. Право і суспільство. 2018 № 1. С. 229–234
11. Закон України «Про прикордонний контроль» від 5 листопада 2009 р. № 1710-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1710-17/print1520522429510622>.
12. Порядок дій уповноважених службових осіб ДПСУ в разі виявлення в пунктах пропуску через державний кордон України та контрольних пунктах в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї осіб, стосовно яких надано доручення, та порядок взаємодії



органів охорони державного кордону з уповноваженими державними органами, які надали доручення. Затв. Наказом МВС від 23.06.2017 № 535. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1091-17>.

13. Risk Analysis for 2018. Warsaw, FRONTEx. 2018. 54 p.

14. Результати профілювання ризиків ДПСУ у 2017 р. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/rezultati-profiluvannya-rizikiv/>.

15. Конвенція Совета Европы о противодействии торговле людьми Варшава, 16 мая 2005 года. Неофициальный перевод. URL: <http://www.coe.int/trafficking/>.

16. BBC News. France charges woman arrested over foiled Paris attack. 10 September 2016. URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-37331053>

17. Філіппов С.О. Гендерні тенденції транскордонного тероризму. Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія Юридичні науки. 2017. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn\\_2017\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2017_1_15).

#### А н о т а ц і я

**Філіппов С. А. Прикордонний контроль в системі протидії злочинності.** – Стаття.

У статті охарактеризовано значення прикордонного контролю як елемента механізму протидії злочинності та визначено чинник впливу на ефективність прикордонного контролю в сфері протидії злочинності.

*Ключові слова:* безпека кордонів, протидія злочинності, прикордонний контроль, біометрична верифікація та ідентифікація, цифрова межа.

#### А н н о т а ц и я

**Філіппов С. А. Пограничный контроль в системе противодействия преступности.** – Статья.

В статье охарактеризовано значение пограничного контроля как элемента механизма противодействия преступности и определены основные факторы влияния на эффективность пограничного контроля в сфере противодействия преступности на обозримую перспективу.

*Ключевые слова:* пограничная безопасность, противодействие преступности, пограничный контроль, биометрическая верификация и идентификация, цифровая граница.

#### С у м м а р у

**Filippov S. A. Border control in the system of counteraction to crime.** – Article.

The article describes the importance of border control as an element of crime counteraction mechanism. The main tendencies of influence on efficiency of the BC in the sphere of crime counteraction in the foreseeable perspective have been defined.

*Key words:* border security, counteraction to crime, border control, biometric verification and identification, digital border.

УДК 343.163

*Ю. А. Чаплинська***ВИЗНАЧЕННЯ СТАНДАРТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ  
ПРОКУРАТУРИ МІЖНАРОДНИМИ НОРМАТИВНО-  
ПРАВОВИМИ АКТАМИ ЯК ВАЖЛИВИЙ НАПРЯМ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕФОРМУВАННЯ  
ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми.** Реформування органів прокуратури в Україні триває вже декілька десятиліть і, як відомо, його основною ціллю є адаптація діяльності вказаного органу державної влади до вимог європейської та світової спільноти. Крім того, слід відзначити, що основу реформування зазначеного органу державної влади було закладено у 1995 р., коли Україна взяла на себе зобов'язання перетворити прокуратуру на орган, який відповідатиме принципам Ради Європи (далі – РЄ), шляхом зміни її ролі та функцій. Ці прагнення знайшли відображення у чисельних нормативно-правових актах, які були ратифіковані Україною. Варто також підкреслити, що однією із ключових вимог, яка була необхідна нашій державі при вступі до РЄ, було запровадження європейських стандартів діяльності прокуратури.

**Стан дослідження.** Окремим питанням правового регулювання реформування органів прокуратури в Україні приділяли увагу у своїх наукових працях такі вчені як: В.П. Пшонка, М.В. Руденко, В.В. Сухонос, П.В. Шумський, Ю.Б. Пастернак, Ю.Є. Полянський, А.В. Портнов, В.В. Стеценко, О.М. Литвак, В.В. Сухонос, Г.П. Середя, О.Р. Михайленко та багато інших. Однак, незважаючи на таку велику кількість наукових пошуків, питання визначення стандартів діяльності органів прокуратури міжнародними нормативно-правовими актами, як важливого напрямку правового регулювання реформування органів прокуратури в Україні, практично залишилось поза увагою дослідників.

Саме тому метою статті є: розглянути, яким чином визначення стандартів діяльності органів прокуратури міжнародними нормативно-правовими актами впливає на нормативно-правове регулювання реформування органів прокуратури в Україні

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи виклад основного матеріалу цього дослідження, в першу чергу слід відзначити, що загальних

стандартів організації прокурорської роботи не існує, особливо в тому, що стосується повноважень щодо призначення прокурорів або внутрішньої організації роботи прокурорської служби. Водночас, як вважає Венеціанська комісія, необхідно, щоб їй була забезпечена достатня самостійність з міркувань захисту органів прокуратури від неприйняттого політичного впливу. У відповідності з принципом законності, прокурорська служба має діяти виключно на підставі закону. Це не означає, що закон не може надавати прокурорам деяку свободу розсуду відносно того, порушувати чи не порушувати кримінальне переслідування (принцип доцільності) [1, с. 38–39]. Варто підкреслити, стандарти ЄС у сфері прокурорської діяльності поділяються так:

1) за ознакою закріплених компетенцій:

а) національні – імплементовані в систему органів прокуратури вимоги ЄС, що коригуються згідно з традиціями, ментальністю та соціально-економічною формацією;

б) наднаціональні – вимоги, оформлені з метою забезпечення адекватності реалізації спільної політики;

2) за хронологічною ознакою:

а) первинні – розроблені на ранніх етапах формування ЄС та закріплені у відповідних правових актах ЄС;

б) вторинні – стандарти, сформовані під впливом уніфікації у вирішенні питань та виконання зобов'язань, що поставлені перед країнами в межах ЄС [2, с. 205].

Отже міжнародно-правові стандарти щодо прокурорської діяльності та статусу прокурорів закріплені низкою нормативно-правових актів. Розглянемо основні із тих. Так, в першу чергу слід вказати Рекомендацію Rec(2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухваленою Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 р. Зазначена Рекомендація визначила, що прокурори є представниками органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства. Обов'язково слід відзначити, що Рекомендація Rec (2000)19 закріпила можливість існування у демократичному суспільстві різних моделей прокуратури. Зокрема, прокуратура може існувати як незалежна частина в системі судової влади з обов'язковим визначенням у законі меж її незалежності [3, с. 71–77].

Наступною відзначимо Рекомендацію Парламентської Асамблеї 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, керуваному верховенством права. Підкреслимо, що в Рекомендації увага здебільшого звертається на такі моменти: а) будь-яка роль прокурорів у загальному захисті прав людини не може використовуватися як стримуючий засіб для осіб, які шукають захисту своїх прав у державі; б) при наділенні прокурорів додатковими функціями необхідно забезпечити повну незалежність прокуратури від втручання в її діяльність будь-якої гілки влади на

рівні окремих випадків; в) повноваження й обов'язки прокурорів мають обмежуватися переслідуванням кримінальних діянь і загальною роллю по захисту публічних інтересів через систему кримінального правосуддя зі створенням окремих, належним чином виділених ефективних органів для виконання будь-якої іншої функції [4; 5].

В останній Рекомендації (Рекомендація СМ/Рес(2012)11 від 19 вересня 2012 року) [6] визначено правові стандарти діяльності прокурорів за трьома напрямками: представництво прокурором інтересів фізичних осіб та держави у суді; наглядова діяльність прокурора в інтересах держави; міжнародне співробітництво між прокуратурами різних держав та забезпечення взаємної допомоги за межами кримінального провадження. Крім цього, зазначені стандарти сформульовано у рішеннях Європейського суду з прав людини (Європейський суд), зокрема у справах: «Вермюлен проти Бельгії» (1996 р.); «Брумареску проти Румунії» (1999 р.); «Кресс проти Франції» (2001 р.); «Асіто проти Молдови» (2005 р.); «Станкевич проти Польщі» (2008 р.); «Павлик проти Словаччини» (2006 р.); «Корольов проти Росії» (2010 р.); «Менчинська проти Росії», (2010 р.); «Молдован Костика та інші проти Румунії» (2011 р.) [7, с. 98]. Кількість справ, розглянутих Європейським судом до травня 2011 року, зазначає Я.М. Толочко, дає можливість визнати припустимою практику діяльності прокурора в галузях законодавства, не пов'язаних із кримінальною юстицією. Зазначені новації вимагають актуалізації на вітчизняному рівні дослідження ролі прокуратури поза сферою кримінальної юстиції, досконалого її законодавчого забезпечення й проведення відповідних організаційних практичних заходів [7, с. 98–99]. Варто зазначити, що Рекомендація обмежується встановленням загальних керівних положень для забезпечення гарантій та засобів захисту прав людини, інтересів суспільства і держави, зокрема тоді, коли ці повноваження розподілені між багатьма суб'єктами. Обов'язками та повноваженнями прокурора за межами системи кримінального провадження є представництво загальних або громадських інтересів, захист прав людини та основоположних свобод, а також підтримка верховенства права (п. 2). Прокурори мають здійснювати свої обов'язки та повноваження у повній відповідності до принципів законності, об'єктивності, справедливості та неупередженості (п. 4). Прокурори мають дотримуватися якомога прозорішого підходу до своєї роботи, водночас повністю дотримуючись свого обов'язку щодо збереження конфіденційності (п. 6) [6].

Зазначене вище є яскравим підтвердженням того, що Рада Європи послідовно приділяє велику увагу сприянню Україні у реформуванні органів прокуратури, приведенні її загальних функцій та повноважень до європейських стандартів. Крім того, все вказане вище підтверджує виключну роль міжнародних актів у правовому регулюванні реформування органів прокуратури в Україні. Однак слід відзначити, що не лише у відповідних рекомендаціях визначаються стандарти діяльності прокурорів, окрему підгрупу складають нормативно-правові акти, що визначають засади професійної етики прокурорів. Взагалі, професійна етика – це прикладна етика, й існує вона, пере-

дусім, у тих професіях, об'єктом яких є людина. У ній поєднуються інтереси суспільства і гарантії суверенітету особистості як носія певної професії, а також високі вимоги до її морального стану [8, с. 144–147]. В свою чергу професійна етика прокурорів та інших працівників прокуратури, зазначає І.О. Билиця, – це зведені правила етичної поведінки під час здійснення функцій прокуратури у відносинах з пересічними громадянами, суддями, іншими учасниками судового процесу, представниками правоохоронних та інших державних органів, органів місцевого самоврядування, зарубіжними органами прокуратури, об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, колегами-прокурорами для підтримання авторитету прокуратури в суспільстві [9]. Важливе значення професійної етики прокурор (як окремої галузі етики) полягає в тому, що її основною функцією є регулювання моральних відносин прокурора, що виникають під час здійснення ним своїх професійних обов'язків. Крім цього, вона включає в себе: ставлення прокурорських працівників до суспільства; взаємовідносини всередині прокурорського колективу, тобто взаємовідносини як між самими працівниками, так і між працівником і керівником, та специфічні моральні норми, які притаманні лише прокурорській професії; особливості професійного виховання майбутніх прокурорських кадрів; моральні якості прокурорів, наявність яких забезпечить найкраще виконання професійного обов'язку; професіоналізм працівника прокуратури. Застосування норм професійної етики на практиці створює сприятливий професійний клімат у прокурорському середовищі, підвищує працездатність працівників прокуратури та рівень їх доброчесності і цим самим допомагає підвищити авторитет прокурорської професії в очах громадськості [10, с. 19].

Доволі предметно питання етики прокурорів як осіб, на рівні міжнародних нормативно-правових актів, було викладено у Керівних принципах ООН стосовно ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, від 1990 р. [11; 12, с. 236], які були розроблені спеціально для обвинувачів, мали бути впроваджені у національному законодавстві і доведені до відома прокурорів. У Преамбулі цього документу вказувалося, що особи, які здійснюють судове переслідування (магістрати прокуратури) відіграють провідну роль у відправленні правосуддя, і що норми, які регулюють виконання ними своїх важливих функцій, повинні заохочувати їх до застосування й дотримання принципів, визначених в основних документах з прав людини, гарантуючи, таким чином, неупереджену і рівноправну систему кримінального правосуддя й ефективний захист громадян від злочинності. Відповідно до положень Керівних принципів, держави мали забезпечити особам, які здійснюють кримінальне переслідування, можливість отримувати відповідну освіту і підготовку, необхідну компетенцію у конституційних і нормативних заходах щодо охорони прав обвинувачених і жертв, а також про права людини й основні свободи, визнані національним і міжнародним правом (ч.«b» п. 2). Від таких осіб вимагається виконувати свої обов'язки відповідно до закону справедливо, послідовно і швидко, поважати і захищати людську гідність і захищати права людини, сприяючи тим самим забезпеченню належного

процесу і безперебійного функціонування системи кримінального правосуддя (п. 12 Керівних принципів). Під час виконання своїх обов'язків прокурори мають виконувати свої функції неупереджено, уникаючи будь-якої дискримінації (ч. «а» п. 13), захищати державні інтереси і діяти об'єктивно, в тому числі, належним чином враховуючи становище жертви (ч. «b» п. 13), зберігати професійну таємницю, якщо тільки виконання їхніх обов'язків та потреби правосуддя не вимагають іншого (ч. «с» п. 13) тощо [11; 12, с. 236].

Наступними обов'язково слід вказати «Стандарти професійної відповідальності та викладення основних прав та обов'язків прокурорів» від 21 квітня 1999 року [13]. Відповідно до вказаних стандартів, прокурори повинні: завжди підтримувати честь та гідність своєї професії; завжди поводитись професійно, згідно закону, правил та етики їхньої професії; у будь-який час дотримуватись найвищих норм чесності; бути добре проінформованим і йти в ногу з відповідними правовими змінами; намагатись бути послідовними, незалежними та безпристрасними; з метою справедливого судового розгляду завжди захищати права особистості обвинуваченого, і, зокрема, гарантувати, що сприятливий для обвинуваченого доказ буде оголошений згідно закону або вимог справедливого судового розгляду; завжди служити державним інтересам і захищати їх; поважати, захищати і підтримувати загальну концепцію людської гідності та прав людини [13].

Наостанок слід вказати «Європейські керівні принципи з етики й поведінки для прокурорів» (Будапештські керівні принципи), прийняті на 6 конференції Генеральних прокурорів Європи в Будапешті 31 травня 2005 року [14; 12, с. 237]. У зазначеному нормативно-правовому акті відзначалося, що прокурори відіграють ключову роль у системі кримінальної юстиції, навіть більше, в деяких правових системах вони виконують й інші завдання. Наприклад, у сфері комерційного, цивільного чи адміністративного права в якості захисників законності. Було встановлено низку керівних принципів, які розглядалися не як такі, що є обов'язковими для органів прокуратури різних країн, однак як ті, що містять широко поширені загальні принципи діяльності прокурорів при виконанні своїх службових обов'язків і як керівництво на національному рівні, що стосується етичних та інших складних питань. Такі керівні принципи встановлюють стандарти поведінки та практичної діяльності, виконання яких очікується від усіх прокурорів, які працюють в прокуратурі або від імені органів прокуратури. Серед них: основні обов'язки; основні вимоги до професійної поведінки; особливості професійної поведінки в сфері кримінального судочинства; певні вимоги до поведінки у приватному житті. До основних обов'язків прокурорів Керівні принципи віднесли такі: в усі часи і за будь-яких обставин виконувати свої обов'язки, включаючи обов'язок діяти згідно з відповідними нормами національного і міжнародного права; виконувати свої функції чесно, неупереджено, послідовно й швидко; поважати, захищати і підтримувати людську гідність і права людини; пам'ятати, що вони діють від імені всього суспільства і в публічних інтересах; намагатись підтримувати справедливий баланс між базовими інтересами суспільства та інтересами і правами людини [14; 12, с. 237].

**Висновок.** Таким чином, визначення стандартів діяльності органів прокуратури міжнародними нормативно-правовими актами беззаперечно можна вважати важливим напрямком нормативно-правового регулювання діяльності прокуратури в Україні. Виходячи з того, що стандарт – це загальновизнана норма, еталон або зразок чого-небудь, на який орієнтуються у своїй діяльності прокуратури у всіх країнах Європи та Світу, то їх визнання та запровадження, має важливе значення в контексті реформування зазначеного органу державної влади в нашій державі. Водночас слід підкреслити, що швидке реформування та адаптація діяльності органів прокуратури під європейські стандарти є неможливим і для цього законодавець повинен робити поступові, а головне – послідовні кроки у зазначеному напрямку.

