

**НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ**

# **ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**



**№ 2  
2021**

Зареєстровано Державним комітетом телебачення і радіомовлення України  
Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації: Серія КВ № 15252-3824Р  
від 22.06.2009 р.

Виходить з 1997 р. До 2006 р. – “Вісник Одеського інституту внутрішніх справ”. Щоквартальник

**Засновник:**  
**ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР:**  
**Кузніченко С.О.,**  
доктор юридичних наук, професор

**ЗАСТУПНИК ГОЛОВНОГО РЕДАКТОРА:**  
**Катеринчук І.П.,**  
доктор юридичних наук, доцент

**ВІДПОВІДАЛЬНИЙ СЕКРЕТАР:**  
**Домброван Н.В.,**  
начальник відділу організації наукової роботи

## **РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:**

Аброськін В.В., кандидат юридичних наук  
Албул С.В., кандидат юридичних наук, доцент  
Бондар В.В., кандидат юридичних наук  
Галунько В.В., доктор юридичних наук, професор  
Ізбаш К.С., кандидат юридичних наук, доцент  
Ісмайллов К.Ю., кандидат юридичних наук  
Конопельський В.Я., доктор юридичних наук, доцент  
Легеза Є.О., доктор юридичних наук, професор  
Легеза Ю.О., доктор юридичних наук, доцент

Миронюк Р.В., доктор юридичних наук, професор  
Резніченко С.В., кандидат юридичних наук, професор  
Тильчик В.В., кандидат юридичних наук, доцент  
Шкута О.О., доктор юридичних наук, доцент  
Vlad Vernyhora, L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Tallinn, Estonia)  
Hans-Joachim Schramm, Prof. Dr. habil. (Wismar, Germany)



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2021

Друкується за рішенням  
Вченої ради  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ  
Протокол № 12 від 24.06.2021 р.

*На підставі Наказу Міністерства освіти  
та науки України № 627 від 14.05.2020 р.  
(додаток 2) журнал включене до Переліку  
наукових фахових видань України категорії «Б»  
у галузі юридичних наук  
(081 «Право», 293 «Міжнародне право»).*

Друковані матеріали виражають позицію  
авторів, яка не завжди поділяється редакційною  
колегією. Відповідальність за зміст статті,  
достовірність фактів, статистичних даних,  
точність викладеного матеріалу покладається  
на авторів або осіб, які його подали.

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

Повне або часткове передрукування матеріалів,  
виданих у журналі “Південноукраїнський  
правничий часопис”, допускається лише  
з письмового дозволу редакції.  
При передрукуванні матеріалів посилання  
на “Південноукраїнський правничий часопис”  
обов’язкове.

## Вимоги до авторських оригіналів статей

Обсяг статті має бути обсягом від  
12 до 20 сторінок, включаючи ілюстрації,  
таблиці, графіки, список використаних джерел.  
Стаття повинна містити назву, анотації та ключові  
слова українською та англійською мовами.  
Середній обсяг кожної анотації має бути не менш  
як 1800 знаків.

### Технічні вимоги:

- поля верхні та нижні, ліві і праві – 2,0 см.
- міжрядковий інтервал – 1,5
- шрифт «Times New Roman» – 14
- абзацний відступ – 0,5 см.
- текст вирівнюється по ширині.

Посилання на джерела необхідно робити  
по тексту у квадратних дужках із зазначенням  
номерів сторінок відповідно джерела.

Список використаних джерел подається  
наприкінці статті в порядку згадування  
джерел та має бути оформленний відповідно  
до існуючих стандартів бібліографічного опису  
(див.: розроблений в 2015 році Національний  
стандарт України ДСТУ 8302:2015 «Інформація  
та документація. Бібліографічне посилання.  
Загальні положення та правила складання».

---

### Адреса редакції

Україна, 65014, м. Одеса, вул. Успенська, 1  
тел. (048) 738-06-13  
E-mail: editor@sulj.oduvs.od.ua  
Веб-сайт: www.sulj.oduvs.od.ua

## ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

Ізбаш К. С., Доценко О. С.

Метою статті є дослідження форм та методів діяльності Національної поліції України у сфері забезпечення прав і свобод дітей.

Доведено, що виконання Національною поліцією України завдань щодо захисту прав і свобод дітей передбачає застосування в її діяльності специфічних форм і методів. Встановлено, що основними нормативно-правовими актами щодо діяльності Національної поліції України у сфері захисту прав і свобод дітей є: Конституція України, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенція про права дитини, Декларація прав дитини, закони України: «Про Національну поліцію», «Про охорону дитинства», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Інструкція з організації діяльності дільничих офіцерів поліції, Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України тощо.

Розглянуто правову, організаційну, профілактичну форму діяльності Національної поліції щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів дітей. Встановлено, що правова форма характеризується виданням нормативних актів із метою конкретизації змісту прав і свобод людини і громадянина, встановлення порядку, меж і підстав реалізації, а також індивідуалізації інших юридичних фактів, з якими пов'язане подальше існування прав людини і громадянина.

Організаційна форма характеризується створенням необхідних умов для дотримання правових актів, що регламентують діяльність поліції у сфері правоохоронної діяльності.

Профілактична форма діяльності підрозділів Національної поліції України передбачає комплекс заходів щодо запобігання правопорушенням неповнолітніх та профілактики таких.

Досліджено головні методи діяльності Національної поліції України: переконання, примус, превентивний захід, Національна поліція України, поліцейське піклування. Доведено, що поліцейське піклування щодо неповнолітніх є заходом запобігання вчиненню адміністративних та кримінальних правопорушенень, спрямованим на недопущення їх учинення стосовно неповнолітніх осіб віком до 16 років, а також самими неповнолітніми.

**Ключові слова:** переконання, примус, превентивний захід, Національна поліція України, поліцейське піклування, права, свободи, неповнолітні, діти.

Izbash K. S., Dotsenko O. S. Forms and methods of activities of the National Police of Ukraine in the field of enforcement of children's rights and freedoms

The purpose of the article is to study the forms and methods of the National Police of Ukraine in the field of ensuring the rights and freedoms of children.

It is proved that the performance by the National Police of Ukraine of tasks related to the protection of children's rights and freedoms requires the use of specific forms and methods in its activities. It is established that the main legal acts on the activities of the National Police of Ukraine in the field of protection of children's rights and freedoms are: Constitution of Ukraine, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Convention on the Rights of the Child, Declaration of the Rights of the Child, On Child Protection, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, Instructions on the organization of the activities of district police officers, Instructions on the organization of juvenile prevention units of the National Police of Ukraine, etc.

The legal, organizational, preventive form of activity of the National Police on ensuring the rights of freedoms and legitimate interests of children is considered. It is established that the legal form is characterized by the issuance of regulations to specify the content of human and civil rights and freedoms, establish order, limits and grounds for implementation, as well as individualization of other legal facts associated with the continued existence of human and civil rights.

The organizational form is characterized by: the creation of the necessary conditions for the implementation of legal acts governing the activities of the police in the field of law enforcement; legal provision of rights and freedoms; improvement of organizational structures; extensive application of best practices of other government agencies.

Preventive form of activity of the National Police of Ukraine provides a set of measures to prevent and prevent juvenile delinquency.

The main methods of persuasion, coercion and police care are studied. It has been proved that police care for minors is a measure to prevent the commission of administrative and criminal offenses, aimed

## Проблеми становлення правової демократичної держави

---

*at preventing their commission against minors under the age of 16, as well as minors themselves.*

**Key words:** *persuasion, coercion, preventive measure, National Police of Ukraine, police care, rights, freedoms, minors, children.*

### Постановка проблеми та її актуальність.

Сучасний етап розвитку України як демократичної, правової, соціальної держави зумовлює необхідність удосконалення державної політики у сфері захисту прав і свобод дітей. До вирішення цієї проблеми залучається низка компетентних органів щодо державного захисту прав дітей. Одним із таких органів є Національна поліція України, ключовим завданням якої є забезпечення реалізації та захисту прав та свобод усіх категорій громадян, зокрема й дітей.

Виконання Національною поліцією України завдань щодо захисту прав і свобод дітей вимагає застосування в її діяльності специфічних форм і методів, які ще перебувають на стадії розвитку, тому їм приділяється значна увага не лише на законодавчому рівні, але й у наукових колах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Форми і методи в діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення прав і свобод дітей досліджували такі правознавці: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.В. Галунько, І.В. Зозуля, Р.А. Калюжний, О.М. Клюєв, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.П. Петков, В.К. Шкарупа, Х.П. Ярмакі. Серед останніх наукових праць щодо розуміння окремих аспектів забезпечення прав дітей та місця ювенальної юстиції в цій сфері правовідносин варто зазначити такі праці вітчизняних науковців: «Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів публічної адміністрації щодо попередження насильства в сім'ї відносно дітей» (О.М. Волокітенко, 2016 р.), «Адміністративно-правові засади здійснення підрозділами Національної поліції України ювенальної превенції» (І.В. Іщенко, 2019 р.), «Адміністративно-правові засади функціонування ювенальної юстиції у системі забезпечення прав дітей в Україні» (М.Ю. Веселов, 2020 р.). Проте конкретні форми і методи забезпечення Національною поліцією України захисту прав і свобод дітей досліджені фрагментарно й потребують подальшого вивчення.

**Метою статті є** дослідження сучасного стану форм і методів у діяльності Національної поліції України щодо захисту прав і свобод дітей, можливих шляхів їх удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з міжнародним та національним законодавством дитина від народження має невід'ємні права, які їй гарантує держава: право на життя, право на свободу й особисту недоторканість, право на повагу до особистого і сімейного життя тощо. Такі права залишаються в дитині навіть тоді, коли вона вчиться протиправні дії.

Основними нормативно-правовими актами щодо діяльності Національної поліції України у сфері захисту прав і свобод дітей є: Конституція України, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенція про права дитини, Декларація прав дитини, закони України: «Про Національну поліцію», «Про охорону дитинства», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, Інструкція з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України тощо [7; 8; 14-16].

Боротьба з дитячою злочинністю, профілактика бездоглядності та вчинення адміністративних правопорушень серед неповнолітніх вимагає спільної роботи органів влади, правоохоронних органів та громадських організацій. Захист наданих законодавством дитині прав - важливий та пріоритетний напрям діяльності системи державних органів, зокрема й Національної поліції України. Активізація злочинності та зростання кількості правопорушень серед неповнолітніх потребують визначення результативних форм та методів у діяльності Національної поліції України щодо забезпечення прав та свобод дітей.

У науковій літературі під формує управлінської діяльності необхідно розуміти зовнішнє організаційно-правове вираження конкретних, однорідних дій, що виконуються з метою практичного здійснення поставлених завдань. Саме здійснення державно-владніх повноважень визначає зміст форм їхньої діяльності в цій сфері.

Правова форма діяльності органів держави - це визначений законодавством порядок здійснення ними юридично значущих дій та операцій, спрямованих на виконання функцій держави. Від правових форм відрізняють організаційні форми, які являють собою фактичні дії, спрямовані на сприяння реалізації функцій держави. Вони не пов'язані з виданням юридичних актів, тому не спричиняють юридичних наслідків, хоча реалізуються в межах певного правового регулювання, на основі виконання вимог законності.

Основні форми діяльності Національної поліції щодо забезпечення прав, свобод та законних

інтересів дітей такі: правові форми (нормотворча та правозастосовча діяльність); неправові (організаційні) форми; організаційно-правові [18, с. 247]. Однак деякі науковці також розрізняють регулятивну, правоохоронну, виховну, інформаційно-консультативну, профілактичну форми.

Формою діяльності поліції у сфері реалізації прав та свобод громадян є сукупність однорідних, конкретних дій її працівників, які пов'язані зі створенням оптимальних умов для того, щоб громадяни вільно користувались благами особистої свободи, з усуненням негативних чинників, що ускладнюють реалізацію особистих прав і свобод тощо [13, с. 319].

Правова форма характеризується виданням нормативних актів із метою конкретизації змісту прав і свобод людини і громадянина, встановлення порядку, меж і підстав реалізації, а також індивідуалізації інших юридичних фактів, з якими пов'язане подальше існування прав людини і громадянина [1, с. 274].

У всіх випадках правозастосовна форма відображає цілеспрямований вплив Національної поліції України на поведінку суб'єктів у сфері забезпечення прав і свобод, а також вона спрямована на створення сприятливих обставин для реалізації прав і свобод громадян, зокрема й дітей.

Організаційна форма характеризується: створенням необхідних умов для дотримання правових актів, що регламентують діяльність поліції у сфері правоохоронної діяльності; правовим забезпеченням прав і свобод; удосконаленням організаційних структур; широким застосуванням передового досвіду інших державних органів; організацією взаємодії з органами правосуддя, прокуратурою й іншими державними органами та відомствами; наглядом за дотриманням посадовими особами і громадянами вимог правових документів, що регулюють питання забезпечення прав і свобод громадян. Зазначена форма дозволяє створити найбільш доцільний порядок забезпечення прав громадян, узгодити умови, що динамічно змінюються, підтримувати, доповнювати і вдосконалювати його. Вона також передбачає організацію роботи всіх посадових осіб Національної поліції України загалом і підрозділів зокрема, що дозволяє ефективно використовувати методи і засоби, метою яких є своєчасне усунення негативних чинників, що впливають на реалізацію таких загальнодержавних цінностей, як права і свободи громадян у суспільстві.

Я.В. Костенко вважає, що виховна форма визначається необхідністю підвищення рівня пра-

восвідомості як громадян, так і співробітників поліції. Одним із методів реалізації цієї форми є виховання правової культури кожного громадянина в суспільстві, формування в них активної гуманістичної життєвої позиції [9, с. 78].

Вказана форма властива всім видам діяльності правоохоронних органів, зокрема і Національної поліції України. Постійно перебуваючи серед населення та реалізуючи свої чисельні повноваження, співробітники територіальних підрозділів Національної поліції України як представники влади систематично зайняті вихованням у громадян поваги до норм, установлених у суспільстві, непримиренності до порушень суспільних інтересів, прав і свобод людини.

Профілактична форма діяльності підрозділів Національної поліції України передбачає комплекс заходів щодо запобігання, профілактики правопорушень неповнолітніх, постійний моніторинг рівня дитячої злочинності, його аналіз і виявлення негативних тенденцій, роботу над психологічним, моральним, морально-естетичним вихованням неповнолітніх, а також їхню соціальну реабілітацію. Це передбачає роботу підрозділів Національної поліції з іншими суб'єктами, що здійснюють діяльність у сфері захисту дітей, щодо проведення профілактичної роботи з неповнолітніми, аналізу оперативної обстановки і криміногенного стану, розроблення і реалізацію програм із протидії дитячій злочинності й адміністративним право порушенням неповнолітніх.

Форми діяльності Національної поліції України щодо забезпечення прав і свобод людини, громадянина та неповнолітніх тісно поєднуються одна з одною, є взаємопов'язаними та взаємозумовленими, розглядаються в єдиності з методами адміністративної діяльності поліції України.

Основою для застосування впливу на свідомість і волю людей у будь-якій сфері діяльності виступають методи переконання та примусу. Ці методи найпослідовніше розкриваються через механізм прав і обов'язків. У загальноприйнятому розумінні метод означає способ, прийом практичного здійснення чого-небудь [4, с. 549].

Але, звісно, перелік методів не зводиться до вказаних вище. Окремими авторами виділяються й інші методи, а саме: виховання (виховна робота), заохочення та профілактика правопорушень щодо прав і свобод.

Методи переконання та примусу є необхідною умовою нормального функціонування суспільства, будь-якого державного або громадського об'єднання, усього процесу управління. За допо-

## Проблеми становлення правової демократичної держави

---

могою цих методів держава забезпечує функціонування всієї суспільної системи, організованість, дисциплінованість, охороняє працю та побут людей, нормальну соціальну обстановку у країні [10, с. 193]. Тому захист прав, свобод та інтересів людини передбачає ефективну роботу підрозділів Національної поліції України, де одним з основних її напрямів є превентивна діяльність, а саме ювенальна превенція.

Метод переконання у громадському суспільнстві має особливве значення, йому віддається перевага, оскільки роз'яснення прав та свобод, а також реальних можливостей їх реалізації необхідно проводити в такому віці, коли відбувається моральне та психічне становлення людини, формуються її моральні цінності та модель поведінки. Усе це дозволяє закріпити у свідомості дитини необхідні правові погляди та принципи поведінки. Головною особливістю застосування методу переконання щодо забезпечення прав та свобод дитини підрозділами Національної поліції є той факт, що неможливо розглядати дитину окремо від того середовища, у якому вона перебуває, - родини, навчального закладу, найближчого оточення. Тому для ефективної профілактики потрібно усунути негативні умови, що утворюють конкретні життєві ситуації, та виявляти обставини, що негативно впливають на моральне формування особистості.

Отже, така робота має проводитися систематично та постійно: відвідування неповнолітніх за місцем мешкання з метою виявлення передумов порушення їхніх прав та свобод, проведення роз'яснювальних профілактичних бесід із батьками та неповнолітніми з метою їх правового виховання, контроль відвідування неповнолітніми навчальних закладів тощо [10, с. 194].

Наступний метод, який є досить поширеним у діяльності Національної поліції, - це примус. Ознаки адміністративного примусу такі: 1) він є об'єктивно необхідним методом, цілеспрямованим способом поведінки, набором певних дій і засобів, які повторюються та сприяють вирішенню завдань соціального, державного управління, застосовуються на базі переконання у сфері реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності держави; 2) він має офіційний, державно-владний характер, застосування його здійснюється лише від імені держави уповноваженими державними органами та їхніми посадовими особами у процесі реалізації ними державно-владних повноважень, звідси й випливає характер примусової діяльності [11, с. 320].

Можна виділити такі форми його прояву: 1) примус, який використовується для запобігання посяганням на життя, здоров'я, честь та гідність громадянина, його майно, а також припинення такого; 2) примус, який застосовується для безпосереднього примусового здійснення прав і обов'язків громадян [12, с. 107].

Новелою в діяльності Національної поліції України є запровадження у практичну діяльність застосування превентивного поліцейського заходу - поліцейське піклування. Особливо актуальним уважаємо з'ясування змісту й особливостей застосування поліцейського піклування щодо неповнолітніх осіб, зважаючи на спеціальний об'єкт ужиття такого заходу [3, с. 86].

Передусім необхідно з'ясувати етимологію поняття «поліцейське піклування». Так, відповідно до «Великого тлумачного словника сучасної української мови», «піклуватися» означає виявляти увагу, турботу про потреби кого-, чого-небудь; виявляти неспокій щодо влаштування кого-, чого-небудь, клопотатися про когось, щось; «піклувальник» - той, хто піклується про кого-, що-небудь [2, с. 1531]. «Сучасна правова енциклопедія» визначає «піклування» як одну з форм правового захисту правових і майнових прав та інтересів громадян. Крім того, відповідно до законодавства України, піклування є особливою формою державної турботи про неповнолітніх дітей, що залишились без піклування батьків, та повнолітніх осіб, які потребують допомоги щодо забезпечення їхніх прав та інтересів [17, с. 345].

Отже, превентивний захід «поліцейське піклування» щодо неповнолітніх є заходом запобігання вчиненню адміністративних та кримінальних правопорушень, який спрямований на недопущення їх учинення стосовно неповнолітніх осіб віком до 16 років, а також самими неповнолітніми. Отже, важливість реалізації поліцейського піклування щодо неповнолітніх в Україні підтверджується як міжнародно-правовими стандартами у сфері захисту прав дитини, так і на національному законодавчому рівні щодо забезпечення прав і свобод дітей.