#### Література

1. Миколенко В.А. Європейські стандарти діяльності прокуратури як важливий чинник реформування правоохоронної системи. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. № 6. С. 37–41.
2. Толпиго О.Ф., Толпиго Д.М. Досвід імплементації європейських стандартів у національну практику реформування органів прокуратури. Теорія та практика державного управління. 2017. №3(58). С. 201–207.
3. Рекомендація R(2000) 19 Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства». Вісник прокуратури. 2001. № 2. С. 71–77.
4. Щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, керованому верховенством права: Рекоменд. Парламентської Асамблеї РЄ № 1604 (2003). URL: <http://www.uap.org.ua/ua/actions/point-of-view/recomendation-1604-2003/index.html>.
5. Сурженко М.О. Структура і зміст правового статусу прокурора. Проблеми законності. 2013. Вип. 123. С. 314–322.
6. Рекомендація Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції». URL: [http://pravo.org.ua/les/rec\\_chodo\\_publ.PDF](http://pravo.org.ua/les/rec_chodo_publ.PDF).
7. Толочко Я.М. Міжнародно-правові стандарти діяльності прокурора поза сферою кримінального провадження. Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 4. С. 98–103.
8. Мазурик О.В. Соціально-психологічні проблеми культури професійного спілкування офіцерів. Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. 1998. № 2. С. 144–147.
9. Билиця І.О. Професійна етика прокурора: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.10, Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 200 с.
10. Билиця І.О. Професійна етика прокурора як різновид професійної етики юриста. Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права : матеріали Міжнар. наук. конфер. (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.) Т. 2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін ; Національний університет «Одеська юридична академія». О.: Фенікс, 2012. С. 156–158.
11. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування. Міжнародний документ від 07.09.1990. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_859](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_859).
12. Шандула О.О. Міжнародні стандарти як основа професійної етики прокурорів України. Часопис Академії адвокатури України. 2015. Т. 8, № 4. С. 152–156.
13. Стандарти професійної відповідальності, основні обов'язки і права прокурорів: прийняті Міжнародною Асоціацією Прокурорів (МАП) 23 трав. 1999 р. Правові основи прокурорської діяльності в Україні : науково-практичний посібник. / А. В. Лапкін. Х.: Право, 2013. С. 75–79.
14. Європейські керівні принципи з етики і поведінки для прокурорів: Будапештські керівні принципи; прийняті на 6-й конф. ген. прокурорів країн Європи 31.05.2005, Будапешт). Правові основи прокурорської діяльності в Україні: науково-практичний посібник / А.В. Лапкін. Х.: Право, 2013. С. 70–74.

## А н о т а ц і я

**Чаплинська Ю. А. Визначення стандартів діяльності органів прокуратури міжнародними нормативно-правовими актами як важливий напрям правового регулювання реформування органів прокуратури в Україні.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу міжнародних нормативно-правових актів, розглянуто, яким чином визначення стандартів діяльності органів прокуратури міжнародними нормативно-правовими актами, впливає на нормативно-правове регулювання реформування органів прокуратури в Україні. Наголошено на їх важливій ролі під час реформування зазначеного органу державної влади в нашій державі. Визначено та розглянуто ключові міжнародні нормативно-правові акти, які визначають міжнародні стандарти діяльності прокуратури.

*Ключові слова:* стандарт, прокуратура, міжнародний нормативно-правовий акт, правове регулювання, реформування.

## А н н о т а ц и я

**Чаплинская Ю. А. Определение стандартов деятельности органов прокуратуры международными нормативно-правовыми актами как важное направление правового регулирования реформирования органов прокуратуры в Украине.** – Статья.

В статье, на основе анализа международных нормативно-правовых актов, рассмотрено, каким образом определение стандартов деятельности органов прокуратуры международными нормативно-правовыми актами, влияет на нормативно-правовое регулирование реформирования органов прокуратуры в Украине. Отмечена их важная роль при реформировании указанного органа государственной власти в нашем государстве. Определены и рассмотрены ключевые международные нормативно-правовые акты, которые определяют международные стандарты деятельности прокуратуры.

*Ключевые слова:* стандарт, прокуратура, международный нормативно-правовой акт, правовое регулирование, реформирование.

## S u m m a r y

**Chaplynska Yu. A. Specification of standards of prosecution bodies activities by international regulatory legal acts as a priority of legal regulation of prosecution bodies reforming in Ukraine.** – Article.

In the article, on the basis of the analysis of international normative legal acts, the way in which the definition of standards of activity of the prosecutor's office is determined by international normative-legal acts, influences the legal regulation of the reform of the prosecutor's offices in Ukraine. It is emphasized on their important role in reforming the said state authority in our state. The key international legal acts defining the international standards of the prosecutor's office are determined and considered.

*Key words:* standard, prosecutor's office, international normative-legal act, legal regulation, reforming.



УДК 343.1

*І. І. Чугуніков***КРИЗА КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ:  
ПРИРОДНИЙ ПРОЦЕС ЧИ ШТУЧНЕ УТВОРЕННЯ?**

**Постановка проблеми.** Сучасний стан розвитку вітчизняної кримінально-правової системи характеризується одночасною наявністю двох прямо протилежних тенденцій. З одного боку, вважається, що ця система перебуває в стані кризи, причини якої вбачають у її «ураженості» позитивізмом. Тому основні ставки в подоланні такої кризи робляться на можливості «неопозитивістського» (природно-правового, антропологічного, соціологічного тощо) праворозуміння. При цьому антропологічний, соціологічний та інші напрями явно ідеалізуються, наділяються «надможливостями», позиціонуються як проривні в справі протидії злочинності, розглядаються як засади для створення нових кримінальних кодексів майбутнього (Кримінального кодексу для потерпілих, комунікативного Кримінального кодексу тощо), що в підсумку переорієнтовує кримінально-правову систему на певну крайність – ситуацію, у якій гіпертрофується особистість і приватний інтерес. Абсолютизується також основна теза будь-якого «неопозитивістського» праворозуміння – теза про необхідність розмежування права й закону, незважаючи на відсутність чітких критеріїв такого розмежування. Цей підхід так чи інакше буде провокувати неповагу до закону, оскільки порушення будь-якої кримінально-правової норми можна буде обґрунтувати її несправедливістю; зрештою, правовий нігілізм цілком здатний призвести як до повного ігнорування ролі держави у формуванні права (хоча кримінальне право не може бути іншим, ніж «позитивістським», оскільки лише законодавець може визнати діяння злочином), так і до повного заперечення її монополії на застосування примусу.

З іншого боку, має місце зворотна тенденція, пов'язана з явним перебільшенням можливостей позитивістського праворозуміння. Вона знаходить свій прояв у надмірній «активності» законодавця в кримінально-правовій сфері, унаслідок чого до Кримінального кодексу України внесено величезну кількість різноманітних змін і доповнень, які навіть європейською спільнотою оцінюються як «законодавче сміття», у відвертій ставці на покарання, особливо у сфері боротьби з корупційною злочинністю, у явному перебільшенні можливостей кримінального права у вирішенні пи-

тань політичного, економічного, ідеологічного, соціокультурного та іншого характеру, у спробах протидіяти за допомогою кримінально-правових норм не конкретним суспільно небезпечним діянням, а певним негативним соціальним явищам тощо.

Зазначені тенденції, засновані на ідеалізації можливостей того чи іншого типу праворозуміння, у своєму логічному завершенні можуть мати виключно негативні наслідки, що неймовірно актуалізує необхідність пошуку певної «золотої середини», без чого оптимізація вітчизняної кримінально-правової системи є неможливою.

**Метою статті** є доведення тези про те, що ідеалізація різних сторін того чи іншого типу праворозуміння сприяє формуванню кримінально-правової системи кризи, яка є цілком штучним утворенням.

Для досягнення поставленої мети необхідно послідовно вирішити такі завдання: 1) проаналізувати висловлені в літературі позиції щодо причин кризи кримінально-правової галузі; 2) диференціювати їх на причини об'єктивного та суб'єктивного характеру; 3) виявити фактори суб'єктивного характеру, які сприяють формуванню кримінально-правової системи кризи; 4) довести необхідність збалансування вітчизняної кримінально-правової системи за рахунок інтегративного підходу.

**Виклад основного матеріалу.** Незважаючи на те, що термін «криза» (з позиції семантичних властивостей криза – це важкий перехідний стан, за якого існуючі засоби досягнення мети стають неадекватними, унаслідок чого виникають непередбачені ситуації) досить часто вживається під час характеристики сучасного стану кримінальної галузі, розуміння сутності цього явища є неоднозначним, а подекуди й прямо протилежним. При цьому можна виділити декілька підходів, хоча загалом така класифікація є умовною, оскільки автори найчастіше не обмежуються однією тезою.

Згідно з першим підходом сутність кризи вбачається в тому, що велика кількість обвинувальних вироків, поглинаючи соціальні ресурси та негативно впливаючи на моральнісне, соціальне й фізичне здоров'я суспільства, фактично не приводять до укріплення порядку [1, с. 394], хоча мають колосальний зворотний ефект. Зокрема, А.Е. Жалінський зазначає: «Стан каральної практики, особливо трагічно велика кількість людей, які перебувають у місцях позбавлення волі, заподіює велику шкоду суспільству, впливає на його моральнісну свідомість, динаміку демографічних процесів, здоров'я населення, обороноздатність країни, економічну ефективність. <...> Варто враховувати добре відомі властивості кримінального права, які полягають у тому, що воно є надзвичайно затратним і досить небезпечним засобом впливу на соціальні відносини» [1, с. 31, 68]. Саме розумне зниження обсягу законного насильства, на переконання вченого, більшою мірою здатне забезпечити інтереси країни, ніж покарання (як очевидні витрати та неявна вигода) [1, с. 56]. З думкою А.Е. Жалінського цілком згодний Я.І. Гілінський, який вважає, що кримінальне законодавство вимушено існує, поки суспільство не знайшло інших адекватних засобів захисту своїх інтересів та інтересів громадян. Однак у будь-якому разі

воно потребує принципових змін з урахуванням визнання неефективності покарання та розуміння вимушеного характеру його збереження.

Представники другого підходу виходять із того, що сучасна криза кримінального права зумовлена «віртуалізацією правової норми», за якої формальна наявність заборони нейтралізується необов'язковістю або неможливістю (матеріальною чи процесуальною) її виконання [2, с. 5]. Так, В.О. Туляков стверджує: «Частота поширеності правопорушення та його моральна дозволеність для пересічних громадян роблять неефективною будь-яку кримінальну заборону. В умовах зростання девіантної поведінки, що стало нормою в сучасному суспільстві, послідовне виконання правових заборон стає патологічним» [3, с. 259]. В.О. Навроцький вбачає сутність кризи права в інфляції кримінального права. На його думку, попередження про можливість застосування статей Кримінального кодексу України (далі – КК України) є слабким стримуючим заходом для потенційного правопорушника, повідомлення про порушення кримінальної справи вже не викликає хвилювання в пересічного громадянина [4, с. 6]. Тобто, на відміну від попереднього підходу, який пов'язує кризу кримінальної галузі з її «надмірною» ефективністю, прихильники цього напряму вбачають її сутність у повній «бездіяльності» цього різновиду догматичної юриспруденції. «Бездіяльність» кримінально-правової галузі в межах цього підходу пов'язується не лише зі зниженням попереджувального впливу нормативних приписів (оскільки професійна спрямованість кваліфікаційних особливостей правозастосування не може кореспондувати з інтеріоризацією норм населенням, що лише підтверджує небажання розуміння конструкцій, які суперечать настановам чи орієнтаціям особи [5, с. 29]), а й із неефективністю функціонування судової та правоохоронної системи.

Зазначені фактори, на переконання В.О. Тулякова, зрештою призвели до того, що сучасне кримінальне право опинилося на межі сингулярності<sup>1</sup>, за якою імперативний концепт публічно-правового захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб, спільноти, держави може бути повністю зруйнований поширенням паралельного позаправового регулювання. Події останніх років, пов'язані з колапсом інституціональних структур (масові політичні хвилювання, самосуди, ефект «Врадіївки», ефект «справи Макар», помножений на каталізatori соціальних мереж), створюють ситуацію, коли ступінь оцінки антисоціальної поведінки визначається не законами, а ефектом взаємодії між людьми з приводу очікуваного блага, вищих соціальних інтересів, почуття індивідуальної й колективної безпеки. Відбувається інверсія цінностей від нормативно врегульованих варіантів поведінки до соціально допустимих і заохочувальних (зловживання правом на повстання, організація спеціальних формувань для підтримки суспільного спокою й безпеки тощо), навіть за негативної оцінки їх законом

---

<sup>1</sup>Сингулярність (від лат. *singularis* – особливий, одиничний) у цьому випадку означає абстракцію у вигляді межі, за якою закінчується можливість опису в контексті діючих уявлень (правил, законів), тобто формування масштабів (еталонів, стандартів) поведінки; інакше кажучи, за цією межею заперечується саме існування загального, «типового» права поведінкових актів.

[6, с. 5]. Сингулярність як явище В.О. Туляков пов'язує з низкою соціальних чинників, серед яких – переважне орієнтування на власні (групові) уявлення про добро та зло, про фундаментальні права й свободи, а не на норми-регулятори, які формувалися сторіччями; колективний егоїзм, гедонізм та аномія, що генеруються новими комунікативними зв'язками та стають стандартами сучасного світоустрою; концепт приватної індивідуальної безпеки, яка стає важливішою за безпеку соціальну, а сили саморегуляції на вимогу доцільності руйнують нормативність світоустрою [7, с. 7].

У сингулярності кримінального права (як стану надконцентрації різноманітної інформації про кримінальне право і його реалізацію, що призводить до неспроможності реалізації як характеристики виключно технологічного складника кримінально-правової комунікації будь-якого обсягу й виду) вбачає причини кризи кримінально-правового регулювання також Н.О. Савінова. Вона зазначає: «Вірогідно, однією з причин кризи кримінально-правового регулювання, як і причиною активних девіацій супротиву кримінальній відповідальності (повстання, революції, ухилення від відповідальності впливових осіб, сприяння цьому з боку правоохоронних органів), є технологічна сингулярність (технологічна сингулярність у масовій культурі – це гіпотетичне майбутнє, коли обчислювальні можливості комп'ютера перевищать можливість людського мозку; вважається, що пророкування перебігу історії після цього моменту втрачає будь-який сенс, адже історія буде створюватись розумом, який перевершує людський) кримінального права, і саме вона за раціонального використання всього комплексу інформації про ставлення суспільства до сучасної кримінально-правової комунікації може стати кроком до нового бачення й формування розумного, гуманного та очікуваного соціумом сучасного кримінального кодексу» [8, с. 202]. Якщо не звертати увагу на неймовірну термінологічну насиченість у доказах прихильників цього підходу до з'ясування сутності кризи кримінально-правової галузі (хоча сам В.О. Туляков неодноразово дорікав Кримінальному кодексу України лінгвістичною забрудненістю [5, с. 29]), зрозуміло одне: населення не сприймає кримінально-правову матерію або з принципових міркувань (в умовах інституціоналізації кримінальних практик [9, с. 521]), або у зв'язку з тим, що не розуміє сутність цих приписів та їх специфічні, професійно спрямовані підстави. Завдяки комунікаціям із питань кримінального права суспільство формує власну істину і щодо природи злочину, і щодо можливої реакції на його вчинення. За таких умов оцінка цих понять із боку законодавця або відходить на другий план, або взагалі втрачає сенс.

Наступний напрям у з'ясуванні сутності кризи кримінальної галузі пов'язаний із тезою про «нестачу можливостей». Ідея досить проста: неможливість класичними методами кримінально-правового примусу забезпечити стримування злочинності як соціального інституту примушує до пошуків нових засобів впливу [10, с. 42]. Провідну роль у подоланні стану «нестачі можливостей», на думку прихильників цього напрямку, може відіграти така альтернатива покаранню, як заходи безпеки. Проте узгоджених

і системних правил їх призначення (як і сам термін) чинне кримінальне законодавство України не передбачає.

Висловлені в літературі позиції щодо кримінально-правової природи та можливого переліку заходів безпеки дещо розрізняються. Однак, як правило, категорично заперечується можливість їх застосування до або без вчинення злочину. Проте останнім часом виловлюються й більш радикальні думки. Так, В.О. Туляков цілком допускає можливість розуміння заходів безпеки як виду державного реагування на кримінальний статус особистості з профілактичними, некаральними цілями [10, с. 44]. Посилаючись на досвід інших країн (Республіки Сан-Марино, Англії, Німеччини), де, на його думку, небезпечний стан особистості (небезпечна активність суб'єкта) є основою, учений дорікає вітчизняній кримінально-правовій доктрині за те, що вона «нічого не говорить про кримінальність суб'єкта» [10, с. 44], чим, вірогідно, певною мірою й провокує кризу кримінально-правової галузі. В.О. Туляков вважає: «Усталена кримінальна діяльність свідчить не лише про кримінальну небезпеку особистості, а й про ворожий для держави та суспільства стан особистості. Саме це потребує відокремлення суб'єктів злочинів із підвищеною кримінальністю, неосудних, малолітніх в окрему категорію осіб – суб'єктів кримінально-правового впливу – з можливістю призначення останнім заходів безпеки» [3, с. 261]. Кримінальність суб'єкта злочину автор розглядає як проблему, що потребує негайного вирішення [3, с. 260].