**Висновки.** Для впровадження в діяльність Національної поліції України ефективних форм та методів у сфері забезпечення прав і свобод дітей необхідно вдосконалювати наявні та впроваджувати нові організаційно-правові форми і методи партнерських відносин, підвищувати ступінь довіри населення й авторитет поліцейських, але робити це необхідно з урахуванням національних особливостей, зумовлених попе-

реднім розвитком нашої держави та сучасними трансформаційними процесами, що відбуваються в усіх сферах суспільного життя. У напрямі профілактичної діяльності Національної поліції України щодо неповнолітніх необхідно врахувати закордонний досвід щодо створення консультивативних комітетів, координаційних рад шкіл, утілення профілактичних програм, які мають реалізуватись спільними зусиллями поліції та громадськості.

#### Література

1. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. 2-ге вид., переробл. та доп. Харків : Право, 2013. 656 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ : ВТФ Перун, 2007. 1736 с.
3. Домброван Н.В., Ізбаш К.С. Превентивні заходи реагування поліції на правопорушення. *Соціально-правові студії*. 2020. № 3 (9). С. 84-90.
4. Законодавче забезпечення правоохоронної діяльності : навчальний посібник / за заг. ред. В.В. Сокуренка. Харків : Стильна типографія, 2017. 1164 с.
5. Іщенко І.В. Види методів і форм суб'єктів ювенальної превенції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2018. Вип. 1 (81). С. 161-169.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифіковано Законом України від 17 липня 1997 р. № 475/97. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
8. Конвенція про права дитини, ратифіковано постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1991 р. № 789-XII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021).
9. Костенко Я.В. Ювенальна превенція як форма діяльності органів поліції України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 31. С. 77-79.
10. Могилевська Л.Г. До характеристики методів діяльності Національної поліції у сфері забезпечення прав і свобод дитини. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 12. С. 192-196.
11. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / за заг. ред. С.В. Пєткова. Київ : ЦУЛ, 2016. 544 с.
12. Науково-практичний коментар розділу IV «Повноваження поліції» та розділу V «Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» / Т.П. Мінка та ін. ; за заг. ред. Т.П. Мінки. Харків : Право, 2016. 178 с.
13. Остапович І.П. Особливості профілактичної діяльності підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України. *Наука і правоохоронна діяльність*. 2020. № 2. С. 318-324.
14. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : наказ МВС України від 28 липня 2017 р. № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.
15. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : наказ МВС України від 19 грудня 2017 р. № 1044. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18#Text>.
16. Про охорону дитинства : Закон України від 26 квітня 2001 р. № 2402-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>.
17. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук та ін. ; за ред. О.В. Зайчука. 3-те вид., переробл. і доп. Київ : Юрінком-Інтер, 2015. 408 с.
18. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. В.В. Сокуренка. Харків : Стильна типографія, 2017. 580 с.

Ізбаш К. С.,

кандидат юридичних наук, доцент,  
старший науковий співробітник відділу  
організації наукової роботи  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ

Доценко О. С.,

доктор юридичних наук, доцент,  
полковник поліції, професор кафедри публічного  
управління та адміністрування  
Національної академії внутрішніх справ

## ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ПРИНЦІП ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Ковальова О. В.

Метою статті є визначення сутності та складників верховенства права як принципу діяльності Національної поліції України, а також особливостей його реалізації в діяльності поліцейських. Досліджено місце принципу верховенства права в системі принципів діяльності Національної поліції. Розкрито сутність принципу верховенства права в діяльності Національної поліції України шляхом визначення його складників та їхнього впливу на ефективність виконання завдань, які стоять перед поліцією.

Підkreślено, що принцип верховенства права є основоположним у діяльності поліції й у цілому охоплює принципи дотримання прав і свобод людини та законності. До загальних складників принципу верховенства права віднесенено:

- 1) дотримання прав людини та пріоритетність прав і свобод людини як найвищих цінностей та основоположних засад змісту і спрямованості діяльності держави, зокрема і Національної поліції України; 2) правову (юридичну) визначеність законів та інших нормативно-правових актів;
- 3) законність (у тому числі прозорий, підзвітний і демократичний процес ухвалення законів);
- 4) заборону сваволі;
- 5) доступ до правосуддя (включає також доступ до правової допомоги);
- 6) недискримінацію і рівність перед законом.

Наголошено, що неналежне забезпечення такого складника принципу верховенства права, як правова (юридична) визначеність законів, може мати особливо негативний безпосередній вплив на ефективність виконання завдань, які стоять перед поліцією.

Спеціальним складником принципу верховенства права та важливою умовою його реалізації визначено врахування практики Європейського суду з прав людини. Запропоновано створити та підтримувати в актуальному стані відповідні інформаційні ресурси з узагальненням практики ЄСПЛ із питань поліцейської діяльності, що сприятиме доступності рішень ЄСПЛ для поліцейських та запобігатиме їх викривленому тлумаченню з боку викладачів або інструкторів, які проводять навчання поліцейських.

**Ключові слова:** принципи діяльності поліції, верховенство права, законність, правова (юридична) визначеність.

**Kovalova O. V. Rule of law as a principle of activity of the National Police of Ukraine**

The purpose of the article is to determine the essence and components of the rule of law as a principle of the National Police of Ukraine, as well as the features of its implementation in the police. The place of the principle of the rule of law in the system of principles of activity of the National Police is investigated. The essence of the principle of the rule of law in the activities of the National Police of Ukraine is revealed by determining its components and their impact on the effectiveness of the tasks facing the police.

It is emphasized that the principle of the rule of law is fundamental in the activities of the police and generally covers the principles of respect for human rights and freedoms and the rule of law. The general components of the principle of the rule of law include: 1) respect for human rights and the priority of human rights and freedoms as the highest values and fundamental principles of the content and direction of the state, including the National Police of Ukraine; 2) legal (legal) certainty of laws and other normative legal acts; 3) legality (including transparent, accountable and democratic law-making process); 4) prohibition of arbitrariness; 5) access to justice (also includes access to legal aid); 6) non-discrimination and equality before the law. It is emphasized that inadequate provision of such a component of the rule of law as legal (legal) certainty of laws can have a particularly negative direct impact on the effectiveness of the tasks facing the police.

A special component of the principle of the rule of law and an important condition for its implementation is the consideration of the case law of the European Court of Human Rights. It is proposed to create and maintain up-to-date relevant information resources summarizing the ECHR's practice on policing, which will facilitate the accessibility of ECHR decisions to police officers and prevent their misinterpretation by teachers or instructors who train police officers.

**Key words:** principles of police activity, Rule of Law, legality, legal certainty.

**Постановка проблеми та її актуальність.**  
У Законі України «Про Національну поліцію» [1] (далі - Закон) закріплено спеціальні (політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність) та загальні (дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість та прозорість) принципи, на основі яких базується діяльність поліції, серед яких особливим місце займає принцип верховенства права.

Як відомо, поліція має особливі повноваження, пов'язані з можливим обмеженням прав і свобод людини на законних підставах. Ситуації, з якими стикаються під час службової діяльності поліцейські, надзвичайно різноманітні. Не завжди законодавство достатньо чітко надає відповідь щодо алгоритму дій правоохоронців, проте поліцейські завжди мають приймати оперативне рішення щодо подальших своїх дій у тій чи іншій ситуації. Саме принцип верховенства права має стати запобіжником порушення прав людини з боку поліцейських.

Звертає на себе увагу той факт, що принцип верховенства права був нормативно закріплений як принцип діяльності поліції лише у 2015 р. з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію», тоді як Закон України «Про міліцію» не визнавав його в переліку принципів діяльності міліції.

Ураховуючи, що від правильності розуміння, усвідомлення та реалізації принципу верховенства права залежить ефективність виконання завдань, які стоять перед поліцією, а також рівень довіри населення, важливо перш за все з'ясувати його сутність та складники. Визначення сутності та складників принципу верховенства права сприятиме також можливості моніторингу ефективності його реалізації в безпосередній діяльності органів Національної поліції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**  
Принципи діяльності правоохоронних органів та органів Національної поліції зокрема неодноразово ставали предметом наукових пошуків вітчизняних учених-адміністративістів, наукові праці яких присвячено питанням поліцейської діяльності, зокрема В. Волоска, О. Бандурки, С. Гусарова, М. Козюбри, А. Комзюка, О. Кузьменко, Р. Мельника, О. Негодченка, Г. Шевчука тощо. Переважно науковці розглядають принципи діяльності поліції в рамках ширшої тематики, детально не досліджуючи сутність кожного з них. Наукові праці вказаних учених, безумовно, мають теоретичне та практичне значення, однак в умовах зміни концептуальних підходів до розуміння сутності діяльності поліції та її завдань, оновлення нормативно-правових зasad її діяльності прин-

ципи діяльності поліції потребують подальшого дослідження.

Безпосередньо принципам діяльності поліції наукові роботи присвятили В. Береза, В. Євтушок, Д. Денисюк, Є. Шило, В. Цебинога та ін. При цьому автори досліджують стан реалізації принципів діяльності поліції у цілому, зосереджуючи особливу увагу на спеціальних принципах, зокрема взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства. При цьому загальні принципи діяльності поліції, зокрема і верховенство права, розглядаються фрагментарно, хоча саме вони є основоположними в діяльності кожного органу влади.

Дослідженню саме принципу верховенства права присвячено наукові праці низки вчених, серед яких - Я. Берназюк, С. Головатий, В. Грехольський, А. Довгерт, В. Шатіло, Ю. Шемшученко тощо. Однак переважна більшість наукових праць, присвячених питанням принципу верховенства права, не стосуються його реалізації в діяльності органів Національної поліції. Перспективам закріплення принципу верховенства права як принципу діяльності на той час ще міліції та особливостям його реалізації в умовах реформування МВС України присвятив наукові праці Ю. Кривицький.

У цілому сьогодні відсутні комплексні дослідження верховенства права як принципу діяльності Національної поліції, однак наявні окремі наукові статті, присвячені цьому питанню. Зокрема, Д. Власенко здійснив наукову спробу з'ясувати зміст принципу верховенства права в організації та функціонуванні Національної поліції України. Проте, ураховуючи важливість та відносно нещодавнє закріплення верховенства права як принципу діяльності поліції, його сутність та особливості реалізації потребують особливої наукової уваги та подальших наукових досліджень.

**Метою статті** є визначення сутності та складників верховенства права як принципу діяльності Національної поліції України, а також особливостей його дотримання в діяльності поліцейських.

**Виклад основного матеріалу.** Слід погодитися з науковцями, що важливою віхою вітчизняного поліцейського законодавства України є чітко виражена система принципів організації та діяльності поліції - головних значущих керівних начал, що є сполучною ланкою між нормативними приписами різної галузевої належності, на яких повинна ґрунтуватися робота поліції [2, с. 173]; саме принципи як керівні ідеї, що покладені в основу функціонування кожного органу та підрозділу поліції, покликані сприяти подальшій розбудові поліції як інституту європейського зразка [3, с. 123].

Загалом категорія «принцип» походить від французького слова *principe* і латинського *principium*. Визначаючи сутність категорії «принцип», дослідники виділяють кілька груп значень його як юридичної категорії: принцип як основоположна правда (істина), закон, доктрина або припущення; принцип як загальне правило або стандарт; принцип як сукупність моральних та етичних стандартів; принцип як визначена наперед політика або спосіб дії; принцип як основа або необхідний якісний складник або елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки [4, с. 74].

Під принципами діяльності Національної поліції України розуміють нормативно закріплений основні ідеї функціонування органів та підрозділів поліції [5, с. 175]; сукупність основоположних, керівних ідей, що закладені в сутність діяльності поліції як державного органу та на основі яких формуються певні правила поведінки у сфері поліцейської діяльності [3, с. 121].

Принцип верховенства права, закріплений у Законі України «Про Національну поліцію», виходить зі ст. 8 Конституції, в якій зазначається, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, а також ст. 3 Конституції, де наголошено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [6]. Так, згідно з ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Національну поліцію», поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1].

Однак слід погодитися, що ні в законодавчій, ні в науковій сферах не вироблено єдиного підходу до розуміння категорії «верховенство права» [7]. М. Козюбра зазначає, що феномен верховенства права може бути розкрито тільки за умови дотримання певних гносеологічних позицій щодо права: по-перше, необхідне розрізнення права і закону; по-друге, право потрібно розглядати не як акт державної влади, а як соціальний феномен, пов'язаний із такими категоріями, як «справедливість», «свобода», «рівність», «гуманізм»; по-третє, право має розглядатися у нерозривному зв'язку з правами людини [8, с. 47]. Ю. Кривицький зазначає, що у верховенстві права акумульовані наукова істина, цінності добра і справедливості, досягнення правової теорії і практичний юридичний досвід, правові ідеї і здоровий глузд

[9, с. 9-10]. Таким чином, принцип верховенства права не тотожний принципу законності, який також закріплений у Законі України «Про Національну поліцію». Відмінність між ними пов'язана з розбіжністю у розумінні права та закону. Перший є ширшим за змістом й передбачає панування права у життєдіяльності громадянського суспільства та функціонування держави. Він зумовлює потребу відповідності закону праву [7]. Сьогодні принцип верховенства права має більш глибоку сутність та велике соціальне значення і, передусім, передбачає максимально повне та можливе дотримання прав і свобод людини і громадянина. Верховенство права виражається у тому, що до поліції висувається низка вимог та передбачено низку механізмів та принципів організації її діяльності, які сприяють максимально повному та належному забезпеченню прав і свобод людини і громадянина [10, с. 162-163].

Узагалі науковці надають різні визначення принципу верховенства права, однак більшість відзначає, що принцип верховенства права визначає пріоритет забезпечення реалізації прав людини, а діяльність поліції повинна бути спрямована на утвердження демократичних тенденцій розвитку цінності людини [3, с. 122]. Дослідники відносять принцип верховенства права наряду з принципами законності та дотримання прав і свобод людини, до «трьох китів» європейської цивілізації, що створили фундаментальні засади взаємодії суб'єктів міжнародного, європейського та внутрішньодержавного права [11, с. 59]. При цьому принцип верховенства права стоїть на вершині. Він є одним із найцінніших здобутків людства, про що неодноразово наголошено у документах Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Європейського Союзу, відображеного у доктринах та актах багатьох держав [12, с. 83].

Досліджуючи складники принципу верховенства права, слід звернути увагу на Доповідь Венеціанської комісії № 512/2009 «Про верховенство права» (the Rule of Law), прийняту на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 р. [13], у якій наведено перелік обов'язкових елементів даного принципу: законність (у тому числі прозорий, підзвітний і демократичний процес ухвалення законів), правова (юридична) визначеність, заборона сваволі, доступ до правосуддя, дотримання прав людини, недискримінація і рівність перед законом.

Вимога законності (supremacy of the law) означає, що всі суб'єкти права повинні дотримуватися законодавства (приписів норм права). Для суб'єктів публічної адміністрації діє принцип «заборо-

нено все, крім того, що прямо передбачено законом». Законність також передбачає, що жодна особа не може зазнати покарання, якщо вона не порушила раніше ухвалених приписів права, які вже набули чинності, та що за порушення закону має наставати відповідальність [13, с. 178]. Заборона свавілля (*prohibition of arbitrariness*) означає, що суб'єкти публічної адміністрації, зокрема і поліцейські, повинні діяти неупереджено та тільки на основі законодавчих актів.

Звертає на себе увагу той факт, що Закон України «Про Національну поліцію» виокремив законність (ст. 8) та дотримання прав і свобод людини (ст. 7) як окремі принципи діяльності поліції, хоча, по суті, ці принципи є складниками принципу верховенства права, однак, безумовно, потребують особливої уваги в контексті практичної діяльності Національної поліції України.

Правова (юридична) визначеність, як складник принципу верховенства права означає, що норми права мають бути доступними, чіткими й точними, щоб суб'єкти правовідносин могли передбачити для себе всі можливі наслідки їх застосування, а їх застосування органами влади має бути логічним та послідовним. Обсяг дискреційних повноважень має бути чітко визначений законом для попередження зловживання владою, адже перешкоди для дієвого виконання приписів актів права можуть виникати не лише внаслідок незаконної чи недбалої дії з боку органів влади, а й через те, що якість законодавства унеможливлює таке виконання. Узагалі поняття «якість закону» охоплює такі характеристики відповідного акту законодавства, як чіткість, точність, недвозначність, зрозумілість, узгодженість, доступність, виконуваність, передбачуваність та послідовність [13, с. 178].

Відповідно до усталеної правової позиції Конституційного Суду України [14; 15], правова визначеність положень законів та інших нормативно-правових актів є одним з елементів принципу верховенства права. Обмеження основних прав людини та громадянина й утілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, установлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від противравної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки. Конституційний Суд України виходить із того, що принцип правової визначеності не включає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень,

однак у такому разі має існувати механізм запобігання зловживанню ними. Цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з іншого - наявність можливості у особи передбачати дії цих органів [16].

Така позиція кореспондується і з позицією Європейського Суду з прав людини (далі - ЄСПЛ). Так, відповідно до його усталеної практики, закон, на підставі якого здійснюється втручання, має бути достатньо доступним та передбачуваним, тобто він повинен бути сформульованим достатньо чітко, щоб людина могла у разі необхідності, отримавши відповідну консультацію, регулювати свою поведінку. Для того щоб національне законодавство відповідало цим вимогам, воно має забезпечувати достатній правовий захист від свавілля та, відповідно, достатньо чітко визначати обсяг свободи, який надається компетентним органам державної влади, та порядок її здійснення. Необхідний рівень конкретизації положень національного законодавства (а воно в будь-якому разі не може передбачити всі можливі ситуації) суттєво залежить від змісту відповідного нормативно-правового акту, передбаченої сфери його застосування, а також від кількості та статусу тих, кому він адресований [17]. У рішенні ЄСПЛ, яке стосувалося питання зберігання профілів ДНК людини правоохоронними органами [17], ЄСПЛ зазначив, що у цьому контексті надзвичайно важливо встановити чіткі та докладні положення, які визначають обсяг та порядок застосування зазначених заходів, а також мінімальні вимоги, які стосуються, серед іншого, тривалості, зберігання, використання відповідної інформації, доступу до неї третьої осіб, заходів для збереження недоторканості та конфіденційності інформації й порядку її знищення, - це дає достатні гарантії від зловживань та свавілля органів влади.

У 2017 р. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, посилаючись на вищевказане рішення ЄСПЛ, звернулася до Конституційного Суду України з поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2 ст. 26 Закону України «Про Національну поліцію», зазначивши, що законодавство, яке передбачає втручання держави у приватне життя людини у вигляді відібрannя та зберігання зразків її ДНК, має містити обсяг та порядок застосування відповідних заходів, а також мінімальні вимоги, які стосуються, серед іншого, тривалості зберігання, використання відповідної інформації, доступу до неї третьої осіб, заходів для збереження

недоторканності та конфіденційності інформації та порядку її знищення. За відсутності таких положень норма закону, яка надає повноваження збирати та зберігати зразки ДНК, надає необмежену дискрецію державному органу та її застосування призводить до свавільного втручання у захищene право особи на особисте життя [18]. Проте позицію Конституційного Суду України із цього питання так і не було сформульовано, з огляду на відкликання подання новопризначеним Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, а ч. 2 ст. 26 Закону України так і не зазнала доповнень, що згодом може привести до визнання порушення принципу верховенства права в діяльності поліції.