Розвиваючи тезу про «нестачу можливостей» як фактор, який поряд з іншими зумовлює системну кризу кримінального права, В.О. Туляков підкреслює, що вона стосується не тільки реакції на вчинений злочин щодо правопорушника, а й заходів компенсації та реституції щодо потерпілих, третіх осіб і держави, оскільки жодних правил із цього приводу КК України також не містить [10, с. 44; 3, с. 261].

Серед факторів, які так чи інакше зумовлюють системну кризу кримінального права, деякі з дослідників називають також старий формат кримінально-правових відносин [10, с. 44]. Так, на переконання В.О. Тулякова, проблема нормативного визначення суб'єктів кримінально-правових відносин потребує негайного вирішення як на конституційному, так і на галузевому рівні. Учений стверджує: «Держава в особі її органів, що повинні захистити безпеку громадян та в разі неможливості знайти й покарати злочинця, повністю або частково компенсувати шкоду потерпілим; злочинець, потерпілий від злочину, треті особи та їх роль у механізмі кримінально-правового регулювання – усі ці особи, їх правовий стан і кримінально-правові обов'язки повинні знайти своє відображення в новій Загальній частині КК України» [3, с. 260]. При цьому, на думку автора, серед учасників кримінально-правових відносин (злочинець – держава – потерпілий – треті особи) центральне місце має посідати потерпілий, компенсацію й поновлення в правах якого варто віднести до обов'язкових заходів реагування на злочинне діяння, а відбування покарання не повинне звільняти злочинця від відповідальності перед потерпілим [11, с. 212]. За

твердженням В.О. Тулякова, кримінальне право сучасності не є правом антагонізму, проте є правом компромісів між державою, правопорушником та жертвою, і саме ця методологія триангулярності є основою майбутніх досліджень [12, с. 198]. Позицію В.О. Тулякова поділяє О.В. Козаченко, зазначаючи: «Гуманізм як підстава й мета реформування законодавства, що набув значного поширення не лише в юридичних науках, а й у законодавстві, у тому числі кримінального спрямування, фактично обмежується зміною окремих положень на користь тільки правопорушника, тоді як інтереси потерпілого та третіх осіб, які є учасниками правовідносин, що виникають у процесі застосування кримінального права, залишаються їхніми власними інтересами. <...> Водночас антроподицея не фокусується на правовому положенні окремих суб'єктів правових відносин, що регулюються нормами кримінально-правової природи, а вимагає зосередження саме на правах та інтересах усіх учасників відповідних відносин, що виникають у процесі вчинення або приготування до злочину» [13, с. 59–60].

Зазначену позицію підтримує також А.Е. Жалінський, який вважає: «Сучасна кримінальна політика повинна активно й реально вдосконалюватися на підставі угод, а в тривалій перспективі необхідне її інноваційне перетворення в напрямі до кримінального права соціальної взаємодії, у якому, можливо, і будуть реалізовані мрії про соборність або мінімізацію експлуатації й насильства. <...> Сьогодні ж варто зробити жорсткий висновок: у межах кримінального права необхідно посилити позиції приватних осіб, чиїх інтересів торкаються злочини» [1, с. 7, 87].

Інша обставина, яка подекуди розглядається як детермінанта кризи кримінально-правової галузі, – теза про невизначеність доктрини й законодавця в питанні про те, що саме має захищатися, тобто в питанні про об'єкт кримінально-правової охорони. При цьому, як правило, увага звертається на два аспекти. Перший пов'язаний із поняттям об'єкта. Так, наприклад, А.Е. Жалінський робить висновок про те, що поняття суспільних відносин у контексті кримінального права є невдалим, його вживання сьогодні найчастіше пояснюється звичкою, для опису об'єкта кримінально-правової охорони воно практично непридатне [1, с. 213]. Тому подолання кризи в зазначеному напрямі вчений пов'язує з необхідністю конкретизації об'єкта кримінально-правової охорони як системи, що піддається опису мовою права, тобто через категорію правових благ [1, с. 214]. На думку В.О. Тулякова (і це цілком логічно з огляду на його позицію), визначеність у питанні про те, що саме варто захищати, повинна пов'язуватися виключно з позиціонуванням як об'єкта кримінально-правової охорони людини.

Другий аспект невизначеності доктрини та законодавця в питанні про те, що має захищатися, пов'язується з недооцінкою галузевим законодавством змін пріоритетів, які відбулися на конституційному рівні. В.О. Туляков наголошує: «Завдання кримінального права в утилітарному, легістському сенсі – охорона конституційних норм і принципів. Фактично справи КК України – це Конституція із санкціями» [11, с. 212]. Із цього постає, що якщо Конституція України проголошує людину, її права й свободи найви-

щою соціальною цінністю, то це має знайти своє відображення в структурі Особливої частини КК України. Таким чином, визначеність у пріоритетах охорони й подолання кризи галузі в цьому сенсі В.О. Туляков пов'язує з новою структурою Особливої частини КК України, де злочини проти особи посідають перше місце [10, с. 46]. Така ієрархія пріоритетів, на переконання вченого, має не декларативний характер, а відображає реальні зміни на ментальному рівні. На його думку, у сучасному суспільстві «небувало зросла ціна окремого людського життя». Уперше вже не теоретично, а на рівні буденної свідомості суспільство почало відчувати відповідальність за долю індивіда незалежно від його віку, гендерної, класової, расової чи географічної належності. Тому ми маємо певні перспективи щодо декриміналізації всіх насильницьких злочинів зі спеціальним потерпілим (оскільки навмисне вбивство повинне залишатися вбивством людини, а не функції). Можлива також постановка питання про декриміналізацію розбою та введення у відповідні норми щодо відповідальності за злочини проти здоров'я кваліфікуючої ознаки вчинення останніх за корисливим мотивом; про ліквідацію всіх кваліфікованих складів, у яких насильство є способом злочинної дії, а особа та особиста недоторканність – додатковим об'єктом посягання. У суспільстві, де права особи, її безпека й недоторканність є основою формування моделі кримінально-правового впливу, питання примату захисту прав особи має методологічний характер [12, с. 198]. Саме в цьому напрямі, на переконання В.О. Тулякова, повинен будуватися КК України майбутнього, який, вірогідно, буде здатний подолати кризові явища в кримінально-правовій галузі.

Самостійним напрямом у з'ясуванні сутності та подоланні галузевої кризи є концепція соціального натуралізму, яка запропонована й обґрунтовується в роботах О.М. Костенко. Сучасну кризу соціального порядку, тобто стану узгодженості суспільного життя людей із тими природними законами, за якими суспільство має існувати, автор пов'язує з недосконалістю кримінального правознавства в Україні [14, с. 31–32]. Основним недоліком цієї галузі юридичної науки, яка досліджує феномени кримінального права, на переконання О.М. Костенка, є ураження її «хворобою», яку він визначає як позитивізм. Симптоми позитивізму є такими: 1) ілюзорне уявлення про те, що першоджерелом кримінального права є не закони соціальної природи, а воля людей (законодавця), сформульована у вигляді кримінального законодавства; 2) як наслідок, свавільне використання законодавства, зокрема, поширення зловживань законодавством як під час його творення, так і під час застосування; 3) відсутність критеріїв для криміналізації та для забезпечення справедливості під час визначення міри кримінальної відповідальності за злочинні діяння [14, с. 32–33]. О.М. Костенко вважає, що подолати цю «хворобу» можна тільки на підставі нового методологічного інструментарію. Як такий інструментарій учений пропонує теорію соціального натуралізму, сутність якої полягає у визнанні існування поряд із фізичною й біологічною природою також соціальної природи, що існує за своїми, притаманними лише їй (відмінними від фізичних і біологічних) законами – законами соці-

альної природи. Спираючись на цю теорію, автор пропонує переглянути визначення основних кримінально-правових понять та позбавити їх будь-якого позитивістського складника. Зокрема, кримінальне право визначається ним як закріплені у формі законодавства закони соціальної природи, порушення яких визнається злочином, що тягне кримінальну відповідальність, а злочин – як винне діяння, що порушує закони соціальної природи, закріплені у формі чинного кримінального законодавства.

Справедливість у кримінальному правознавстві, на думку О.М. Костенка, полягає в тому, що кримінальна відповідальність має бути адекватною соціальній «ціні» злочину, яка визначається природним чином кон'юнктурою на моральному «ринку діянь» у суспільстві, оскільки іншого критерію для справедливості кримінальної відповідальності не існує. Законодавець і суд мають досліджувати цей моральний «ринок діянь», щоб визначити соціальну «ціну» злочину та забезпечити адекватну їй, тобто справедливу, суспільну реакцію на злочин [14, с. 34–39].

Неважко помітити, що майже всі автори, які з різних позицій аналізують кризові явища в кримінально-правовій галузі, доходять висновку про те, що їх подолання є можливим виключно на новій методологічній основі. Так, В.О. Туляков зазначає: «Ми загнали себе в глухий кут, коли, йдучи шляхом від позитивізму догматів до природно-правової емпірики відчужень, залишили старі схеми як фікції за певних протиріч кримінальної політики. Невідворотність покарання, рівність і диференціація відповідальності, психологічна теорія вини, суб'єктивне ставлення у вину стали ідеологічними фікціями догматів минулого, які продовжують поширюватися завдяки маніхейству комуністичної ідеології, яка формулювала жорстке ставлення до цих аксіом і принципів» [5, с. 30]. Вихід із цієї ситуації вчений пов'язує з необхідністю вирішення деяких «фундаментальних аспектів існування сучасної наукової теорії методології кримінального права» [12, с. 196]. Позицію В.О. Тулякова щодо необхідності «руйнування методології нормативної усталеності кримінально-правових досліджень» [12, с. 196] повністю поділяє також О.М. Костенко. На його переконання, позитивізм – це хвороба, яка повністю уразила вітчизняне кримінальне правознавство.

Аналіз викладених позицій щодо сутності кризи кримінального права та запропонованих шляхів її подолання дає змогу зазначити таке. Насамперед варто звернути увагу на те, що кризові явища в кримінальній галузі позиціонуються виключно в негативному плані та розглядаються як серйозні перешкоди на шляху до оптимізації кримінально-правової системи. Насправді сама по собі галузева криза жодної небезпеки для кримінально-правової системи не становить, навпаки, це цілком закономірне та досить прогресивне (за всієї парадоксальності цього судження) явище. Не випадково, як зазначає А.Б. Єгоров, давньогрецьке слово *κρίσις*, що походить від дієслова *κρίνω* (визначати, обирати), яке спочатку використовувалося під час характеристики судового процесу, а потім набуло іншого значення (спір, змагання, тлумачення), не містило в собі негативного сенсу [15, с. 248]. На думку І.А. Ільїна, уся історія культурного людства свідчить про те, що



право й держава періодично набувають стану глибокої кризи [16, с. 388].

Криза галузі свідчить про певний підсумок її розвитку в межах соціальної форми, що склалася, а також про необхідність її трансформації згідно з новим соціальним порядком.

Так, Ю.М. Оборотов підкреслює: «Саме в ситуаціях кризового існування права актуалізуються пошуки нових ідей, методів, засобів, що забезпечують статику й динаміку правового існування. Із цим також пов'язане загострення інтересу до питань методології юриспруденції» [17, с. 75]. Саме криза кримінального права сприяла появі кримінальної антропології, соціології, природно-наукового напрямку. Через деякий час нова криза зумовила появу теорій неокласизму та нового соціального захисту, ідей аболіціонізму й рестаративної юстиції, тез про необхідність альтернативи позбавленню волі та альтернативи кримінальному покаранню як такому. Із цих позицій будь-які спроби надати кримінальному праву нового імпульсу, у тому числі концепції, про які йшлося вище, безумовно мають право на існування.

Таким чином, сама по собі галузева криза є явищем цілком закономірним і навіть прогресивним. Однак щодо шляхів, за допомогою яких доктрина, законодавець і правозастосувач намагаються узгодити існуючу кримінально-правову форму з новими реаліями сьогодення, небезпека існує, до того ж, очевидно, небезпека досить серйозна. Основна проблема, як і завжди, полягає у визначенні «золотої середини».

Почнемо з того, що кримінально-правова система – це досить складне утворення, яке включає в себе декілька підсистем: 1) доктрину кримінального права; 2) кримінально-правову політику; 3) кримінальне право як галузь права; 4) кримінальне законодавство; 5) кримінальне право як навчальну дисципліну; 6) застосування кримінально-правових норм; 7) кримінальну правосвідомість (культуру) населення та правозастосувачів; 8) міжнародне матеріальне кримінальне право [18, с. 902–903].

Зрозуміло, що криза може уразити будь-яку складову частину кримінально-правової системи, у зв'язку із чим варто виокремлювати власне галузеву кризу, доктринальну кризу, інституціональну кризу, тобто низьку ефективність відповідних державних інституцій, кризу викладання кримінального права в спеціалізованих навчальних закладах тощо. Незважаючи на те, що зазначені елементи кримінально-правової системи взаємопов'язані та взаємодіють, змішування цих різновидів кризи, на нашу думку, є неприпустимим, оскільки це приховує справжні причини такого явища. Очевидно, що сингулярність, про яку йшлося вище, пов'язана насамперед з інституціональною кризою. Справа «Макар», ефект «Врадіївки», серія нерозкритих резонансних убивств останніх років, недоведені до суду провадження про резонансні корупційні злочини свідчать більше про певний «параліч» правоохоронної системи, ніж про низьку якість кримінально-правової матерії. Тому заміна, скажімо, існуючої законодавчої формули вбивства у вигляді «умисне протиправне заподіяння смерті іншій людині» (ч. 1 ст. 115 КК України) на нову у вигляді «винне діяння, що порушує закони соціальної природи та заподіює смерть іншій людині» або відмова від спеціальних складів злочинів, пов'язаних із посяганням

на життя (ст. ст. 112, 348, 3481, 379, 400, 443 КК України), з урахуванням відповідної мотивації під час призначення покарання навряд чи здатні «оживити» згадані державні інституції та підвищити рівень їх ефективності.

Інституціональна криза (як і будь-яка інша) також є явищем цілком закономірним. Та обставина, що правоохоронні структури й судова система в умовах сьогодення потребували реформування, майже не викликає сумнівів. Однак шлях, який обрав для цього законодавець, назвати вдалим не можна. Курс на різку зміну кадрового складу через недостатньо продуману люстраційну політику зрештою зумовив також різке падіння професійного рівня відповідних працівників на всіх ланках правоохоронної вертикалі. Оновлені правоохоронні органи, укомплектовані слабо підготовленими в професійному плані співробітниками, мало що змогли протиставити зростаючій злочинності. Незадоволене рівнем діяльності правоохоронної системи суспільство обурюється та вимагає результатів. З метою зниження градусу суспільної напруги керівники відповідних структур роблять гучні заяви, проте до суду провадження здебільшого не доходять, а якщо й доходять, то не мають судової перспективи. І хоча найпростіше таку ситуацію пов'язати з корумпованою судовою системою, зрозуміло, що найчастіше причина полягає в іншому – у низькому рівні досудового слідства.

Прагнення влади будь-що довести ефективність проведених реформ містить у собі ще одну небезпеку – провокування правоохоронних структур до певних зловживань із метою продемонструвати свою «оперативність» і «професіоналізм» у вигляді завідомо незаконного затримання, домашнього арешту або тримання під вартою та притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності. Така ситуація може призвести до колапсу правоохоронної діяльності, який також можна охарактеризувати як певну кризу. Досить згадати характерну для сучасної України негативну зміну динаміки, наприклад, корисних посягань на власність, насамперед крадіжок, поєднаних із проникненням у житло, інше приміщення чи сховище, та падіння рівня їх розкриття, який не перевищує 10%.

Саме інституціональна криза зумовлює бездіяльність правоохоронних структур також в інших сферах, таких як сфера дорожнього руху. Законодавець постійно підвищує розмір штрафу за порушення відповідних правил (так, наприклад, за ч. 1 ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення від складає 10 200 грн, за ч. 2 ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення – 20 400 грн, а за ч. 3 ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення – 40 800 грн), проте кількість таких порушень не зменшується, як і кількість ДТП за участю нетверезих водіїв, чий дії заподіяли тілесні ушкодження або спричинили смерть потерпілого. Лунають численні пропозиції щодо криміналізації керування транспортними засобами в стані сп'яніння, посилення санкцій за діяння, передбачене ст. 286 КК України, тощо. Верховна Рада України 4 червня 2018 р. навіть прийняла в першому читанні законопроект № 7064, яким пропонується доповнити КК України ст. 2861, яка буде передбачати відповідальність за порушення правил безпеки дорожнього руху, що спричинило середньої тяжкості, тяжкі

тілесні ушкодження або смерть потерпілого, вчинене в стані сп'яніння, із санкцією від 8 до 10 років позбавлення волі з позбавленням права керувати транспортними засобами на строк 10 років (ч. 1); а якщо особа, позбавлена права керування транспортним засобом за діяння, передбачене ч. 1 цієї статті, керувала ним, її очікує покарання у виді позбавлення волі на строк 5 років із позбавленням права керувати транспортним засобом довічно (ч. 2). Не зупиняючись на тому, що така конструкція суперечить положенням Загальної частини КК України, ст. 55 якої не передбачає можливість призначення додаткового покарання у виді позбавлення права займатися певною діяльністю на строк більше 3 років, а тим паче довічно, і принципам побудови кримінально-правових санкцій, оскільки абсолютно визначені санкції унеможливають індивідуалізацію покарання, зазначимо, що ці заходи навряд чи здатні суттєво вплинути на ситуацію, тому що патрульна поліція поки що не в змозі забезпечити невідворотність відповідальності (на що найчастіше й розраховує порушник), із чим попередня ДАІ справлялася краще, хоча й мала низку інших вад.