Так само порушення принципу верховенства права через недотримання такого його складника, як юридична визначеність, або якість закону, може бути наявне в питаннях урегулювання мирних зібрань. Так, у справі «Вєренцов проти України» (заявника було притягнено до відповідальності за організацію та проведення мирної демонстрації та, відповідно, порушено його право на свободу мирних зібрань) ЄСПЛ акцентував увагу на тому, що «закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим із достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку». Проте й досі крім ст. 39 Конституції в Україні відсутнє спеціальне законодавство, хоча Конституційний суд у своєму рішенні 2011 р. [19] звертав увагу на необхідність прийняття спеціальних норм у законодавстві з цього питання.

Слід пам'ятати, що Національна поліція наряду з іншими правоохоронними органами відіграє ключову роль у забезпеченні безпеки. Поліція не лише забезпечує безпеку у традиційному розумінні шляхом попередження правопорушень та притягнення правопорушників до відповідальності, а й сприяє встановленню безпеки у ширшому сенсі, що включає верховенство права та гарантії індивідуальної свободи. Якщо держава прагне зберегти монополію на застосування сили, важливо, щоб поліцейських сприймали як законних гарантів безпеки. В основі цього процесу лежить прийняття та впровадження відповідної нормативно-правової бази, у рамках якої діятиме поліція [20].

Поліція є органом виконавчої влади, тому дотримання поліцейськими принципу верховенства права напряму залежить від якості законодавства. Відповідно до сталої судової практики, правозастосовчий орган у разі неточності, недостатньої чіткості, суперечливості норм позитивного права

має тлумачити та застосовувати норму на користь суб'єкта приватного права, адже якщо держава або місцеве самоврядування нездатні забезпечити видання зрозумілих загальнообов'язкових правил поведінки, негативні наслідки у спірних правовідносинах неправомірно покладати на іншу особу [21]. На важливості досконалого законодавства, що повинно бути більш точним, зрозумілим та доступним, як передумови успішної та ефективної реалізації поліцією своїх завдань наголошує і Г. Шевчук, досліджуючи принцип верховенства права та завдання поліції [3, с. 123]. Дійсно, українсько, щоб нормативно-правові акти, якими керуються поліцейські, відповідали усталеним характеристикам юридичної визначеності та якості закону. Адже норми права, що не відповідають критерію «якості закону», суперечать і такому елементу принципу верховенства права, як оборона свавілля, а застосування таких норм може привести до порушення конституційних прав особи та неможливості адекватного захисту від необмеженого втручання суб'єктів владних повноважень, зокрема поліцейських, у права такої особи.

Окремий акцент законодавець у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про Національну поліцію» зробив на такому важливому складнику принципу верховенства права, як урахування практики ЄСПЛ [1]. ЄСПЛ установлює практичні рамки застосування верховенства права, не даючи можливості його ігнорування. Закріпивши в Законі таке положення, законодавець чітко вказав поліції на обов'язок аналізувати практику ЄСПЛ, ураховувати її під час службової підготовки й у своїй діяльності. Слід погодитися з Е. Шило, що закріплення в законодавстві такого прогресивного положення є дуже важливим та сприятиме підвищенню правосвідомості у правоохоронців і утвердженню верховенства права [22]. При цьому важливо забезпечити своєчасність ознайомлення поліцейських з рішеннями ЄСПЛ, що стосуються питань поліцейської діяльності, та правильної тлумачення його рішень. Це потребує включення даного питання до складової частини службової підготовки поліцейських та відповідних інформаційних ресурсів з узагальненням практики ЄСПЛ із питань поліцейської діяльності.

**Висновки.** Отже, принцип верховенства права є основоположним у діяльності поліції й у цілому охоплює принципи дотримання прав і свобод людини та законності. Загальними складниками принципу верховенства права є: 1) дотримання

прав людини та пріоритетність прав та свобод людини як найвищих цінностей та основоположних засад змісту і спрямованості діяльності держави, зокрема Національної поліції України; 2) правова (юридична) визначеність законів та інших нормативно-правових актів; 3) законність (у тому числі прозорий, підзвітний і демократичний процес ухвалення законів); 4) заборона сваволі; 5) доступ до правосуддя (включає також доступ до правової допомоги); 6) недискримінація і рівність перед законом. Неналежне забезпечення такого складника принципу верховенства права, як правова (юридична) визначеність законів, може мати особливо негативний безпосередній вплив на ефективність виконання завдань, які стоять перед поліцією.

Спеціальним складником принципу верховенства права та важливою умовою його реалізації є урахування практики Європейського суду з прав людини. Доцільно створити та підтримувати в актуальному стані відповідні інформаційні ресурси з узагальненням практики ЄСПЛ з питань поліцейської діяльності. Це сприятиме доступності рішень ЄСПЛ для поліцейських та запобігатиме їх викривленому тлумаченню з боку викладачів або інструкторів, які проводять навчання поліцейських.

### Література

1. Про Національну поліцію : Закон України № 580-VIII від 02.07.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/print>.
2. Гурковський М.П., Єсімов С.С. Основні принципи діяльності поліції щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 171-184.
3. Шевчук Г. Принципи та завдання діяльності органів Національної поліції України. *Адміністративне право та процес*. 2019. № 7. С. 120-124. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/7/22.pdf>.
4. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. Адміністративне право України : підручник / за ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер. 2015. 568 с.
5. Євтушок В.А., Цебинога В.Ю. Принципи діяльності поліції: зарубіжний досвід і перспективи впровадження в Україні. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 1(85). С. 173-179. URL: <https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/17/17>.
6. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

7. Волоско В. Демократичні принципи діяльності органів внутрішніх справ. *Демократичне врядування*. 2008. Вип. 2. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik2/fail/Volosko.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Volosko.pdf).

8. Козубра М.І. Принцип верховенства права і права людини. *Права людини і правова держава*. Харків. 1998. С. 47-48.

9. Кривицький Ю. Верховенство права як принцип діяльності міліції: перспективи закріплення та реалізації в умовах реформування МВС України. *Юридична Україна*. 2013. № 8. С. 8-13.

10. Власенко Д.В. Верховенство права як провідний принцип організації та функціонування Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 6. Т. 1. С. 160-163.

11. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у 2-х кн. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юридична думка. 2008. Кн. 1. 344 с.

12. Довгерт А.С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права. *Університетські наукові записки*. 2007. № 2. С. 83-89.

13. Верховенство права : Доповідь, схвалена Венеційською комісією на 86-му пленарному засіданні. *Право України*. 2011. № 10. С. 168-184. URL: [https://www.venice.coe.int/files/articles/Holovathy\\_RoL.pdf](https://www.venice.coe.int/files/articles/Holovathy_RoL.pdf).

14. Рішення Конституційного Суду України від 08 червня 2016 року № 3-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-16#Text>.

15. Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10#Text>.

16. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>.

17. Рішення Європейського суду «S. та Марпер проти Сполученого Королівства» від 04 грудня 2008 року. URL: <https://rm.coe.int/168059920d>.

18. Конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 13.02.2017. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/ccu/5\\_422.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/ccu/5_422.pdf).

19. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#n54>.

20. Коментар Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи до проектів законів України «Про органи внутрішніх справ» та «Про Національну поліцію». URL: <https://rm.coe.int/168068460a>.

21. Берназюк Я. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для

особи тлумачення закону. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1011199/>.

22. Шило Є.П. Правові принципи діяльності Національної поліції України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 6. Т. 2. С. 154-164.  
URL: [http://apnl.dnu.in.ua/6\\_2018/tom\\_2/39.pdf/](http://apnl.dnu.in.ua/6_2018/tom_2/39.pdf/).

*Ковальова О. В.,  
кандидат юридичних наук,  
професор кафедри  
адміністративної діяльності поліції  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ*

## КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ 1996 РОКУ: ПОЛОЖЕННЯ ПРО СОЦІАЛЬНУ ДЕРЖАВУ (ЧАСТИНА ДРУГА)

Королевська Н. Ю.

Мета статті - за допомогою статистичного методу проаналізувати текст Конституції України 1996 року з погляду закладених у його положеннях основ подальшої розбудови України як соціальної держави (усі розділи, крім розділів I та II). Гіпотезою викладеного у статті стислого аналізу положень Основного закону України 1996 року є таке твердження: «на конституційному рівні в Україні соціальним проблемам приділено недостатньо уваги, так само як і перспективним напрямам подальшої розбудови соціальної держави».

Варто звернути увагу на кількість статей, у яких уживається прікметник «соціальний» чи однокореневі слова, а також на кількість таких слів загалом. Саме тому в Таблиці 1 результати вміщено у двох колонках - перша представляє «постатейну» статистику, а друга - статистичні показники щодо конкретних згадок. Третя колонка охоплює випадки, у яких прікметник «соціальний» ужито через дефіс із прікметником «економічний».

Статистичний аналіз положень Основного закону України 1996 року дає підстави узагальнити, що слова з коренем «-соціал-» містяться в таких його структурних частинах, як: Преамбула, «Загальні засади», «Права, свободи та обов'язки людини і громадянині» (не аналізуються в цій статті), а також «Верховна Рада України», «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», «Правосуддя», «Територіальний устрій України», «Автономна Республіка Крим», «Місцеве самоврядування».

У контексті пошуку конституційних основ для розбудови соціальної держави в Україні акцентовано увагу на таких статистичних показниках, як: а) кількість статей, у яких уживаються слова з коренем «-соціал-» - 20; б) кількість прикладів уживання слів із коренем «-соціал-» - 24 (у тому ж значенні, як у словосполученні «соціальна держава», - 22 випадки); в) кількість випадків уживання прікметника «соціально-економічний» - 7.

**Ключові слова:** держава, Основний закон, соціальні права, соціальна функція держави, соціальна функція права, соціальна політика.

Korolevska N. Yu. Constitution of Ukraine of 1996: provisions on the social state (Part two)

The aim of the article was to use the statistical method to analyze the text of the Constitution of Ukraine of 1996 in terms of the foundations laid in its provisions for the further development of Ukraine as a welfare state (all sections except sections I and II). The hypothesis of the brief analysis of the provisions of the Basic Law of Ukraine in 1996 is the following statement: "at the constitutional level in Ukraine, social problems are given insufficient attention, as well as promising areas for further development of the welfare state".

Attention should be paid both to the number of articles in which the adjective "social" or monosyllabic words are used, as well as to the number of such words in general. That is why in Table 1 the results are placed in 2 columns - the first presents "article-by-article" statistics, and the second - statistical indicators for specific references. The third column covers cases in which the adjective "social" is used through a hyphen with the adjective "economic".

Statistical analysis of the provisions of the Basic Law of Ukraine of 1996 gives grounds to generalize that words with the roots "social" are contained in such structural parts as: Preamble; "General principles", "Rights, freedoms and responsibilities of man and citizen" (not analyzed in this article), as well as the "Verkhovna Rada of Ukraine", "Cabinet of Ministers of Ukraine. Other executive bodies", "Justice", "Territorial system of Ukraine", "Autonomous Republic of Crimea", "Local Government".

In the context of the search for constitutional foundations for the development of the welfare state in Ukraine, attention is focused on the following statistical indicators: a) the number of articles in which words with the roots "social" are used - 20; b) the number of cases of using words with the root "social" - 24 (in the same sense as in the phrase "welfare state" - 22 cases); c) the number of cases of use of the adjective "socio-economic" - 7 cases.

**Key words:** state, Basic law, social rights, social function of state, social function of law, social policy.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Пандемія COVID-19 призвела до загострення не тільки економічної, але й соціальної кризи в Україні. Зв'язок між економікою та соціальним становищем більшості населення є тезою, яку в сучасній економічній науці ніхто не оспорює, а отже - за часів економічної кризи варто звертати особливо пильну увагу на соціальні проблеми, вирішити які покликана соціальна держава.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика розбудови соціальної держави в Україні та дослідження її сутності є найбільш популярною серед фахівців із теорії держави і права. Що ж до фахівців із конституційного права, то вони розглядають це питання як загалом (наприклад, коли йдеться про конституційні основи соціальної держави, як це робить В.В. Косович [1]), так і щодо окремих інститутів галузі конституційного права (наприклад, коли йдеться про охорону здоров'я [2], працю та права на працю [3], місцеве самоврядування [4] тощо).

**Метою статті є** за допомогою статистичного методу проаналізувати текст Конституції України

1996 р. з погляду закладених у його положеннях основ подальшої розбудови України як соціальної держави (усі розділи, крім розд. I та II). Гіпотезою викладеного у статті стислого аналізу положень Основного закону України 1996 р. є таке твердження: «на конституційному рівні в Україні соціальним проблемам приділено недостатньо уваги, так само як і перспективним напрямам подальшої розбудови соціальної держави».

**Виклад основного матеріалу.** Передусім під час застосування заявлених вище статистичного методу варто узагальнити кількісні показники щодо прямої згадки про «соціальні» інститути, явища тощо. Щоб представити результати більш наглядно, вони вміщені в Таблицю 1.

Варто звернути увагу на кількість статей, у яких уживається прикметник «соціальний» чи однокореневі слова, а також на кількість таких слів загалом. Саме тому в Таблиці 1 результати подано у 2-х колонках - перша представляє «постатейну» статистику, а друга - статистичні показники щодо конкретних згадок. Третя колонка охоплює

Таблиця 1  
Кількісні показники вживання слів із коренем *-соціал-* у Конституції України 1996 р.

Назва розділу Конституції України 1996 р.	Номер розділу	Статті	*	**	***
Преамбула			1	1	
Загальні засади	I	1-20	4	4 (3)	
Права, свободи та обов'язки людини і громадянин	II	21-68	6	10 (9)	2
Вибори. Референдум	III	69-74	-	-	
Верховна Рада України	IV	75-101	2	2	
Президент України	V	102-112	-	-	
Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади	VI	113-120	2	2	1
Правосуддя	VIII	124-131 <sup>2</sup> (зокрема, 129 <sup>1</sup> , 130 <sup>1</sup> , 131 <sup>1</sup> )	1	1	
Територіальний устрій України	IX	132-133	1	1	
Автономна Республіка Крим	X	134-139	1	1	1
Місцеве самоврядування	XI	140-146	2	3	3
Конституційний Суд України	XII	147-153 (зокрема, 148 <sup>1</sup> , 149 <sup>1</sup> , 151 <sup>1</sup> , 151 <sup>2</sup> )	-	-	
Внесення змін до Конституції України	XIII	154-159	-	-	
Прикінцеві положення	XIV	160-161	-	-	
Перехідні положення	XV	пп. 1-13, 15-16 <sup>1</sup>	-	-	
Разом			20	24 (22)	7

\* Кількість статей, у яких уживаються слова із коренем *-соціал-*.

\*\* Кількість випадків уживання слів із коренем *-соціал-*.

\*\*\* Кількість прикладів уживання прикметника «соціально-економічний».

випадки, у яких прикметник «соціальний» ужито через дефіс із прикметником «економічний».

Варто додати, що інколи в останній колонці розміщено два показники, один із яких - у дужках. Показник, який іде першим (без дужок), означає фактичну кількість разів уживання прикметника «соціальний» чи однокореневих слів. Показник, який розміщено другим (у дужках), є скоригованним з урахуванням того, чи прикметник «соціальний» або однокореневі слова застосовано в тому ж розумінні, як і у словосполученні «соціальна держава».

Варто узагальнити, що слова з коренем *-соціал-* ужито в таких структурних частинах Конституції України 1996 р., як:

- Преамбула; «Загальні засади»; «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» (не аналізуються в цій статті);
- «Верховна Рада України»;
- «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади»;
- «Правосуддя»;
- «Територіальний устрій України»;
- «Автономна Республіка Крим»;
- «Місцеве самоврядування».

Як випливає з Таблиці 1, в інших розділах Основного закону ключове слово «соціальний» чи однокореневі до нього слова не містяться. А тому варто проаналізувати вагомість уживання ключового чи однокореневих слів у вищенаведених структурних частинах, а також слінгність невживання їх у розділах Конституції України 1996 р. (крім Преамбули, розд. I та II).

Щодо розд. III «Вибори. Референдум» зауважень щодо невживання в ньому прикметника «соціальний» чи однокореневих до нього слів не виникає. Адже в цьому розділі сконцентровано положення про політичні права громадян України у частині виборів та референдумів, а також основні процесуальні положення щодо цих інститутів.

Як видно з Таблиці 1, у розд. IV Основного закону 1996 р. «Верховна Рада України» прикметник «соціальний» ужито двічі, а саме:

- у ст. 85: «До повноважень Верховної Ради України належить: <...>

6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля» [5];

- у ст. 92: «Виключно законами України визначаються: <...>

6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання

праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки» [5].

Варто підкреслити, що в обох прикладах прикметник «соціальний» ужито в такому ж розумінні, як і у словосполученні «соціальна держава».

Варто визнати, що такої кількості згадок про соціальну проблематику досить для розділу Основного закону, присвяченого Парламенту України (зважаючи на співвідношення матеріальних та процесуальних положень у цьому розділі, як і стислив характер викладу конституційних норм).

Навряд чи можна позитивно оцінити те, що в розд. V «Президент України» прикметник «соціальний» і однокореневі слова не вживаються.

По-перше, Україна є парламентсько-президентською республікою, голові держави належить істотна низка повноважень, під час реалізації яких він міг би керуватися, серед іншого, і необхідністю подальшої розбудови правової держави.

По-друге, у закордонних країнах вже давно наявна практика, коли очільник держави, окрім виконання офіційно покладених на нього повноважень, бере на себе неформальні обов'язки лідера країни, звертає увагу на ті чи ті соціальні проблеми, сприяє їх вирішенню (дивись, наприклад: [6]).

Опосередковано про важливість соціального вектора діяльності Президента України свідчать такі положення Основного закону 1996 р.:

- він є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина;

- у тексті його присяги йдеться про «добріт Українського народу», про обстоювання прав і свобод громадян.

Однак і пряма згадка про його участь у розбудові соціальної держави, у вирішенні соціальних проблем не була б зайвою.

У наступному розділі Конституції України 1996 р. - розд. VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» - двічі вжито прикметник «соціальний» і однокореневі слова, а саме:

- відповідно до ст. 116, Кабінет Міністрів України, серед іншого, «розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України» [5];

- відповідно до ст. 119, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують, серед іншого, «виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культур-

## Проблеми становлення правової демократичної держави

---

ного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку» [5].

З одного боку, зважаючи на важому роль урядової діяльності в підтриманні високого соціального рівня громадян України, може здаватися, що лише однієї згадки про «соціальність» в аналізованому підрозділі замало. Проте навряд чи можна погодитись із таким висновком. Адже традиційно в конституціях приділяють більше уваги регламентації створення та діяльності тих органів публічної влади, які формуються шляхом прямих виборів, і Конституція України 1996 р. не є винятком.

Отже, якщо Верховній Раді України в Основному законі 1996 р. в межах однайменного розділу приделено 26 статей, Президентові України - 11 статей, то Урядові - лише 6.

Якщо розрахувати середній показник уживання прикметника «соціальний» або однокореневих слів, то отримаємо таке:

- для Парламенту - 0,08;
- для Голови держави - 0;
- для Уряду - 0,2.

Тому можна дійти висновку, що на сучасному етапі положення розд. VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» Конституції України 1996 р. адекватно та повно відображають роль Уряду в розбудові соціальної держави в Україні.

Наступний розділ Основного закону України 1996 р. - це розд. VIII «Правосуддя». Здавалося б, що в ньому навряд чи буде міститись ключове для нашого дослідження слово. Але це не так, в останній статті цього розділу зазначено: «Закон можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначчих спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатністю яких обмежена» [5] (ч. 5 ст. 131<sup>2</sup>). Варто зауважити, що тут прикметник «соціальний» у словосполученні «соціальні права» ужитий у тому самому значенні, що у словосполученні «соціальна держава».