До того ж невідворотність відповідальності не розглядалася тоді як анахронізм радянської ідеології, що детермінує кризу правової системи. На відміну від кризи як природного, закономірного явища, зазначена вище криза є цілком штучною та зумовлюється погано вираженими кроками влади в перехідний для країни період. З метою розмежування цих двох явищ у подальшому будуть використовуватись два терміни: криза кримінально-правової системи (підсистеми), під якою розуміється цілком природне, закономірне явище, що підштовхує систему до виходу на новий рівень, та кримінально-правова система (підсистема) кризи, під якою розуміються явища цілком штучні, зумовлені невдалими підходами влади до вибору відповідних шляхів з узгодження «кримінально-правової реальності» (дійсного стану кримінально-правової системи в державі, її здатності чи нездатності ефективно регулювати діяльність і поведінку суб'єктів правовідносин, достатності або недостатності її правових інститутів, здатності чи нездатності запобігати деформації, переродженню правосвідомості тощо [19, с. 383–414]) з найбільш актуальними викликами сучасності.

У першому випадку йдеться про радикальну зміну умов існування країни, яким не відповідає застаріла кримінально-правова форма. Так, наприклад, цілком зрозуміло, що в умовах ринкової економіки, курс на побудову якої було проголошено на початку 1990-х рр., норми Кримінального кодексу УРСР 1960 р. щодо відповідальності за спекуляцію, приватнопідприємницьку діяльність, комерційне посередництво тощо, набули кризового характеру, що було цілком природним явищем. Зі зміною суспільно-політичної системи втратили будь-який сенс також інші норми цього кодексу, наприклад, щодо відповідальності за антирадянську агітацію та пропаганду, підготовку та вчинення злочину проти держави – члена соціалістичної співдружності тощо.

У другому випадку за основу береться певна «проривна» ідея та впроваджується в правову матерію, що, на думку її авторів, і має привести до докорінного оновлення суспільства. І хоча посилення на марксистську

теорію сьогодні явно не в моді, не буде зайвим нагадати, що надбудова об'єктивно не в змозі визначити базис. Не є переконливими в цьому сенсі також численні посилання на чинну Конституцію України, де перелічені нові цінності суспільства, оскільки вона є не більш ніж актом писаного права, наявність якого автоматично до конституціоналізму не приводить. Скільки завгодно можна закріплювати в Конституції України положення, згідно з яким Україна є соціальною державою, однак ситуація не зміниться, якщо це не можуть забезпечити наявні соціально-економічні відносини. Неважко закріпити також конституційну норму, згідно з якою суддя під час здійснення правосуддя керується верховенством права, хоча стан вітчизняної судової системи не дає підстав для особливого оптимізму в плані практичної реалізації цього положення.

Будь-яка «проривна» ідея, яка найчастіше має суто кон'юнктурне підґрунтя, не лише не узгоджує правову форму із соціальною реальністю, а й суттєво збільшує розрив між ними, провокуючи в підсумку штучну кризу.

Наведені риси інституціональної кризи характерні також для кризи будь-якої іншої підсистеми кримінально-правової системи. Так, не викликає заперечень необхідність реформування системи вищої освіти, у тому числі юридичної, імовірно, за рахунок використання новітніх технологій, різних інновацій (наприклад, візуалізації подій вчинення злочину), обміну досвідом із закордонними вищими навчальними закладами, акцентування уваги на певних особливостях майбутньої професійної діяльності тощо. Проте вся реформа була зведена до різкого скорочення кількості аудиторних занять (на деяких факультетах кількість аудиторних годин із кримінального права коливається в межах 20–24 годин на семестр, що дає змогу хіба що познайомитись із цією галуззю) і наголосу на самопідготовці. Причому це відбувається на тлі численних спроб будь-яким чином формалізувати як навчальний процес, так і форми контролю (через систему тестів), хоча очевидно, що юрист – людина публічна, тому без відповідних навичок роботи з аудиторією йому не обійтись. У підсумку доводиться констатувати, що кваліфікаційний рівень випускників, які спеціалізуються у сфері кримінальної юстиції, суттєво впав, що безпосередньо впливає також на якість правоохоронної й судової системи.

Формуванню кримінально-правової підсистеми кризи можуть сприяти також певні доктринальні пропозиції, які зовні виглядають досить привабливими й прогресивними. До кола таких пропозицій, на наше переконання, належить ідея щодо створення «народного» кодексу, заснованого на сучасних комунікативних можливостях.

Справді, кожній людині в системі соціальних комунікацій притаманне те чи інше розуміння права. Однак цей образ розуміння права, що виникає в людини, не є праворозумінням. Як слушно зазначає Ю.М. Оборотов, для праворозуміння необхідний, по-перше, визначений рівень правової культури, а по-друге, наявність правового мислення. Тільки за такого рівня передрозуміння можна прийти до того, що позначається як загальнозначуще розуміння права, тобто філософського, наукового або професійного право-

розуміння [17, с. 78]. Ототожнення таких категорій, як «праворозуміння» та «розуміння права», з орієнтуванням на комунікативні оцінки певних подій, що позбавлені кваліфікаційних «особливостей», може суттєво деформувати кримінальну правосвідомість як населення, так і представників влади, а також викликати необґрунтоване обурення діями правозастосувачів. Так, наприклад, близькі родичі та члени сім'ї загиблих у ДТП осіб широким розмахом не розуміють, чому винні особи звинувачуються у вчиненні необережного злочину, якщо вони умисно порушили правила дорожнього руху, і чому їх не можна вважати вбивцями та призначити довічне позбавлення волі тощо. Нерідко й можновладці під час оцінки відповідних дій називають винних у ДТП не інакше, як «вбивці за кермом», «вбивці-мажори» тощо. Звісно, такі оцінки не лише не мають нічого спільного з професійним праворозумінням, а й сприяють ототожненню різних за змістом кримінально-правових понять, коли, скажімо, терміном «убивство» будуть охоплюватись будь-які дії, що призвели до смерті іншої особи. Саме така тенденція простежується, на нашу думку, у загаданому вище законопроекті № 7064, який більше нагадує «крик душі», ніж раціональний, професійний підхід. Тому комунікативний кодекс, заснований на груповому чи індивідуальному розумінні права, на наше переконання, навряд чи можна вважати кримінальним кодексом майбутнього.

Однак з огляду на ту обставину, що системоутворюючою ознакою, яка об'єднує зазначені елементи в єдину кримінально-правову систему, є кримінальне право як матеріальна галузь, зусилля науки та законодавця з подолання кризи зосереджуються саме на цьому. Як уже зазначалося, причини кризи доктрина вбачає насамперед у застарілих методологічних засадах кримінального права. Відомо, що тривалий час у методології юриспруденції неподільно панував діалектико-матеріалістичний метод. Це стосується не лише радянського, а й частково пострадянського періоду. Так, наприклад, на думку Н.Ф. Кузнецової, методологія є системою категорій діалектичного й історичного матеріалізму, яка дає змогу дослідити та практично застосувати визнані закономірності, сутність, зміст кримінально-правової боротьби зі злочинністю [20, с. 8]. Проте з наростанням змін у постсоціалістичному суспільстві, державі та праві у деяких дослідників, за влучним висловом М.М. Марченка, «у досить прискореному темпі відбулося методологічне прозріння» [21, с. 28].

Наприклад, І.Я. Козаченко в 1998 р. зазначав: «За роки більшовицької диктатури вітчизняна школа кримінального права – одна з найсильніших у світі – ледве не втратила статус науки, перетворюючись з ідеолога та генератора прогресивних законів на сервільного коментатора правової вакханалії. <...> Зараз, коли із цією лакейською роллю покінчено <...> можна надати кримінальній юриспруденції нове життя» [22, с. 1]. Однак проміне менше 10 років – і ця ейфорія почне спадати. Більше того, суспільна думка Європи (не вся й не в усьому) почне переживати повернення примари, тобто марксизму. Беззаперечне ототожнення К. Маркса та марксизму з практикою тоталітаризму й безглуздої економічної політики в певних колах

відходить у минуле, як і безапеляційне ототожнення філософії Ф. Ніцше з ідеологією фашизму. Останнім часом широко оприлюднюються (причому в різних виданнях, у тому числі розрахованих на широке коло читачів) праці К. Маркса та Ф. Енгельса. Стає дедалі очевиднішим, що їх теорії й погляди являють собою самостійну цінність, яка потребує постійного підтвердження, і не можуть бути безкарно проігноровані [1, с. 135–136]. У сучасних умовах, коли після кінця державного соціалізму говорять про поразку марксистської правової філософії (як пише Й. Арнольд), варто подумати про те, чи зможе емансипаторська сторона цієї філософії допомогти в захисті європейських принципів правової держави шляхом використання тих сторін марксистського вчення, які дають змогу зрозуміти людину як особистість і як соціальну сутність, вказуючи на внесок права в ліквідацію відчуження та встановлення соціальної справедливості [1, с. 135]. А.Е. Жалінський, який виступає за оновлення методологічних засад кримінального права, також зазначає, що марксизм у сучасних умовах володіє великим інтелектуальним потенціалом, зокрема, для порозуміння природи та можливостей кримінального права. Звернення до теорії марксизму буде сприяти вирішенню багатьох питань кримінального права, таких як регулятивні й охоронні можливості, коло охоронюваних ним цінностей, співвідношення інтересів різних соціальних груп у сфері дії кримінального права, легітимація репресії та її наслідків, а також деяких питань техніки кримінальної правотворчості. Введення положень марксизму в структуру кримінально-правового мислення забезпечить краще розуміння сучасного соціально-економічного розвитку та створить додаткові передумови оптимізації кримінальної політики [1, с. 134].

Таким чином, стає зрозуміло, що метод матеріалістичної діалектики, який є лише засобом пізнання соціально-правових явищ, сам по собі жодним чином не провокує ні кризи методології взагалі, ні кризи кримінально-правової методології зокрема. Проблема полягала в тому, що тривалий час цьому методу з боку правлячої еліти надавався «нормативний» характер. Як слушно зазначає О.В. Сердюк, панівна доктрина у філософії науки виходила із суто нормативного бачення методології, яка задається конкретній науці ззовні, у вигляді готових процедур дослідження, що постають із праць К. Маркса, Ф. Енгельса та В.І. Леніна [23, с. 219]. Позбавлення методу діалектичного й історичного матеріалізму статусу нормативної основи кримінально-правової науки підштовхнуло науковців до згадки про добре відомі методи пізнання, а також до пошуку нових. Так, на думку С.О. Бочкарьова, позитивну роль у подоланні кримінально-правової кризи могла б відіграти метафізика, яка відповідає за цілісність і сутність, єдність та впорядкованість, сенс і порозуміння, а також кінцеві причини й цілі, знання про які сьогодні в дефіциті [24, с. 150].

На переконання В.О. Тулякова, структурно-функціональний аналіз кримінального права вимагає від сучасних дослідників не тільки зосередження на проблематиці догматичного аналізу норми (суто кримінально-правовий підхід) чи аксіологічної оцінки існування й буття норми (кримінологічний або соціологічний підхід), а й інтегративного динамічного аналізу сутності

та буття норми загалом як самоорганізованого правового явища [3, с. 258]. Тобто останнє слово вчений залишає за методом соціальної синергетики, який визначається ним як нова, постнекласична методологія, для якої розвиток є не поступовим переходом від одного впорядкованого стану до іншого, а багатократним чергуванням упорядкованого й хаотичного станів, коли динамічний (детермінований) хаос виявляється в упорядкованих структурах, а хаотичний стан здатний зумовити новий порядок (наслідок цього – закономірності соціальної самоорганізації природи, суспільства та людини) [25, с. 31–32].

Так, наприклад, вивчаючи питання кримінальної відповідальності керуючих суб'єктів за допомогою методу соціальної синергетики як напряму міждисциплінарних досліджень процесів самоорганізації в різних системах, Н.А. Єгорова доходить висновку, що цей вид злочинності можна розглядати також як наслідок самоорганізації. Зниження рівня корупційної злочинності автор пов'язує насамперед із якісними змінами самого суспільства, які є наслідком самоорганізації більш високого рівня, коли порядок із хаосу виникає спонтанно, оскільки синергетика велику увагу приділяє так званому малому (чи слабкому), проте ефективному впливу. У цьому сенсі кримінальне право – не лише не єдиний, а й не головний інструмент змін на краще. Синергетика, на думку науковця, застерігає від перебільшення ролі кримінального права як засобу протидії корупційній злочинності (особливо шляхом криміналізації таких діянь, як «корупційний фаворитизм» «корупційний протекціонізм» тощо). З великою обережністю варто ставитись до криміналізації підкупу публічних службовців, які не є посадовими особами, а також службовців приватного сектора, які не виконують управлінські функції. З огляду на те, що рівень латентності корупційної злочинності дуже високий, а принцип рівності громадян перед законом найчастіше не дотримується, не варто сподіватись на викорінення корупції також шляхом втілення в життя принципу невідворотності кримінальної відповідальності за корупційні злочини. Теза синергетики про слабкий, проте результативний вплив є контрдоказом на адресу прихильників репресивних заходів. Як зазначає Н.А. Єгорова, синергетика створює підґрунтя для стриманого оптимізму, оскільки нестабільність (хаос) розглядається як специфічна система, що минає. Тому сприймання норм міжнародного права (яке, можливо, є одним із шляхів виходу зі стану нестабільності) не має зводити нанівець правові традиції та суверенітет окремих держав [26, с. 24–26].

На наше переконання, такі висновки є дуже корисними для науки кримінального права та для вітчизняного законодавця. Проте останній обирає інший шлях, роблячи основну ставку в боротьбі з корупційною злочинністю виключно на репресивні можливості покарання, насамперед у виді позбавлення волі, і широке запозичення положень міжнародних конвенцій у зазначеній сфері на шкоду власному «кримінально-правовому суверенітету», чим здійснює власний внесок у формування кримінально-правової системи кризи, оскільки цілком зрозуміло, що подолати корупцію за допомогою таких кроків не вийде.

Водночас у сучасних умовах не втрачає актуальності інше питання – з'ясування того, чи є підстави вважати, що з виходом на методологічну «арену» інших методів пізнання (як нових, так і добре забутих старих) діалектико-матеріалістичний метод зжив себе та мусить поступитися своїми позиціями на користь більш універсальних методів дослідження соціально-правових явищ. На нашу думку, підстав для такого висновку немає. Не випадково в найсучасніших працях, присвячених основам методології науки кримінального права, цей метод, як і раніше, посідає центральне місце та вважається універсальним серед усіх методів пізнання. М.І. Панов вважає, що його застосування дає можливість аналізувати злочин і покарання в їх зв'язку та взаємозалежності з іншими соціальними й правовими явищами. Саме цей метод відкриває широкі можливості для використання досить ефективних пізнавальних процедур: сходження від абстрактного до конкретного та від конкретного до абстрактного, аналізу й синтезу, узагальнення та абстрагування, аналогій, індукції та дедукції тощо. Особливе місце в ньому посідає така пізнавальна процедура, як сходження мислення від конкретного до абстрактного з подальшим переходом від абстрактного до конкретного [27, с. 12–13].

Тобто позбавлений ідеологічної забарвленості й певного кон'юнктурного вектора діалектичний метод виявляється не тільки спроможним до вирішення тих чи інших завдань (хоча намагання будь-яким чином уникати використання приставки «матеріалістичний» аж ніяк не заважає сучасним авторам під час обґрунтування власної позиції посилатись на відповідні праці 1960–1970 рр.), а й, на нашу думку, цілком здатним завадити формуванню кримінально-правової системи (підсистеми) кризи. Саме завдяки діалектичному методу відбувається зворотний перехід від абстрактного до конкретного, що вкрай важливо під час криміналізації діянь. Як слушно зазначає М.І. Панов, використання абстрактних понять безпосередньо в тексті закону для забезпечення правового регулювання кримінальної відповідальності не може бути визнане ефективним, а отже, і доцільним, оскільки норми такого закону в результаті занадто високого рівня узагальнення втрачають точність, чіткість формулювань у них ознак складів злочинів. Унаслідок цього вони перетворюються на досить аморфні нормативно-правові утворення [27, с. 19]. Ігнорування можливостей діалектичного методу сприяє намаганням сучасного українського законодавця протидіяти за допомогою кримінально-правових приписів не певним, чітко визначеним діянням, а тим чи іншим явищам, завдяки чому в кримінальному законі з'являються такі поняття, як тероризм, корупція, домашнє насильство, пропонується визнати злочинами екстремізм, сепаратизм, колабораціонізм тощо, які не можуть бути криміналізовані за визначенням, а також порушенню системних зв'язків і залежностей норм кримінального права, на що ми вже звертали увагу [28].

Однак так чи інакше заклики до оновлення методологічних засад, з одного боку, і демонополізація (роздержавлення) методології – з іншого, зрештою призвели до того, що в юриспруденції запанував методологічний



плюралізм (у площині якого, до речі, не заперечується й використання діалектичного методу) з неоднозначним ставленням до нього.

Так, наприклад, О.Ф. Скакун досить високо оцінює можливості використання різних методів, оскільки це дає змогу «знайти загальний знаменник, наявність якого й забезпечує прогрес наукового знання за рахунок прибирання їх сильних сторін» [25, с. 30]. Аналогічної думки дотримується Ю.М. Оборотов, який вважає, що розмаїття підходів свідчить про перехід методології юриспруденції на новий рівень розвитку. Чим більше підходів пропонує методологія під час осягнення об'єкта, тим ширші можливості для його багатогранного аналізу юридичною наукою та тим вища ефективність наукових досліджень права й держави [17, с. 86]. На переконання В.В. Сорокіна, навпаки, «ідейна всеїдність плюралістичної методології вироджується в абсолютну порожнечу та демагогію, у певний спеціалізований вагон для тих, хто палить і не палить одночасно. Коли нормою стають усі норми. Навіть ті, що взаємовиключають і взаємозаперечують одна одну» [29, с. 62]. Негативне ставлення до методологічного плюралізму В.І. Павлов пояснює бажанням, яке живе в нас, до уніфікації, приведення позицій до однієї панівної, що, вірогідно, є інерцією радянського етапу розвитку науки [30, с. 137].

Однак, як уявляється, справа полягає не в «бажанні до уніфікації позицій» та не в критиці методологічних поглядів і підходів, а в тому, щоб у пошуках «нової» методології пізнання права вкотре не допустити політичної кон'юнктури й зумовлених нею методологічних крайнощів [21, с. 29]. З одного боку, методологічний плюралізм безумовно збагачує науку та в цьому сенсі є цілком позитивним явищем, а з іншого – пошуки загального знаменника, про який згадує О.Ф. Скакун, фактично унеможливаються. За всіх недоліків методологічний монізм вимагав від учених більш виважених рішень без різких революційних перетворень і небезпеки втратити те цінне, позитивне, що накопичувалося століттями. Набувши статусу нової методології сучасності, методологічний плюралізм дуже легко може перетворитися на свою крайність – методологічний анархізм. Проте справжня небезпека, на нашу думку, виникає тоді, коли різноманітні здобутки плюралістичної методології, які подекуди є взаємовиключними, одночасно впроваджуються в кримінально-правову матерію. Особливо це стосується тих питань, які не отримали законодавчого визначення, зокрема, поняття кримінальної відповідальності, поняття об'єкта кримінально-правової охорони (об'єкта кримінального правопорушення), поняття причинного зв'язку тощо.

Продемонструємо зазначену тезу на прикладі об'єкта. В епоху незалежності подолання кримінально-правової кризи логічніше було розпочати з активної критики теоретичного спадку радянського періоду, хоча, як слушно зазначають автори колективної монографії «Актуальні грані загальнотеоретичної юриспруденції», перехід від методологічного монізму до методологічного плюралізму зовсім не вимагає відмови від здобутків радянської юриспруденції [31, с. 472]. Оскільки наріжним каменем вітчизняної доктрини є вчення про об'єкт злочину, насамперед дісталось саме йому. Усі

досягнення радянської кримінально-правової науки в цьому питанні, витрачені нею зусилля щодо дослідження феномена суспільних відносин та їх результати були відкинуті з незвичайною легкістю. Фундаментальні праці, присвячені об'єкту злочину, були визнані наскрізь заідеологізованими, а їх автори проголошені заручниками апіорних та абстрактних штампів і шаблонів, які тривалий час упроваджувалися в юридичну науку [32, с. 5]. Кримінально-правова література буквально наводилася «новими» підходами до визначення поняття об'єкта. Його почали пов'язувати з правовими благами, соціальними цінностями, людиною, певною соціальною спільнотою, соціальною оболонкою, правами й свободами громадян тощо. Не вдаючись до полеміки, зазначимо головне: концепція «об'єкт – суспільні відносини» була серйозно розхитана, а замість неї фактично нічого не створено. У виданнях останніх років, присвячених проблемам кваліфікації тих чи інших злочинів, про об'єкт або взагалі не згадується, або це робиться мимохідь, віддаючи данину традиції, або здійснюються спроби «про всяк випадок» згадати все [33, с. 56, 59, 63, 73]. Багато розробок у межах учення про об'єкт, які мали суто прикладний характер, на жаль, віддані забуттю. Наприклад, сьогодні абсолютно незрозуміло, за якими критеріями варто проводити розмежування між складним одиничним багатоб'єктним злочином і множинністю злочинів (особливо в умовах повної розбалансованості санкцій), підлягають чи ні кримінально-правовому захисту інтереси однієї зі сторін у злочинному або іншому антисоціальному відношенні тощо. Говорити про можливість уніфікації правозастосовної практики в таких умовах, на жаль, не доводиться. Зрештою, у кримінально-правовій літературі здійснюються спроби примирити всі наукові позиції щодо поняття об'єкта злочину та легалізувати їх під егідою комплексного підходу [34, с. 72]. Така «безпринципність» зрештою приводить до того, що об'єкт поступово втрачає свій статус необхідного елемента складу злочину (хоча це суперечить як доктринальним, так і законодавчим положенням щодо підстави кримінальної відповідальності). І це при тому, що зв'язок між ним та суспільною небезпекою є генетичним (принаймні на сьогодні). Останнім часом з'являються дослідження, у яких питання щодо об'єкта злочину прямо ігнорується або стверджується, що деякі злочини можуть бути безоб'єктними.

Так, наприклад, Л.М. Абакіна-Пілявська пропонує декриміналізувати всі види причетності до злочину, передбачені Особливою частиною КК України, доповнити Загальну частину КК України ст. ст. 311 (причетність до злочину), 312 (види причетності до злочину) 313 (кримінальна відповідальність причетних до злочину) та кваліфікувати причетність до злочину за відповідною частиною ст. 312 (залежно від виду причетності – приховування, придбання, отримання або збут майна, здобутого злочинним шляхом, потурання злочину, недонесення про злочин) та тією статтею (частиною статті) Особливої частини КК України, яка передбачає відповідальність за закінчений основний (попередній) злочин [35, с. 239–240]. Зрозуміло, що за такого підходу причетні до злочину особи ні на що не

посягають. На відміну від співучасників, вони не переслідують мету досягнення з особою, яка вчиняє той чи інший злочин, єдиного злочинного результату. Декриміналізація діянь особи за ст. ст. 396, 198, ч. 3 ст. 243 КК України, які заподіюють шкоду правосуддю, власності та довкіллю відповідно, робить причетність до злочину безоб'єктним діянням. У свою чергу Д.Г. Михайленко, аналізуючи об'єкт злочинів у сфері службової діяльності, доходить висновку, що незаконне збагачення не має власного безпосереднього об'єкта. На його переконання, об'єкт цього діяння охоплює безпосередні об'єкти всіх корупційних злочинів публічного сектора, передбачених як розділом XVII, так і іншими розділами Особливої частини КК України [36, с. 570]. Такий підхід у підсумку перетворює незаконне збагачення на безоб'єктний злочин та сприяє появі «нових» уявлень щодо підстави кримінальної відповідальності.

Виникає досить парадоксальна ситуація. Щире бажання визначитися в тому, що саме має охоронятися нормами кримінального права, і подолати кризу цієї галузі (нагадаємо, що саме така невизначеність розглядалася А.Е. Жалінським, В.О. Туляковим та іншими вченими як детермінанта зазначеної кризи) в умовах методологічного плюралізму призвело до того, що об'єкт фактично втратив свій статус необхідного елемента складу злочину. На тлі інтеграційних прагнень України цей факт залишається майже непоміченим, адже західна кримінально-правова доктрина поняттям «об'єкт злочину» не оперує та як обов'язковий елемент складу злочину його не розглядає. Питання про вади чи переваги такого підходу також нікого не цікавить. За цих умов виникає спокуса поступитися й іншими постулатами. Так, наприклад, подекуди пропонується абстрагуватися від такої «дрібниці», як наявність діяння як обов'язкової ознаки об'єктивної сторони, і його презюмувати [36, с. 570–571]; затримати й засудити тих чи інших осіб, які мають особливий кримінальний титул («крадій», «у законі» тощо), що свідчить про вчинення злочинів у минулому; позитивно вирішити питання про можливість визнання особи винуватою несудовими органами, зокрема прокурором, і наділити останнього правом порушення питання щодо застосування спеціальної конфіскації [37] тощо. Ну як при цьому не згадати знамените Шараповське висловлювання: «Якщо закон один раз зім'яти, потім другий, а зрештою почати ним дірки в слідстві затицати, як нам із тобою буде завгодно, то це не закон буде, а обушок»? Остаточній реалізації подібних пропозицій заважає вітчизняний законодавець, який поки що сповідує концепцію «кримінального права діяння». Із цього виникає теза про «нестачу можливостей», компенсувати яку намагаються шляхом конституювання такого поняття, як кримінальність суб'єкта (індивідуальна кримінальність особистості, кримінальний статус особистості, небезпечний стан особистості, небезпечна активність суб'єкта) [3, с. 260–261], передбачивши можливість застосування певних превентивних заходів, насамперед превентивного ув'язнення.

Тобто з наведеного постає, що подоланню кризи галузі заважає саме кримінальне право, його основні принципи та постулати, скасування яких

відкриє широку дорогу правозастосувачу, що й дасть змогу вирішити проблему злочинності. Такі заклики неодноразово лунали впродовж усієї новітньої вітчизняної історії, якій навіть відомі спроби реалізувати цю ідею. Чого тільки вартий у цьому сенсі Кримінальний кодекс УРСР 1927 р., ст. 5 якого передбачала можливість застосування в повному обсязі «заходів соціальної оборони судово-поправного характеру» (цей законодавчий акт поняття покарання не використовував) до осіб, які є небезпечними своїм зв'язком зі злочинним оточенням або своєю колишньою злочинною діяльністю. Наслідки такого кроку дуже добре відомі, а твердження про те, що суспільство та влада якісно змінилися і цей інструмент буде використовуватись виключно щодо потенційних чи професійних злочинців, є не більше ніж ілюзією, не говорячи вже про те, що більшості злочинів проти держави, авторитету її органів, деяким злочинам проти громадської безпеки тощо притаманна певна політична й ідеологічна забарвленість.

До речі, запропоноване антропологічною школою розуміння злочинності як виключно біологічного явища зі зміщенням акцентів у боротьбі з ним із покарання на превентивні заходи безпеки та з радикальним переглядом найважливіших принципів і традиційних засад кримінального права піддається критиці не лише у вітчизняній літературі, де подібна практика визнається такою, що суперечить принципам правової держави та загальній історичній тенденції кримінального права до пом'якшення репресії, а й у літературі тих країн, де можливість репресії без злочину передбачена на законодавчому рівні. Так, наприклад, аналізуючи сучасну німецьку практику застосування превентивного ув'язнення з огляду на вимоги ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Д. Байер зазначає, що хоча Федеральний Конституційний Суд і Європейський суд з прав людини загалом не заперечують можливість існування попереднього ув'язнення, проте все-таки постійно звертають увагу то на відсутність каузального зв'язку між вироком (попереднім) і наступним подовженням превентивного ув'язнення (німецьке кримінальне законодавство пов'язує можливість застосування превентивного ув'язнення з попереднім вчиненням діянь, за які особу вже двічі засуджували до позбавлення волі на строк не менше 1 року, або якщо за одне чи декілька діянь до вчинення нового діяння особа відбула покарання у виді не менше 2 років позбавлення волі), то на те, що превентивне ув'язнення з метою попередження вчинення злочину допускається лише в тому випадку, якщо загроза його вчинення досить конкретна та специфічна, а таке припущення встановлювалось у перевірених справах лише дуже рідко [38, с. 14, 15].

Згідно з пп. «а» п. 1 ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод законне ув'язнення особи допускається тільки після засудження її компетентним судом. Що ж стосується подовження превентивного ув'язнення, то воно може здійснюватись і без вироку. Більше того, звільнення відбувається не автоматично, а на розсуд суду, який може й не визнати цей захід виконаним. Європейський суд з прав людини в одному зі своїх рішень зазначає, що в разі відповідного наступного подовження

превентивного ув'язнення не йдеться про винесення вироку (засудження) у розумінні пп. «а» п. 1 ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, оскільки це поняття передбачає встановлення вини злочинця, натомість наступне подовження превентивного ув'язнення не містить такого встановлення вини [38, с. 14–15]. Однак та обставина, що превентивне ув'язнення казуїстично йменується не покаранням, а заходом виправлення та безпеки, суті справи не змінює – йдеться про застосування репресії без вчинення злочину, що ставить під сумнів легальний характер насильства, яке застосовується державою. Викликає певні сумніви також обґрунтованість матеріальних підстав застосування превентивного ув'язнення. Згідно з п. 3 ч. 1 § 66 Кримінального кодексу Федеративної Республіки Німеччина в такій якості виступає загальна оцінка особи та вчинених діянь, яка показує, що внаслідок своєї схильності до вчинення значних караних діянь, унаслідок яких потерпілим заподіюється тяжка моральна, фізична чи серйозна матеріальна шкода, вона є небезпечною для суспільства. Оцінка такої схильності цілком залежить від розсуду суду, що безперечно може створювати певні підґрунтя для зловживань.

Зазначені обставини дають змогу стверджувати, що запозичення такого досвіду навряд чи є доцільним. Куди більш значущим, на нашу думку, є постулат, сформульований ще М.С. Таганцевим: «Діяння твої хай судять люди, а помисли єдиний бачить Бог», – який справді може вважатися справжнім здобутком цивілізації. До речі, професор М.С. Таганцев комуністичну ідеологію не сповідував і дієвість власного постулату з її маніхейством жодним чином не пов'язував.

Сучасна правова методологія, у тому числі кримінально-правова (цілком можна погодитися з М.І. Пановим у тому, що наука кримінального права не створює самостійну методологію [27, с. 1]; проте, як слушно зазначає Ю.М. Оборотов, об'єктом методології є ставлення юридичної науки до права й держави [17, с. 75]. Якщо методологія визначає взаємодію об'єкта дослідження та юридичної науки, то це стосується різних юридичних наук; у цьому плані можна говорити також про методологію кримінального права), не обмежується певною сукупністю методів пізнання, включаючи в себе як різні методологічні підходи (антропологічний, герменевтичний, порівняльно-типологічний, соціокультурний), що визначають принципову методологічну орієнтацію наукового дослідження, намічають ракурс вивчення об'єкта [25, с. 29–30], так і світоглядні фундаментальні теорії [39, с. 515]. Тобто її структурним елементом є певні типи праворозуміння. Тому майже всі згадані вище автори, які пропонують ті чи інші шляхи подолання кримінально-правової кризи, аргументують свої висновки, засновуючись на певній теорії права. Так, наприклад, В.О. Туляков, спираючись на природно-правову теорію в межах антропологічного підходу, намагається довести, що основною метою Кримінального кодексу України має стати правове забезпечення охорони прав і свобод потерпілого від злочину. Інші діяння повинні бути декриміналізовані, переведені в розряд кримінальних проступків або порушуватися за скаргою потерпілих

(у тому числі держави чи інших соціальних спільнот). Учений зазначає: «Головна ідея зводиться до такого: Кримінальний кодекс України має бути виписаний не стільки для правозастосувачів і правопорушників, скільки для потерпілих» [11, с. 212].

Позиції А.Е. Жалінського, Я.І. Гілінського, Н.О. Савінової, О.М. Костенка тяжіють до соціологічної теорії, яка націлена на пошук витоків права в суспільстві, коли законодавець не створює нову норму, а лише виявляє, фіксує її після того, як вона вже склалася на практиці. Отже, не держава, а кожен суб'єкт як частка соціуму формує своє право. Тому, на думку А.Е. Жалінського, методологічною підставою науки кримінального права повинні визнаватися елементи суспільної, групової чи індивідуальної свідомості, які відображають ставлення суб'єкта до фундаментальних суспільно важливих цінностей. Виявлення й фіксація цих елементів може здійснюватися або за рахунок комунікативних можливостей (Н.О. Савінова), або за рахунок дослідження законодавцем і судом морального «ринку діянь» (О.М. Костенко).

Спираючись на соціологічну теорію права в межах аболіціоністського підходу, А.Е. Жалінський, Я.І. Гілінський та інші вчені проголошують як концептуальну ідею якщо не скасування кримінального покарання, насамперед у виді позбавлення волі, то хоча б його мінімізацію в правозастосовній практиці.