Ключове слово з погляду цієї статті вживається й у наступному розділі Конституції України - «Територіальний устрій України», однократно. А саме у ст. 132 передбачено: «Територіальний устрій України ґрунтуються на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання центра-

лізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [5].

Варто підкреслити, що прикметник «соціальний» тут ужито в тому самому розумінні, як і у словосполученні «соціальна держава». Варто рекомендувати замість словосполучення «соціально-економічний розвиток» вести мову окремо про соціальний і окремо про економічний розвиток (адже далі в цьому реченні прикметник «економічний» ужито окремо, у характеристиці відповідних особливостей регіонів).

У розд. «Автономна Республіка Крим» є однократне посилання на «соціальність» у тому ж розумінні, у якому однокореневе слово вживається у словосполученні «соціальна держава». Так, у ч. 5 ст. 138 визначено: «До відання Автономної Республіки Крим належить: <...> 5) розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля - відповідно до загальнодержавних програм» [5].

Цьому положенню Конституції України варто адресувати ті самі зауваження та рекомендацію, як і положенню з попередньо проаналізованого розділу. А саме: варто вести мову про соціальний, економічний та культурний розвиток (окремо), а більш точним було б застосовувати дещо інший порядок розташування цих прикметників, почати із прикметника «економічний» (тобто вести мову про «економічний, соціальний та культурний розвиток»).

Останній розділ Конституції України 1996 р., у якому знаходиться прикметник «соціальний» і однокореневі слова, - це розд. XI «Місцеве самоврядування».

По-перше, варто звернути увагу на ч. 1 ст. 143, де зазначено: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управлюють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють,

реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [5].

По-друге, наступна (друга) частина цієї статті передбачає: «Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції» [5].

Отже, прикметник «соціальний» ужито в цьому розділі тричі, кожного разу йдеться про «соціально-економічні» явища (розвиток, програми). За аналогією із зауваженнями, сформульованими до попередніх розділів, варто також запропонувати:

- у першому прикладі вести мову не про «програми соціально-економічного та культурного розвитку», а про «програми економічного, соціального та культурного розвитку»;

- у другому - вести мову не про «програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів», а про «програми економічного, соціального та культурного розвитку відповідних областей та районів»;

- у третьому - наголошувати не на «реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм», а на «реалізації спільних економічних, соціальних і культурних програм».

На користь цієї пропозиції варто також додати, що в Конституції України 1996 р. йдеться про «соціальну державу», а не про «соціально-економічну державу». Соціальна спрямованість економіки, про яку також згадується в Основному законі, є лише одним із чинників розбудови соціальної держави, а тому навряд чи доцільно на рівні Конституції настільки часто вживати прикметник «соціально-економічний» (7 разів).

Наприкінці Основного закону України 1996 р. розміщено такі розділи, як: «Конституційний Суд України», «Внесення змін до Конституції України», «Прикінцеві положення» та «Перехідні положення». Як випливає з Таблиці 1, у цих розділах не вживаються прикметник «соціальний» і однокореневі слова, що навряд чи можна вважати недо-

ліком з огляду на зміст цих структурних частин Конституції.

**Висновки.** Статистичний аналіз положень Основного закону України 1996 р. дає підстави узагальнити, що слова з коренем *-соціал-* містяться в таких його структурних частинах, як: Преамбула, «Загальні засади», «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» (не аналізуються в цій статті), а також «Верховна Рада України», «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», «Правосуддя», «Територіальний устрій України», «Автономна Республіка Крим», «Місцеве самоврядування».

У контексті пошуку конституційних основ для розбудови соціальної держави в Україні акцентовано увагу на таких статистичних показниках: а) кількість статей, у яких уживаються слова з коренем *-соціал-* - 20; б) кількість прикладів уживання слів із коренем *-соціал-* - 24 (у тому ж значенні, як у словосполученні «соціальна держава», - 22); в) кількість випадків уживання прикметника «соціально-економічний» - 7.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у тому, щоб проаналізувати положення Конституції України 1996 р. не тільки формально, відшукуючи прикметник «соціальний» і однокореневі слова, але і змістово. Адже далеко не завжди ті положення Основного закону, у яких немає слів із коренем *-соціал-*, не є вагомими для розбудови правової держави в Україні.

#### Література

1. Косович В.В. Конституційні основи соціальної держави. *Приватне та публічне право*. 2019. № 1. С. 18-22.
2. Mishyna N., Surilova O. Constitutional and Administrative Aspects of the Ukrainian Medical Code. *Wiadomosci Lekarskie*. 2020. № 1. P. 191-195.
3. Прилипко С.М. Право на працю в системі прав людини. *Право України*. 2014. № 6. С. 102-110.
4. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Аналітично-порівняльне правознавство* : електронне наукове видання. 2021. № 1. С. 26-30.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Мішина Н.В. Президенти як суспільні лідери. *Юридичний вісник*. 2011. № 2. С. 64-68.

Королевська Н. Ю.,  
кандидат економічних наук

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У СВІТЛІ РЕЗОЛЮЦІЇ РАДИ БЕЗПЕКИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ № 1325 ТА СУМІЖНИХ РЕЗОЛЮЦІЙ

Орловська Н. А., Степанова Ю. П.

Стаття висвітлює вплив рекомендаційних документів, зокрема резолюції Організації Об'єднаних Націй, на розвиток ідеї гендерної рівності, зокрема й розширення прав жінок у секторі безпеки й оборони.

Вказано на проблемні питання, які перешкоджають розвитку гендерної політики загалом, наголошено на ролі міжнародних стандартів дотримання гендерної рівності в їх розв'язанні. Окреслено міжнародні документи обов'язкового характеру, які створюють систему взаємодоповнюючих правових норм, спрямованих на забезпечення гендерної рівності в усіх сферах суспільного життя.

Встановлено, що підставою для ухвалення Резолюції Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй № 1325 у 2000 році була необхідність переведення у сферу політики та практичних дій розуміння того, що жінки непропорційно страждають від військових конфліктів та їхніх наслідків і водночас непропорційно представлені у процесах ухвалення рішень і проведення мирних переговорів. Зазначено провідну роль Резолюції № 1325 у розвитку міжнародного гуманітарного права і норм у сфері захисту прав жінок під час та після конфліктів, а також забезпечення гендерної рівності та розширення прав жінок у секторі безпеки й оборони.

Зазначено, що впровадження вимог Резолюції № 1325 здійснюється двома шляхами: по-перше, через міжнародні організації, які сприймають ці вимоги, вносячи відповідні зміни і в установчі документи, і у свою організаційно-функціональну діяльність, надалі поширюють і впроваджують їх, коли передбачають на території цих держав, або залучають їхніх представників до реалізації визначених заходів, місій тощо; по-друге, впливом на гендерну політику держави та механізми її реалізації, від розроблення стратегічних, програмних та планувальних документів, створення правової основи для забезпечення гендерної рівності та розширення прав жінок у секторі безпеки й оборони, до практичного їх упровадження.

Відображене поетапне впровадження в Україні вимог Резолюції № 1325 шляхом ухвалення та реалізації Національних планів дій з виконання Резолюції Ради

Безпеки Організації Об'єднаних Націй № 1325 «Жінки, мир, безпека» (на період до 2020 року та надалі на період до 2025 року).

Запропоновано розглядати розбудову національної правової системи гарантування гендерної рівності як один із пріоритетних напрямів науково-прикладних досліджень.

**Ключові слова:** права людини, гендерна рівність, резолюція, збройний конфлікт, насильство, миротворча місія, національна правова система гарантування гендерної рівності.

Orlovska N. A., Stepanova Yu. P. The gender equality ensuring actual issues in the UN Security Council Resolution № 1325 and related resolutions context

The basic recommendations, including corresponding UN resolutions, impact on the gender equality idea development (in particular, women's empowerment in security and defense sector) are highlighted in the article.

There is addressed to problematic issues hindering the gender policy development, emphasized on the role of international standards in the process of related problems solving.

International mandatory documents creating a complementary legal norms system aimed at gender equality ensuring in all spheres of public life have been outlined.

There is found out that UN Security Council Resolution № 1325 (2000) adoption was based on the need to translate into policy and practical action the next understanding that women: suffer disproportionately from military conflicts and their consequences; are disproportionately represented in decision-making and peace negotiations.

The Resolution № 1325 key role in the development of international humanitarian law and norms in the sphere of women's rights protection during and after conflicts was noted. This role is also important for gender equality and women's rights ensuring in the security and defense sector.

It is accented that S/RES/1325 (2000) requirements implementation carried out in two ways: through international organizations that accept these requirements, making appropriate changes in the constituent documents and their organizational and functional activities, further

*disseminating and implementing them while in the territory of these states, or involving their representatives in the certain measures implementation, missions, etc.; influencing the state gender policy and its implementation mechanisms, beginning from the strategic, program and planning documents development, with the subsequent of a legal basis creation for gender equality and women's empowerment in the security and defense sector, and its practical implementation.*

For Ukraine the gradual implementation of the S/RES/1325 (2000) requirements through the National Action Plans for the implementation of UN Security Council Resolution № 1325 "Women, Peace, Security" (up to 2025) is introduced.

*It is proposed to consider the national legal system for gender equality development guaranteeing as one of the priority areas of scientific and applied research.*

**Key words:** human rights, gender equality, resolution, armed conflict, violence, peacekeeping mission, national legal system for gender equality guaranteeing.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Із дня проголошення незалежності Україна розбудовує демократичну правову державу, невід'ємною ознакою якої є дотримання прав людини і громадянина загалом та забезпечення гендерної рівності зокрема. Дотепер цьому перешкоджають як недосконалість системи правового регулювання, так і окремі стереотипи, які побутують у суспільній думці та впливають на різні сфери життя. Ці два чинники кореляційно пов'язані один з одним, що зумовлює необхідність створення якісної правової основи, яка сприятиме досягненню рівності чоловіків та жінок.