Як відомо, ні антропологічний, ні соціологічний напрям не є новелою кримінально-правової науки. Ці напрями добре знайомі та завжди актуалізуються в так звані транзитивні (перехідні) періоди існування суспільства. Однак сьогодні на тлі активної боротьби з позитивізмом, яка розгортається під гаслом руйнації нормативної усталеності кримінально-правових досліджень (хоча цілком зрозуміло, що реалізація цієї тези в підсумку обов'язково призведе також до руйнації нормативної усталеності кримінального права) та ідеалізації певних сторін антропологічної чи соціологічної школи, помноженої на ідею щодо необхідності узгодження національного кримінального законодавства з європейськими стандартами, виникає небезпека іншої крайності – повного ігнорування ролі позитивного права, яке існує в суспільстві, що не лише не сприяє подоланню кризи, а й здатне суттєво її поглибити. Така ситуація насамперед позначається на розумінні права населенням. Якщо будь-які законодавчі приписи – це не право, а акти державного свавілля, то правомірність їх порушення завжди можна обґрунтувати, особливо в умовах глибокої інституціональної кризи, коли ефективність тих чи інших норм не підтверджується відповідною діяльністю правоохоронних структур.

Заради справедливості варто зазначити, що подекуди «інфляційні» процеси у сфері кримінальної юстиції провокує сам законодавець. Можна цілком погодитися з В.О. Навроцьким у тому, що повідомлення про порушення кримінальної справи вже не викликає хвилювання в пересічного громадянина. Однак, на наше переконання, такій ситуації сприяє насамперед чинний Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК

України), який передбачає максимально спрощений початок досудового розслідування, коли слідчий, прокурор невідкладно, проте не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення (фактично будь-яких за змістом, наприклад: «Нам відомо про існування терористичної організації, яка може здійснювати свою діяльність у сфері освіти, культури та засобів масової інформації та причетна до створення низки середніх шкіл у м. Києві та Одесі. Просимо розпочати досудове розслідування»). Цього, як виявляється, цілком достатньо, щоб зареєструвати таке звернення та розпочати досудове розслідування за ст. 2585 «Фінансування тероризму» КК України) про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування. У підсумку більшість проваджень (понад 90%) здійснюються за фактом, без особи та повідомлення про підозру. Найчастіше такі провадження закінчуються їх закриттям і не мають судової перспективи, у зв'язку із чим вони не викликають особливих хвилювань не лише в пересічних громадян, а й у посадових осіб. Водночас варто зазначити, що така практика має колосальний корупційний складник, що дає змогу шантажувати фігурантів справи розпочатим кримінальним провадженням. Не випадково в певних колах такий підхід отримав назву бізнес-проекту. Спроби законодавця вплинути на ситуацію шляхом встановлення максимально можливих строків досудового розслідування без повідомлення особи про підозру (згідно зі ч. 2 ст. 219 КПК України в редакції від 3 жовтня 2017 р. вони складають 6, 12 та 18 місяців залежно від категорії кримінального правопорушення) заслуговують на підтримку, хоча й не здатні суттєво її змінити.

Безсумнівно, «сучасний український позитивізм» заслуговує на критику. За даними українських новин, у 2017 р. до Верховної Ради України було внесено 2 363 законопроекти та прийнято 162 закони. Для порівняння: до вищого законодавчого органу Італії було внесено понад 600 законопроектів, а у Швейцарії – 5. Як слушно зазначає Ю.М. Оборотов, різке збільшення кількості законодавчих актів у правовій системі України – це свідчення нерозуміння законодавцем того, що існують критичні межі законодавчої маси, які неприпустимо переходити [40, с. 277]. У вітчизняній юридичній літературі таке явище розглядається як зловживання правом на правотворчість [41].

Зазначена тенденція стосується також Кримінального кодексу України, у який за часи його існування (з 2001 р.) було внесено декілька сотень змін і доповнень, у зв'язку із чим у кримінально-правовій літературі наголошується, що сьогодні кримінальне законодавство України зіткнулося з реальною загрозою його неконтрольованого й безсистемного реформування, результатом чого цілком може стати його подальше «захарщення» науково необґрунтованими і не виправданими життям положеннями [51]. Така надмірна та здебільшого абсолютно необґрунтована «активність» законодавця сприяє популярності ідей «неопозитивістського» напрямку.

Однак кримінально-правовий позитивізм – це не тільки та не стільки зловживання правом на правотворчість, скільки якісні й, найголовніше, стабільні кримінально-правові приписи, які забезпечують усталеність соціуму, утримання його на цивілізаційних рейках, запобігання скочуванню в безодню аномії та невизначеності. Саме вони надають певної величі кримінальному праву, що полягає у вірності традиціям, насамперед вітчизняним, в усталеності до кон'юнктурних коливань, у відшліфованих віками принципах і конструкціях, в основних функціях, що кристалізувалися століттями, в апробованих багатолітньою практикою методах вирішення кримінально-правових конфліктів. В.Я. Тацій, В.І. Борисов та В.І. Тютюгін справедливо зазначають: «Вітчизняне кримінальне право пройшло тривалий шлях від звичайного права й статутів княжого періоду до сучасних нормативно-правових засобів забезпечення належного функціонування суспільних відносин. У незалежній Україні воно виконує важливе завдання, у якому синтезована й формалізована реакція суспільства та держави на злочин – найбільш небезпечне для інтересів особи, суспільства й держави діяння. І в цьому сенсі кримінальне право може претендувати на те, щоб вважатися явищем цивілізації та культури» [42, с. 4].

Широкомасштабна ревізія усталених понять, яка найчастіше має суто ідеологічне підґрунтя, механічні запозичення кримінально-правового матеріалу не тільки із законодавства інших країн, а й із законодавства країн інших правових систем, сліпа імплементація положень міжнародних конвенцій, перманентні зміни національного кримінального законодавства, зумовлені не об'єктивною необхідністю, а бажанням негайно закрити фінансові дірки, відсутність якої-небудь стратегії розвитку кримінально-правової галузі цілком здатні створити ситуацію, коли замість величі з'являється її антипод у вигляді порушення основоположних принципів, на яких побудоване кримінальне право, системних зв'язків і залежностей його приписів, що у свою чергу потягне істотне зниження ефективності засобів кримінально-правового впливу на злочинність [41]. Подібні законодавчі кроки, пов'язані з використанням вітчизняного кримінального права як розмінної монети під час вирішення питань політичного, економічного та іншого характеру, не лише не узгоджують кримінальну галузь з українською соціальною реальністю, а й створюють певне підґрунтя для формування кримінально-правової системи кризи, яка характеризується повною розбалансованістю зусиль у протидії злочинності з боку законодавця, який останнім часом переймається виключно проблемами «європеїзації» КК України, водночас роблячи основну ставку на «тотальну» криміналізацію та репресивні можливості покарання, насамперед у виді позбавлення волі, доктрини, яка корінь зла вбачає в позитивістських засадах кримінального права та пов'язує майбутнє останнього виключно з «неопозитивістським» праворозумінням, ідеалізуючи ті чи інші його сторони та видаючи це за певні «проривні» ідеї, а також правозастосувача, який майже не сприймає чергові законодавчі новації (модернізацію IV та XVII розділів Особливої частини КК України, доповнення Загальної частини КК України



розділом XIV1, ст. ст. 961, 962 тощо навряд чи можна розглядати як довгоочікуваний на практиці інструментарій) та остаточно заплутався (особливо в умовах сьогодення) у питанні про те, як саме треба приймати рішення – за законом чи за справедливістю.

Ідеалізація можливостей антропологічного й соціологічного праворозуміння, що, на думку деяких авторів, буде сприяти подоланню кримінально-правової кризи, відбувається за декількома напрямками. Перший – переорієнтація вітчизняної правової (у тому числі кримінально-правової) системи на людиноцентристську ідеологію. Як основний аргумент при цьому використовується теза про необхідність узгодження вітчизняного кримінального законодавства з європейськими стандартами й цінностями. Законодавець, звісно, підхоплює цю ідею, починається інтенсивна руйнація старої та, безумовно, «реакційної» нормативної бази, яка забезпечувала примат суспільних інтересів перед приватними. Конституції незалежних пострадянських держав проголошують людину, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України), а кримінальні кодекси деяких країн (Росії, Вірменії), дотримуючись європейських стандартів, переміщують злочини проти життя й здоров'я особи на перше місце в системі Особливої частини. Як своє пріоритетне завдання правове забезпечення охорони прав і свобод людини й громадянина проголошує також КК України (ч. 1 ст. 1). Антропологічний підхід продовжував набирати оберти, витискуючи з вітчизняної кримінально-правової доктрини будь-які етатистські прояви. А.І. Бойко справедливо зауважує: «Відхрещуючись від оскаженілого класового підходу попереднього режиму, нові оракули ведуть суспільство в іншу крайність, абсолютизують особистість і приватний інтерес, хоча «славоправіє» індивідів не таке вже й необразливе – воно атомізує суспільство, дезорганізує систему управління, робить обивателя беззахисним перед насиллям і пороками» [44, с. 57].

Проте внаслідок огульного «окумиротворіння» прав і свобод людини революції, на жаль, не відбулося. Більше того, з'ясувалося, що забезпечити належний захист найвищої соціальної цінності абсолютно неможливо в умовах, коли державні інституції є слабкими та недієздатними. Як вважає В.І. Борисов, тільки в суспільстві, де забезпечені соціальна стабільність, державний порядок і безпека, суспільна згода, можливе реальне забезпечення захисту особистих, фізичних і духовних прав людини й громадянина [45, с. 227]. Крім цього, з'ясовується, що та ж Європа дотримується також інших «стандартів». Так, наприклад, Кримінальний кодекс Бельгії передбачає відповідальність за злочини проти життя особи тільки у восьмому розділі, а Кримінальний кодекс Федеративної Республіки Німеччина – у шістнадцятому. Поступово стає зрозуміло, що сама по собі зміна пріоритетів в об'єктах кримінально-правової охорони принципово нічого змінити не здатна. Це цілком справедливо, як зазначають автори першого тому «Енциклопедії кримінального права», оскільки ступінь захищеності того чи іншого об'єкта визначається в підсумку не місцем розташування того

або іншого злочину в системі КК України, а якістю відповідної норми (об'єктивністю диспозиції в описі діяння та об'єктивністю санкції в оцінці його суспільної небезпеки) і вдосконаленістю практики її застосування [45, с. 227].

Однак, на наше переконання, сутність проблеми лежить у ще глибшій площині. Ю.М. Оборотов підкреслює: «Якщо для західних цінностей визначальними цінностями правової культури є особа, честь, порядок, нормативність, суспільне благо, то вітчизняна правова культура засновується на колективності, гідності, справедливості, почутті обов'язку. Тому зрозуміло, чому використання принципу верховенства права не може змінити своєрідність ієрархії правових цінностей у нашій правовій культурі. Суспільна безпека в правовому менталітеті народу України залишається визначальною порівняно з безпекою індивіда. Незважаючи на спроби законодавця будувати правові цінності на підставі суб'єктивного права, як і раніше помітний пріоритет юридичного обов'язку, який є найголовнішою правовою цінністю нашої правової культури» [40, с. 276–277]. У цьому сенсі досить показовою є думка професора Л.Е. Владімірова, висловлена більш як століття тому під час оцінки нового кримінального законодавства країн Західної Європи: «Новітні кодекси не несуть нічого нового в суттєвих основах кримінального законодавства, хоча містять технічні покращення та відображають успіхи гуманізації всієї справи кримінального правосуддя в дрібницях. Кримінальне законодавство занадто тісно пов'язане із цілим соціальним устроєм, щоб у його системі самостійно змогли з'явитися зміни в основних засадах» [46, с. 386]. А за справедливим зауваженням О.Ф. Кістяківського, процес розвитку й видозмінення кримінального права є процесом органічним, тобто здійснюваним за незмінними законами, що притаманні природі людських спільнот. Він не самостійний у тому сенсі, щоб кримінальне право розвивалося та видозмінювалося саме по собі та саме для себе, проте підлеглий, оскільки розвиток і видозмінення кримінального права є наслідком розвитку й видозмінення різноманітних суспільних і приватних відносин, а також світогляду людини як істоти суспільної [47, с. 120].

Тому зрозуміло, що абсолютно новий «антропологічний» чи «соціологічний» кримінальний кодекс, заснований на чужих правових цінностях, навряд чи здатний миттєво змінити вітчизняну правову культуру. Більше того, у сучасній кримінально-правовій науці наголошується на тому, що настав час переосмислити деякі аспекти доктрини прав і свобод людини з метою переходу від доктрини індивідуалізму та встановлення гарантій для окремого індивіда до доктрини громадської безпеки; що користування основними правами й свободами може породжувати зло, завдаючи шкоди соціальним ідеалам і деформуючи культурні цінності; що необхідність постійного забезпечення та охорони прав особи не повинна перешкоджати державі виконувати свої функції, у тому числі примусового характеру, які можуть обмежити права особи тощо [48]. Заради забезпечення громадської безпеки подекуди пропонується обмежити принцип презумпції

невинуватості, перекласти тягар доказування на підозрюваного (обвинуваченого) тощо [49].

У будь-якому разі стає абсолютно зрозумілим, що без забезпечення розумного балансу між інтересами особи, суспільства й держави подальший розвиток як кримінально-правової системи загалом, так і її системоутворюючого складника – кримінально-правової галузі – є неможливим.

Ідеалізація можливостей антропологічного праворозуміння пов'язана ще з однією тезою: пунітивна юстиція себе зжила, необхідне її переведення на так звані рестаративні рейки, а основним методом вирішення кримінально-правових конфліктів повинен стати диспозитивний метод. З початку 2000-х рр. у вітчизняній науці кримінального права досить чітко простежується тенденція до зміни статусу потерпілого з кримінально-процесуального на матеріально-правовий. Потерпілий визнається повноцінним суб'єктом кримінальних правовідносин, наділяється досить широким обсягом прав, його думка не просто враховується, а стає визначальною під час вирішення питання про звільнення винного від кримінальної відповідальності. Цю ідею підхоплює також Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 р., де суттєво розширений перелік кримінальних проваджень у формі приватного обвинувачення (ст. 477), конституйована угода про примирення між потерпілим і підозрюваним, обвинуваченим (ч. 1 ст. 468) тощо. Не заперечуючи загалом можливість використання диспозитивних засад під час вирішення кримінально-правових конфліктів, варто особливо підкреслити ту обставину, що кримінальне право є публічною галуззю з яскраво вираженим імперативним характером. Потерпілий із тих чи інших мотивів може пробачити злочинцю все. Однак наскільки благородним цей жест є для окремої людини, настільки непродуманим і небезпечним він є для держави, яка визначає в інтересах суспільства, яка саме поведінка є злочинною та кримінально караною. Безбережне проникнення диспозитивних засад у кримінально-правову матерію може не тільки позбавити потерпілого необхідного захисту (досить згадати поширене в практиці до 2012 р. посилання на наявність цивільно-правових відносин між винними та потерпілим як на підставу для відмови в порушенні кримінальної справи; ніщо не заважає закривати кримінальні провадження за цими ж підставами також за КПК України 2012 р.), а й відкинути кримінальне право до його витоків – голощини та Руської правди, повністю позбавивши самостійності і власного предмета правового регулювання. Як зауважує О.І. Бойцов, незважаючи на те, що визрівання в кримінальному праві публічних засад потребувало настільки тривалого часу, саме зумовлений лібералізацією й демократизацією суспільства процес «повернення» приватноправових засад спричинив проникнення в практику не заснованих на кримінально-процесуальному законодавстві ідей позовного кримінального провадження [50, с. 30, 33, 35]. Тому неконтрольоване розширення приватноправових засад навряд чи можна розглядати як магістральний напрям розвитку кримінально-правової галузі. До того ж, як зазначається в сучасній кримінологічній літературі, злочинність стрімко зростає прак-

тично в усіх країнах світу [9, с. 520], незважаючи ні на передбачену законодавством деяких держав «багатоколіїність» кримінального права, ні на кардинальне підвищення ролі потерпілого в кримінальному судочинстві.

Другий напрям ідеалізації можливостей антропологічної й соціологічної школи, який у підсумку повинен подолати кризу кримінального права, — це теза про необхідність обов'язкового розмежування таких понять, як право та закон. Це питання розглядалося нами окремо, зроблено висновок про те, що сучасна правова наука не пропонує чітких критеріїв розмежування зазначених понять, унаслідок чого право найчастіше ототожнюється з іншими соціальними регуляторами (моральнісними постулатами, традиціями, звичаями тощо), що призводить до певних негативних наслідків; також кримінальне право не може бути іншим, ніж позитивістським, оскільки злочинність і караність діяння встановлюються виключно законодавцем [51, с. 116–124]. У юридичній літературі цілком слушно зазначається, що проблема розмежування права й закону, особливо в площині правозастосування, найчастіше є невирішальною не тільки в країнах із несталою демократією, а й у країнах, де демократичні інститути досить розвинені. Однак, незважаючи на ці «дрібниці», не лише доктрина, а й законодавець продовжують абсолютизувати зазначену тезу будь-якого «неопозитивістського» праворозуміння. Навіть нова редакція ст. 129 Конституції України (згідно із законом від 2 червня 2016 р.) під час визначення основних засад судочинства, на відміну від КПК України (п. 2 ч. 1 ст. 7, ст. 9), не згадує про законність, закріплюючи положення, відповідно до якого суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним і керується верховенством права (у попередній редакції «судді при здійсненні правосуддя незалежні та підкорюються лише закону»).

Такий підхід фактично надає зелене світло для відходу суду від «букви» закону та вирішення питання щодо злочинності й караності діяння на власний розсуд. За умови відсутності надійних критеріїв розмежування права й закону (справедливість, про яку найчастіше згадується, є складником моралі, а тому суб'єктивною категорією; «всезагальна справедливість» є не більш ніж фікцією, яку майже неможливо визначити, а намагання сучасних дослідників підсилити емоційне підґрунтя справедливості вказівкою на її кричущу несумісність зі змістом закону [52, с. 135] об'єктивності цьому критерію не додають) це цілком може призвести до повного свавілля судової влади. Проте застереження деяких авторів про те, що суд може відійти від «букви» закону, однак має робити це «надзвичайно обережно, наводячи належну й ґрунтовну мотивацію» [52, с. 138], навряд чи здатне цьому завадити.

Варто зазначити ще одну обставину. Принцип *nullum crimen sine lege* є основним елементом доктрини верховенства права, який був закладений ще А. Дайсі. Абсолютизація тези про нетотожність права й закону у своєму логічному завершенні так чи інакше приведе до вирішення питання щодо злочинності та караності діянь поза кримінальним законом, що свідчить про наявність певних внутрішніх суперечностей доктрини верхо-

венства права. Деякі дослідники стверджують, що ця доктрина подекуди допускає відхід від принципу *nullum crimen sine lege*, посилаючись на практику Нюрнберзького та Токійського трибуналів [50, с. 133–135]. Однак практика цих трибуналів є винятком, який не знав і не знає аналогів у світовій історії. Посилання ж на виняток під час формулювання правила навряд чи можна визнати методологічно обґрунтованим, як і посилання на практику нових режимів щодо представників режимів попередніх, де діє не стільки доктрина верховенства права, скільки доктрина права переможної сторони. Реалізація тези щодо нетотожності права й закону в умовах української реальності приведе до того, що порушення будь-якої кримінально-правової норми, з одного боку, можна буде обґрунтувати її несправедливістю (ст. 212 – навряд чи в країні знайдеться людина, яка вважає чинну систему оподаткування справедливою; ст. 354 – лікарі та вчителі, які завдяки примітці до ст. 45 КК України потрапили до кола корупціонерів, також не вважають свою заробітну плату справедливою; ст. 222 – не є справедливою також тарифна політика, у зв'язку із чим населення вимушене правдою й неправдою отримувати субсидії), а з іншого – визнати злочинном будь-яке діяння за принципом, наприклад, революційної доцільності, фактично легалізуючи аналогію. Однак питання про те, наскільки такі заходи здатні оптимізувати вітчизняну кримінально-правову систему, залишається відкритим. Зазначимо також, що жодна країна у світі ще не відмовилася від свого кримінального законодавства, залишаючи мрії «неопозитивістського» праворозуміння в статусі заповітних.

Зрештою, третій, «проривний», напрям, що заснований на «надможливостях» антропологічного й соціологічного праворозуміння, – це теза про кримінальне право без покарання, оскільки саме велика кількість обвинувальних вироків розглядаються багатьма дослідниками як основна детермінанта галузевої кризи.

За даними Міжнародного центру тюремних досліджень, кількість позбавлених волі в Україні в 2017 р. складала 60 771 особу. Ця цифра, яка підтверджується й даними Міністерства юстиції України, загалом корелює з відповідною кількістю ув'язнених у провідних країнах Європи. Так, наприклад, у Німеччині в 2017 р. в місцях позбавлення волі перебувало 64 397 осіб, у Франції – 69 375 осіб, в Італії – 54 195 осіб, в Іспанії – 60 799 осіб, у Великобританії – 85 639 осіб, у Польщі – 70 951 особа, хоча населення деяких із цих країн подекуди вдвічі перевищує населення України (так, наприклад, кількість населення Німеччини складає 85 млн осіб). Така ситуація дає підстави для певних сумнівів щодо того, що сучасна українська кримінально-правова криза викликана надмірним застосуванням кримінального покарання у виді позбавлення волі.

Однак більш цікаве інше питання: чи можливо взагалі позбавити кримінальне право каральних властивостей, пов'язавши його майбутнє з виключно рестаративним потенціалом?

Як уже зазначалося, кримінальне право є галуззю з яскраво вираженим імперативним характером, а розширення при цьому диспозитивних засад

не є магістральним напрямом його розвитку. Це означає, що кримінально-правова галузь без покарання, у тому числі без позбавлення волі, є не більше ніж утопією, що й підтверджується світовою практикою. До речі, цей факт визнається навіть найбільш відданими прихильниками переведення кримінально-правової системи на рестаративні рейки. Так, наприклад, В.О. Туляков зазначає: «Аксіоматично, що сучасна держава не може існувати без кримінально-правового примусу, оскільки відтворення злочинності як соціальний процес та індивідуальна кримінальність особистості як індивідуальна якість потребують існування насильницьких методів регулювання на різних рівнях правореалізації. Людям взагалі притаманна тенденція діяти девіантно, тому кримінальне право є остаточним інструментом впливу в системі заходів державного контролю» [5, с. 25]. Тому проблема полягає не в наявності чи відсутності покарання, а у викривленій оцінці його можливостей у подоланні всіх суспільних негараздів. Не випадково в сучасній кримінально-правовій теорії формується інший підхід, який пов'язує кризу кримінального права з його надмірною лібералізацією [53].

Традиційно високим залишається попит на жорстке покарання також у суспільстві, яке будь-який вирок, не пов'язаний із реальним позбавленням волі (причому навіть за вчинення необережного злочину, наприклад, передбаченого ст. 286 КК України), сприймає не інакше, як уникнення покарання. Високим є попит на покарання, особливо щодо корупційних злочинів, з боку міжнародної спільноти, яка наполягала на створенні в Україні Вищого антикорупційного суду, показником «ефективності» якого, вірогідно, буде кількість вироків до реального позбавлення волі. Ставку на покарання насамперед у боротьбі з корупційними злочинами (хоча не тільки) робить також законодавець, позбавляючи можливості звільнення особи від кримінальної відповідальності, покарання або його відбування в разі вчинення такого злочину. Відверто кажучи, прихильники скасування покарання у виді позбавлення волі також не до кінця щирі. Автору цих рядків неодноразово доводилося стикатись із ситуацією, коли його колеги, заперечуючи на шпальтах різних видань право на майбутнє за кримінальним покаранням, насамперед за позбавленням волі, різко змінювали свою думку в разі, коли вони самі або їх близькі родичі ставали жертвами злочинів (навіть необережних чи умисних невеликої тяжкості), займаючи безкомпромісну позицію та вимагаючи застосування до винних найсуворіших заходів примусу. Акцент на жорстких кримінально-правових заходах у боротьбі зі злочинністю неминуче призведе до перенасиченості суспільства кримінальною репресією та неймовірно підвищить рівень його «стигматизації» кримінальним законом. Однак до чого тут інструмент, якщо майстер використовує його не за призначенням, погано уявляючи собі, що саме має бути створено? Хоча варто зазначити, що подекуди законодавець переслідує досить чітку мету.

Так, черговою спробою вирішення суто економічних проблем і наповнення дохідної частини бюджету кримінально-правовими засобами є, на наше переконання, реформування в 2011 р. покарання у вигляді штрафу.

Не переслідуючи мету всебічного аналізу цих нововведень, вважаємо за доцільне звернути увагу на три моменти.

Перший – максимальний розмір штрафу, який станом на лютий 2018 р. складає 850 000 грн, і це в країні з прожитковим мінімумом для працездатної особи в 1 762 грн, хоча законодавець залишив за собою право передбачити в Особливій частині КК України й більш високі розміри штрафу. З огляду на те, що Україну сьогодні відрізняє найвищий за роки незалежності рівень безробіття, призначати штрафи в таких розмірах просто немає кому. А якщо штраф і буде призначений без урахування майнового стану винного, він не буде виконаний. Не «відстає» від кримінального також кримінально-процесуальне законодавство, встановлюючи розмір застави щодо особи, підозрюваної чи обвинуваченої у вчиненні особливо тяжкого злочину, від 80 до 300 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (п. 3 ч. 4 ст. 182 КПК України). Однак у виключних випадках, якщо слідчий суддя, суд встановить, що застава в зазначених межах не здатна забезпечити виконання особою, що підозрюється, обвинувачується у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого злочину, покладених на неї обов'язків, застава може бути призначено в розмірі, який перевищує 80 (для тяжких злочинів) чи 300 (для особливо тяжких) розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (ч. 4 ст. 182 КПК України). Що це за виключні випадки та які саме складники їх зумовлюють, закон не визначає, що дає змогу слідчому, прокурору в клопотанні про застосування цього запобіжного заходу наполягати на встановленні застави у величезних розмірах (подекуди в декілька десятків і навіть сотень мільйонів гривень), не зрозуміло чим керуючись. Складається враження, що за таких розмірів застави слідчий, прокурор, суддя, суд та й держава загалом навіть зацікавлені в тому, щоб підозрюваний, обвинувачений порушив свої обов'язки, що дасть змогу звернути застава в дохід держави (ч. 8 ст. 182 КПК України).

Якщо штраф не може бути виконаний (і це другий момент), він може бути замінений громадськими або виправними роботами, а якщо він перевищує 3 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, то й позбавленням волі до 12 років. Тобто рішення досить просте: якщо є гроші, допоможи бюджету, якщо нема – «сиди». Питання про те, як у цьому разі бути із загальними засадами та принципами призначення покарання, стає суто риторичним.

Зрештою, третій момент, мабуть, такий, який найбільш важко пояснити. Змінивши ст. 12 КК України, законодавець ставить в один класифікаційний ряд штраф як найбільш м'який вид основного покарання та позбавлення волі на певний строк чи довічне позбавлення волі (ч. 5 ст. 12 КК України). Склалася більш ніж парадоксальна ситуація, коли, наприклад, зайняття гральним бізнесом із санкцією до 40 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч. 1 ст. 2032 КК України) чи незаконна приватизація державного, комунального майна із санкцією до 35 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч. 2 ст. 233 КК України) та умисне

вбивство за обтяжуючих обставин, яке передбачає можливість довічного позбавлення волі (ч. 2 ст. 115 КК України), є діями одного ряду – особливо тяжкими злочинами. Зараз фактично ніщо не заважає законодавцю ввести в ту ж ч. 2 ст. 115 КК України покарання у вигляді штрафу як однопорядкову з довічним позбавленням волі форму державного реагування на вчинений злочин, довівши до логічного завершення вихідну тезу «або плати, або сиди». Аналогічна тенденція щодо заміни тримання під вартою заставою спостерігається в кримінально-процесуальному законодавстві України (ч. ч. 3 та 4 ст. 183 КПК України). Не випадково і законодавець, і кримінально-правова доктрина радянського періоду заперечували саму можливість заміни позбавлення волі штрафом, більш прискіпливо дотримуючись принципу рівності громадян перед законом незалежно від їх майнового стану, що, до речі, більшою мірою відповідало доктрині А. Дайсі, який другим основним її елементом поряд із принципом *nullum crimen sine lege* вважав саме принцип рівності всіх перед законом.

**Висновки.** Підсумовуючи аналіз причин кризових явищ у кримінально-правовій галузі та запропонованих шляхів їх подолання, а також визначаючи власне ставлення до цієї проблеми, зазначимо, що причини кризи кримінально-правової системи не варто пов'язувати насамперед із недооцінкою «неопозитивістського» праворозуміння, оскільки вітчизняне кримінальне право давно не є суто позитивістським. Його Загальна частина вбирає в себе найбільш вагомні здобутки всіх кримінально-правових шкіл. Так, завдяки антропології акцентується увага на особливостях особи злочинця (сама вона враховується під час вирішення питання щодо звільнення від кримінальної відповідальності, покарання, а його відбування розглядається як одна з основних засад під час призначення покарання), а до заслуг соціологічної школи варто віднести конституювання таких інститутів, як звільнення від відбування покарання з випробуванням, умовно-дострокове звільнення від відбування покарання, відмова від короткострокового позбавлення волі, деякі пропозиції щодо заходів безпеки. Завдяки цьому й забезпечується певний баланс такої підсистеми кримінально-правової системи, як кримінальна галузь. Не випадково Загальну частину кримінального права називають філософською та методологічною базою кримінального права, яка а ргіогі повинна найменше піддаватися корегуванням, тим більше швидкоплинних й неузгодженого характеру, оскільки навіть незначні зміни її приписів призводять до кардинальних змін та переформування як концептуальних засад окремих інститутів, так і системи кримінального права загалом [54, с. 454].

Продуктування ж чергових «проривних» ідей у боротьбі зі злочинністю, заснованих на ідеалізації ти чи інших сторін певного типу праворозуміння, що є справою абсолютно безперспективною, а тому приреченою на невдачу, цілком здатне порушити цей баланс та в підсумку сприяти формуванню кримінально-правової системи кризи. Безсумнівно, певні новації тієї ж соціологічної школи можуть бути використані, проте в дещо іншій площині. Так, на нашу думку, замість утопічного «народного» кодексу, заснованого на індивідуальному розумінні права, що виявляється завдяки комунікатив-



ним можливостям, можна запропонувати професійний кодекс, передбачивши в регламенті Верховної Ради України (за відсутності закону України про нормативно-правові акти) положення, згідно з яким забороняється внесення на розгляд у сесійну залу законопроектів кримінального профілю, які не пройшли наукову експертизу та не отримали позитивні відгуки з боку не менш як половини провідних юридичних вищих навчальних закладів країни. Такий підхід, на нашу думку, сприяв би підвищенню статусу вітчизняної кримінально-правової науки, перетворенню її з інтерпретатора «законодавчого сміття» на справжнього генератора прогресивних ідей, а в підсумку й збалансуванню кримінально-правової системи загалом.

Проте основна причина кримінально-правової кризи як штучного явища пов'язана, на наше переконання, навіть не з абсолютизацією тих чи інших сторін «неопозитивістського» праворозуміння, а з явним перебільшенням можливостей кримінального права як соціального регулятора.

Сутність проблеми полягає в систематичних, абсолютно необґрунтованих спробах держави вирішити весь комплекс економічних, політичних, ідеологічних, етнічних, релігійних, соціокультурних та інших питань за допомогою законотворчості та правозастосування в кримінально-правовій сфері. І найчастіше саме кримінально-правові приписи є першими й останніми аргументами влади в боротьбі за побудову «світлого майбутнього» без злочинності.

Справді, кримінальне право володіє низкою внутрішніх специфічних характеристик, які іманентно притаманні тільки йому. Головні з них, на наше переконання, – це здатність до досить жорсткої соціальної стратифікації, тобто розподілу суспільства на два подекуди непримиренні табори (законослухняних і злочинців, «своїх» і «чужих», «наших» та «не наших»), і здатність до найбільш значущого обмеження конституційного статусу особи. Ці природні риси в процесі правозастосування цілком можуть бути посилені за рахунок використання так званого провокативного ефекту [55, с. 85], коли ординарному кримінальному провадженню з банальною кваліфікацією задається відповідний кон'юнктурний вектор, здатний викликати необхідний суспільний резонанс. Однак навіть ці риси не здатні перетворити кримінальне право на «диво», яке спроможне вирішити будь-які проблеми. Традиційна ставка законодавця на кримінально-правові можливості в подоланні всіх суспільних негараздів виявляється ілюзорною та, як наслідок, програшною. Це цілком природно, оскільки кримінальне право об'єктивно не в змозі вирішувати завдання такого рівня. Однак законодавець і здебільшого доктрина наполегливо вбачають корінь проблеми не у відсутності відповідних економічних, політичних та інших рішень, а в недосконалому кримінально-правових приписів, їх заідеологізованому характері, неспроможності наявного кримінально-правового інструментарію протидіяти злочинності, неефективності традиційних кримінально-правових заходів, а також, звісно, невідповідності вітчизняного кримінального законодавства європейським стандартам. У підсумку народжується ідея про кризу кримінального права, яка зумовлює появу чергової ілюзії: у результаті подолання кризи кримінальне право все ж

таки знайде надможливості та буде спроможне до вирішення будь-яких завдань. Тому більш ніж актуальною залишається думка О.Ф. Кістяківського, висловлена ним понад 100 років тому: «У процесі розвитку й видозмінення кримінального права немає нічого свавільного, немає стрибків, раптовості та несподіванок. Навпаки, усе в ньому підкорене загальному, властивому всій природі закону поступовому розвитку, за яким одна формація явищ народжується з іншої, де найближче наступне мало чим відрізняється від останнього попереднього, проте де дві крайні формації, не втрачаючи їх родової схожості, докорінним чином між собою розрізняються» [47, с. 120].

### Література

1. Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. М.: Проспект, 2008. 400 с.
2. Туляков В.А. Виртуальность уголовного права: постановка проблемы. Генезис публичного права: від становлення до сучасності: збірник наукових праць / за ред. С.В. Ківалова, В.О. Тулякова, О.В. Козаченка. Миколаїв: Іліон, 2011. С. 5–6.
3. Туляков В.О. Моральна адекватність кримінально-правової заборони. Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць / за ред. С.В. Ківалова. О.: Юридична література, 2008. Вип. 44. С. 257–261.
4. Навроцький В.О. Чи перебуває українське кримінальне право в стані кризи. Юридичний вісник України. 2009. № 37(741). С. 6.
5. Туляков В.О. Кримінальне право у дискурсі змін: від доктрин до реалізації. Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць / за ред. С.В. Ківалова. О.: Юридична література, 2010. Вип. 54. С. 25–31.
6. Туляков В.О. Передне слово. Дмитрук М.М. Кримінальний проступок: правова природа та ознаки: монографія. О.: Юридична література, 2014. С. 5–8.
7. Туляков В.О. Сингулярність у кримінальному праві. Юридичний вісник України. 2016. № 45(143). С. 7.
8. Савинова Н.А. Информационная (технологическая) сингулярность уголовного права. Традиції та новачі юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 19 травня 2017 р.): в 2 т. / відп. ред. Г.О. Ульянова. О.: ВД «Гельветика», 2017. Т. 2. С. 199–203.
9. Дрьомін В.М. Злочинність як соціальна практика: інституціональна теорія криміналізації суспільства: монографія. О.: Юридична література, 2009. 616 с.
10. Туляков В.О. Кримінальне право сучасності: криза доктрини чи криза юрисдикцій. Право України. 2010. № 9. С. 40–46.
11. Туляков В.О. Генезис уголовного права и диалектика рекодификации. Правове життя сучасної України: матер. Міжнар. наук. конф. (Одеса, 20–21 квітня 2012 р.): в 2 т. О.: Фенікс, 2012. Т. 2. С. 211–213.
12. Туляков В.О. Новітні методи у дослідженнях науки кримінального права. Традиції та новачі юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 19 травня 2017 р.): в 2 т. / відп. ред. Г.О. Ульянова. О.: ВД «Гельветика», 2017. Т. 2. С. 195–198.
13. Козаченко О.В. Кримінально-правові заходи: культурологічний вимір: монографія. Миколаїв: Іліон, 2011. 504 с.
14. Костенко О.М. Злочин і відповідальність за нього у світлі соціального натуралізму. Право України. 2010. № 9. С. 31–39.
15. Егоров А.Б. Кризисы в истории Рима (события и проблемы). Исследования и публикации по истории античного мира: сборник статей. СПб., 2013. Вып. 12. С. 346–365.
16. Ильин И.А. Теория права и государства / под ред. В.А. Томсинова. М.: ЗЕРЦАЛО, 2003. 526 с.
17. Креативність загальнотеоретичної юриспруденції: монографія / Ю.М. Оборотов, В.В. Завальнюк, В.В. Дудченко; за ред. Ю.М. Оборотова. О.: Фенікс, 2015. 488 с.

18. Баулін Ю.В. Вибрані праці / упор. Ю.А. Пономаренко, О.В. Харитонова. Х.: Право, 2013. 928 с.
19. Баулін Ю.В., Буроменський М.В. та ін. Сучасна кримінально-правова система в Україні: реалії та перспективи. К.: ВАІТЕ, 2015. 688 с.
20. Курс уголовного права. Общая часть: учебник для вузов / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.М. Тяжковой. М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. Т. 1: Учение о преступлении. 592 с.
21. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Проспект, 2011. 768 с.
22. Уголовное право. Общая часть: учебник для вузов / отв. ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамова. М.: НОРМА – ИНФРА-М, 1998. 516 с.
23. Сердюк О.В. Методологічні дослідження в правознавстві: зміна парадигм. Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць / за ред. С.В. Ківалова. О.: Юридична література, 2005. Вип. 24. С. 218–227.
24. Бочкарев С.А. Метафизика и ее место в структуре уголовно-правового знания. Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». 2014. Вып. 8(136). С. 149–157.
25. Скаун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учебник. Х.: Эллада, 2007. 840 с.
26. Егорова Н.А. Уголовная ответственность управляющих субъектов и синергетика. Уголовное право. 2003. № 4. С. 24–26.
27. Панов М.І. Основи методології науки кримінального права. Вісник Асоціації кримінального права України. 2017. № 2(9). С. 1–41.
28. Чугуніков І.І. Підстава кримінальної відповідальності і норма щодо домашнього насильства. Кримінальне право в умовах глобалізації: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 25 травня 2018 р.). О.: НУ «Одеська юридична академія», 2018. С. 191–195; Чугуніков І.І. Злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності особи на порозі змін. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 2. Т. 2. С. 117–126.
29. Сорокин В.В. Понятие и сущность права в духовной культуре России: монография. М.: Проспект, 2007. 457 с.
30. Павлов В.И. Классическая доктрина конституционализма и современная антропология права в ситуации кризиса ценностей. Теоретико-методологические и конституционные основы устойчивого развития национальной правовой системы: сборник материалов / под ред. С.А. Балашенко. Минск: Юридический факультет БГУ, 2015. С. 137–141.
31. Актуальні грані загальнотеоретичної юриспруденції: монографія / Ю.М. Оборотов, В.В. Завальнюк, В.В. Дудченко та ін.; за ред. Ю.М. Оборотова. О.: Фенікс, 2012. 392 с.
32. Загородников Н.И. Объект преступления: от идеализации содержания к естественному понятию. Проблемы уголовной политики и уголовного права: межвузовский сборник научных трудов. М., 1994. С. 5–32.
33. Діденко С.В., Крючек С.В. та ін. Довкілля як об'єкт кримінально-правової охорони: навч. посібник. Х.: Харків юридичний, 2009. 184 с.
34. Смельянов М.В. Кримінальна відповідальність за шахрайство: монографія. Х.: Право, 2014. 176 с.
35. Абакіна-Пілявська Л.М. Причетність до злочину в кримінальному праві України: ставлення, сучасний стан та перспективи розвитку: монографія. О.: Юридична література, 2015. 296 с.
36. Михайленко Д.Г. Протидія корупційним злочинам засобами кримінального права: концептуальні основи: монографія. О.: ВД «Гельветика», 2017. 582 с.
37. Стрельцов Є.Л., Гловюк І.В., Чугуніков І.І. Спеціальна конфіскація у світлі кримінально-правових та кримінально-процесуальних постулатів. Юридичний вісник України. 2016. № 16(1085). С. 6–7.
38. Байер Д. Правове регулювання попереднього ув'язнення та інших форм позбавлення волі в Німеччині з огляду на вимоги ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Вісник Верховного Суду України. 2017. № 5(201). С. 12–15.
39. Панов Н.И., Гуторова Н.А. О методологии научного исследования проблем Особенной части уголовного права. Панов М.І. Вибрані праці з проблем правознавства / передм. В.П. Тихого. К.: Ін Юре, 2010. С. 515–532.
40. Общетеоретическая юриспруденция: учебник / под ред. Ю.Н. Оборотова. О.: Феникс, 2011. 436 с.

41. Афанасьєва М.В. Зловживання правом на правотворчість. Юридичний вісник. 2016. № 12. С. 26–34.
42. Тацій В.Я., Тютюгін В.І., Пономаренко Ю.А. Виклик сучасності і кримінальне право. Голос України. 2016. № 16(6270). С. 6–7.
43. Тацій В.Я., Борисов В.І., Тютюгін В.І. Актуальні проблеми сучасного розвитку кримінального права України. Право України. 2010. № 19. С. 4–12.
44. Бойко А.И. Не наступайте на російське грабли. Кримінальний кодекс України: 10 років очікувань: тези доповідей та повідомлень. Львів, 2011. С. 57–62.
45. Энциклопедия уголовного права: в 35 т. / отв. ред. В.Б. Малинин. СПб., 2005. Т. 1: Понятие уголовного права. 698 с.
46. Владіміров Л.Е. Курс кримінального права. Частина перша: основи сучасного кримінального права. К.: ПАЛИВОДА А.В., 2010. 388 с.
47. Кістяківський О.Ф. Елементарний підручник загального кримінального права: Загальна частина. К.: ПАЛИВОДА А.В., 2009. 906 с.
48. Побегайло Э.Ф. Кризис современной уголовной политики. Преступность и уголовное законодательство: реалии тенденции, взаимовлияние: сборник научных трудов. Саратов: Сателлит, 2004. С. 63–77; Крусс В.И. Актуальные аспекты злоупотребления правами и свободами человека. Государство и право. 2002. № 7. С. 46–53; Стрельцов Є.Л. Державний суверенітет і суверенітет особистості: проблеми взаємовідносин. Правове забезпечення ефективного виконання рішень ЄСПЛ: матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 20–21 вересня 2013 р.). О.: Фенікс, 2013. С. 48–53.
49. Навроцький В.О. Парадокси вітчизняної «боротьби» з корупцією. Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць / за ред. С.В. Ківалова. О.: Юридична література, 2010. Вип. 54. С. 263–266.
50. Бойцов А.И. Преступления против собственности. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. 775 с.
51. Чугуніков І.І. «Неопозитивістське» праворозуміння як засіб подолання кризи кримінальної галузі: міфи та реальність. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки». 2018. Т. 29(68). № 2. С. 116–124.
52. Дудоров О.О., Мазур М.В. Реалізація принципу верховенства права у випадках застосування закону про кримінальну відповідальність: постановка проблеми, міжнародний і зарубіжний досвід. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 5. С. 129–140. URL: [http://lsei.org.ua/5\\_2017/36.pdf](http://lsei.org.ua/5_2017/36.pdf).
53. Босхолов С.С. Актуальные проблемы уголовной политики в сфере противодействия коррупции. Пролог. 2013. № 1. С. 40–48; Назаренко Г.В. Политика противодействия коррупции уголовно-правовыми средствами. Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 6. Т. 10. С. 129–134.
54. Панов М.І., Зінченко І.О. Основні напрямки розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність. Право України. 2012. № 11–12. С. 452–462.
55. Бабаєв М.М., Пудовочкин Ю.Е. Провокативная роль уголовного закона. Общественные науки и современность. 2013. № 14. С. 78–90.

#### А н о т а ц і я

##### **Чугуніков І. І. Криза кримінально-правової системи України: природний процес чи штучне утворення?** – Стаття.

У статті аналізується сучасний стан вітчизняної кримінально-правової системи, який науковою спільнотою оцінюється переважно як кризовий. Виявляються причини такого явища та робиться висновок про його здебільшого штучний характер. Обґрунтовується теза щодо неприпустимості ідеалізації різних сторін того чи іншого типу право розуміння, а також щодо можливості оптимізації кримінально-правової системи виключно на підставі інтегративного підходу.

*Ключові слова:* криза, кримінально-правова система, кримінально-правова галузь, ідеалізація, типи праворозуміння.

**А н н о т а ц и я**

**Чугуников І. І. Кризис уголовно-правовой системы Украины: естественный процесс или искусственное образование?** – Статья.

В статье анализируется современное состояние отечественной уголовно-правовой системы, которое научной общественностью оценивается преимущественно как кризисное. Выявляются причины такого явления и делается вывод о его преимущественно искусственном характере. Обосновывается тезис о недопустимости идеализации различных сторон того или иного типа правопонимания, а также о возможности оптимизации уголовно-правовой системы исключительно на основе интегративного подхода.

*Ключевые слова:* кризис, уголовно-правовая система, уголовно-правовая отрасль, идеализация, типы правопонимания.

**S u m m a r y**

**Chugunikov I. I. Crisis in the Ukrainian criminal law system: a natural process or an artificial phenomenon?** – Article.

The article analyzes contemporary state of the national criminal law system predominantly rated by the scientific community as critical. The author identifies causes of such a phenomenon and concludes about its essentially artificial nature. The author substantiates a premise about inadmissibility of idealization of various aspects of this or other type of legal consciousness and possibility for optimization of the criminal law system exclusively based on an integrative approach.

*Key words:* crisis, criminal law system, criminal law field, idealization, types of legal consciousness.

**НАШІ АВТОРИ**

**Андрусів Л. М.**, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Прикарпатського факультету Національної академії внутрішніх справ

**Аніщук Н. В.**, доктор юридичних наук, професор, в.о. завідувача кафедри історії держави та права Національного університету «Одеська юридична академія»

**Блажівська Н. Є.**, кандидат юридичних наук, докторант Інституту законодавства Верховної Ради України

**Головач А. В.**, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри державно-правових, адміністративно-правових та кримінально-правових дисциплін Донецького університету економіки та права

**Задирака Н. Ю.**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Іванов І. Є.**, Запорізький національний технічний університет

**Каракаш І. І.**, кандидат юридичних наук, професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

**Крикун В. Б.**, кандидат наук з державного управління, докторант Одеського державного університету внутрішніх справ

**Мішина Н. В.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»

**Москаленко О. В.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін, господарського та трудового права юридичного факультету Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди

**Осауленко С. В.**, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»

**Покатаєв П. С.**, доктор наук з державного управління, доцент, Класичний приватний університет

**Спицька Л. В.**, кандидат психологічних наук, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля

**Сурілова О. О.**, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри права Європейського Союзу та порівняльного правознавства Національного університету «Одеська юридична академія»

**Філіппов С. О.**, кандидат психологічних наук, доцент, підполковник юстиції, докторант Національної академії Державної прикордонної служби України

**Чаплинська Ю. А.**, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права

**Чугуніков І. І.**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права Національного університету «Одеська юридична академія»

## ЗМІСТ

<i>Л. М. Андрусів</i> Оприлюднення нормативно-правових актів у Польській Республіці.....	5
<i>Н. В. Аніщук</i> Успішні жінки-юристи у світі: кар'єра від адвоката до президента держави .....	14
<i>Н. Є. Блажівська</i> Пілотні рішення Європейського суду з прав людини: поняття та процедура прийняття.....	20
<i>А. В. Головач</i> Зміст прогнозування в установах виконання покарань.....	27
<i>Н. Ю. Задирака</i> Багатоаспектність категорії «правовий режим публічного майна».....	33
<i>І. Є. Іванов</i> Основні напрями удосконалення адміністративно-деліктного законодавства на стадії порушення справи про адміністративний проступок .....	42
<i>І. І. Каракаш</i> Цивільно-правові способи захисту й охорони права власності на природні об'єкти та їх ресурси.....	49
<i>В. Б. Крикун</i> Окремі аспекти нормативно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах .....	64
<i>Н. V. Mishyna</i> Contemporary developments in the Ukrainian legislation on NGOs.....	71
<i>О. В. Москаленко</i> Підтримання публічного обвинувачення в суді – основна кримінально-процесуальна функція прокурора .....	78
<i>С. В. Осауленко</i> Членство у політичних партіях України: сучасний стан та проблеми нормативної регламентації .....	84
<i>П. С. Покатаєв</i> Санітарне очищення території населеного пункту: сучасні проблеми адміністративно-правового регулювання.....	92
<i>Л. В. Спицька</i> Правове регулювання адміністративної відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації за порушення у сфері надання адміністративних послуг.....	103
<i>О. О. Сурілова</i> Правове регулювання видобутку бурштину.....	111

<i>С. О. Филиппов</i>	
Пограничний контроль в системі протидії злочинності .....	120
<i>Ю. А. Чаплинська</i>	
Визначення стандартів діяльності органів прокуратури міжнародними нормативно-правовими актами як важливий напрям правового регулювання реформування органів прокуратури в Україні.....	130
<i>І. І. Чугуніков</i>	
Криза кримінально-правової системи України: природний процес чи штучне утворення?.....	137



Сайт видання:  
[www.naukovipraci.nuoua.od.ua](http://www.naukovipraci.nuoua.od.ua)

Збірник внесено до списку фахових видань (юридичні науки)  
відповідно до Наказу МОН України  
від 09.03.2016 р. № 241 (Додаток 9)

Свідоцтво про державну реєстрацію  
друкованого засобу масової інформації  
КВ № 18900–7680 ПР від 14.11.2011

Редактор-коректор *А. Новікова*  
Технічний редактор *Н. Кузнєцова*

Тираж 100 прим.

Адреса редакції  
вул. Академічна, 2, каб. 1009 м. Одеса, 65009, Україна  
Телефон. + 38 095 301 17 48  
E-mail: editor@naukovapraci.nuouua.od.ua

Видавничий дім «Гельветика»  
65009, м. Одеса, вул. Сегедська, 18, офіс 432.  
Телефон +38 (0552) 39-95-80  
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.