Водночас варто враховувати, що формування національної законодавчої бази забезпечення та дотримання гендерної рівності значною мірою визначено міжнародними глобальними і регіональними стандартами, які мають різний ступінь обов'язковості. Основний масив міжнародних документів має загальний характер, охоплює всі сфери суспільного життя, однак деякі з них мають специфічний вектор спрямованості. Зокрема, ідеться про Резолюцію Ради Безпеки ООН № 1325 (2000) (далі - Резолюція № 1325) [1], яка істотно вплинула на розвиток міжнародного гуманітарного права і норм у сфері захисту прав жінок під час та після конфліктів, а також сприяла забезпеченню гендерної рівності та розширенню прав жінок у секторі безпеки й оборони. З'ясування змісту та тлумачення відповідних приписів міжнародних документів слугуватиме розвитку національної правової системи гарантування гендерної рівності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Останнім часом у науковій літературі забезпечення гендерної рівності приділяється особлива увага. Так, значення Резолюції № 1325 висвітлювали у своїх дослідженнях О. Волобуєва, О. Ганьба, В. Зъолка, О. Лемешко, М. Крочук, Н. Камінська, В. Купчишина, О. Левченко, О. Перунова, М. Ратушний, Н. Орловська, О. Царенко, О. Хлівнюк, О. Христюк та інші. Проводяться численні відомчі, загальнонаціональні та міжнародні наукові форуми з гендерної тематики загалом та присвячені реалізації вимог Резолюції № 1325 зокрема.

Однак, незважаючи на поступ в удосконаленні нормативно-правового регулювання гендерної політики та гендерних процедур відбору й утримання персоналу / особового складу, правового та соціального захисту дружин чоловіків-військовослужбовців - учасників бойових дій тощо, залишаються суттєві проблемні питання щодо визнання жінки активним суб'єктом громадянського суспільства та державотворення відповідно до міжнародних стандартів у сфері забезпечення гендерної рівності [2].

**Метою статті** є аналіз впливу міжнародних рекомендаційних документів, зокрема Резолюції № 1325 та низки резолюцій Ради Безпеки ООН, на концептуальні питання забезпечення гендерної рівності в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Основу гендерної політики, яку проводить Україна, сформували загальновизнані міжнародні норми, зафіксовані в Загальній декларації прав людини, Конвенції про політичні права жінок, Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок та інших документах. Будучи однією з держав - засновниць ООН, Україна поділяє принципи ООН і розуміння гендерної рівності як необхідної умови досягнення сталого розвитку держави, створення умов для всебічного розвитку людського потенціалу [3, с. 8].

Розвитку ідей гендерної рівності сприяло проведення у 2000 р. Саміту тисячоліття, де було ухвалено Декларацію тисячоліття ООН, у якій представлено 8 Цілей розвитку тисячоліття, яких держави-учасниці домовились досягти до 2015 р. Серед них було зазначено ціль «сприяти гендерній рівності і розширенню прав жінок» [4, с. 21-27]. Okрім того, цього ж року було проведено спеціальну сесію Генеральної асамблей ООН під назвою «Жінки у 2000 р.: рівність між чоловіками і жінками, розвиток і мир у ХХІ ст.».

У вересні 2015 р. в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблей ООН у Нью-Йорку відбувся Саміт

ООН зі сталого розвитку та ухвалення Порядку денного розвитку після 2015 р., на якому було затверджено нові орієнтири розвитку. Підсумковим документом Саміту «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 р.» у продовження дій, спрямованих на те, щоб покінчити з бідністю, захистити планету і забезпечити мир і процвітання для всіх людей у світі, було ухвалено 17 Глобальний цілей сталого розвитку, реалізація яких запланована до 2030 р., одна з них - забезпечення ґендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчаток (Ціль 5) [5].

Одним із найбільш важливих документів, спрямованих на досягнення означених цілей, є Резолюція № 1325, ухвалена 31 жовтня 2000 р. Важливість цього документа посилюється в ситуації воєнної агресії Російської Федерації та тимчасової окупації частини території України.

Передувало Резолюції № 1325 ухвалення Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.); Пекінської декларації та Платформи дій (1995 р.); Висновків Економічної і соціальної ради ООН щодо впровадження ґендерного підходу на всіх рівнях (1997 р.); заяви Президента Ради Безпеки (Бангладеш) 8 березня 2000 р.; Віндуksької Декларації та Намібійського плану дій щодо впровадження ґендерної перспективи в багатовимірних операціях з підтримки миру (травень 2000 р.); Підсумкового документа Спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН «Жінки у 2000 р.: рівність між чоловіками і жінками, розвиток і мир у ХХІ ст.».

Резолюція № 1325 ухвалювалася в той час, коли в низці держав світу розгорталися воєнні конфлікти, у деяких державах існувала їх загроза. Рада Безпеки ООН рекомендувала дієві механізми врегулювання таких конфліктів та запобігання їх виникненню, логічним було долучити до цієї роботи жінок [6, с. 19]. Водночас ухвалення Резолюції № 1325 у 2000 р. було зумовлене необхідністю переведення у сферу політики та практичних дій розуміння того, що жінки непропорційно страждають від військових конфліктів та їхніх наслідків і водночас непропорційно представлені у процесах ухвалення рішень і проведення мирних переговорів. Факт її ухвалення Радою Безпеки ООН - органом, який, відповідно до ст. 24 Статуту ООН, є відповідальним за підтримку міжнародного миру та безпеки, показав урядам держав, що Рада Безпеки ООН уважає за необхідне залучати досвід жінок для врегулювання конфліктів, відновлення миру,

захисту жінок від ґендерно зумовленого насильства під час конфліктів [7, с. 25-26].

Отже, рекомендації, які містить Резолюція № 1325, охоплюють два важливі напрями: 1) активізацію включення жінок до сектору безпеки й оборони та миротворчої діяльності; 2) збільшення уваги до жінок, що непропорційно страждають у ситуації конфлікту.

У рамках реалізації першого напряму для підтвердження важливої ролі жінок у запобіганні конфліктам і врегулюванні таких, у розбудові миру, підкреслення важливості їхньої рівноправної та всебічної участі в усіх зусиллях із підтримки і допомоги в укріпленні безпеки, необхідності посилення їхньої участі у процесі ухвалення рішень стосовно запобігання конфліктам і їх урегулювання Рада Безпеки ООН надає рекомендації як державам, так і міжнародним організаціям щодо залучення жінок до врегулювання військових конфліктів, а саме щодо:

1) забезпечення більш активної участі жінок на всіх рівнях в ухваленні рішень щодо припинення й урегулювання конфліктів;

2) активізації участі жінок на директивних рівнях у врегулюванні конфліктів і мирних процесах, зокрема призначення жінок на посади спеціальних представників і посланців, доручення їм здійснення місій добрих послуг;

3) включення жінок до реалізації операцій ООН як військових спостерігачів, цивільного поліцейського персоналу, співробітників із прав людини і гуманітарного персоналу;

4) підготовки і надання матеріалів, які стосуються захисту прав і особливих потреб жінок, включення їх у національні програми підготовки цивільного і поліцейського персоналу;

5) добровільної фінансової, технічної і матеріальної підтримки діяльності щодо підготовки персоналу з урахуванням ґендерних аспектів тощо [1].

У рамках реалізації другого напряму, зважаючи на те, що цивільне населення, особливо жінки та діти, становлять більшість серед тих, на кому негативно відображаються збройні конфлікти, включаючи біженців і вимушених переселенців, Рада безпеки ООН:

1) закликає всі сторони у збройних конфліктах повною мірою дотримуватись міжнародно-правових норм, які стосуються прав і захисту жінок і дівчаток;

2) закликає всі сторони у збройних конфліктах уживати спеціальні заходи для захисту жінок і дівчаток від насильства, зумовленого статевою принадлежністю;

3) вказує на зобов'язання держав припинити військові кримінальні правопорушення, правопорушення проти миру і безпеки людства, зокрема і ті, які стосуються сексуального й інших форм насильства щодо жінок і дівчаток, забезпечувати притягнення винних осіб до відповідальності;

4) закликає всі сторони у збройних конфліктах поважати цивільний і гуманітарний характер поселень для біженців;

5) виражає свою готовність забезпечити врахування місіями Ради Безпеки ООН гендерних аспектів і прав жінок, зокрема і шляхом проведення консультацій із місцевими і міжнародними жіночими групами;

6) під час узгодження та здійсненні мирних угод закликає враховувати особливі потреби жінок і дівчаток під час репатріації, розселення, реабілітації, реінтеграції і постконфліктного відновлення тощо [1].

Узагальнюючи викладене, можемо визначити, що Рада Безпеки ООН покладає на держави-учасниці такі ключові зобов'язання, як: гендерний баланс на всіх рівнях ухвалення рішень; гендерна перспектива в миротворчості; гендерні перспективи у звітах Генсекретаря й у місіях Ради Безпеки ООН; гендерна перспектива в постконфліктному процесі; захист та повага до прав жінок і дівчаток [6, с. 9]. Функціонування механізму реалізації рекомендацій Резолюції № 1325 на міжнародному та національному рівнях ґрунтуються на таких засадах, як упровадження, запобігання, участь та захист [6, с. 10].

У 2015 р. Раді Безпеки ООН було представлене Глобальне дослідження щодо впровадження Резолюції № 1325 «Запобігання конфліктам, перехідне правосуддя, забезпечення миру». Дослідження було підготовлено групою експертів у складі 15 обраних осіб - представників керівництва ООН, дипломатів, дослідників, практиків із держав, координацію яких здійснювали ООН-жінки. Як зазначено в дослідженні, протягом 1990-2010 рр. було укладено 585 мирних договорів, однак лише:

1) у 92 із них були згадані жінки: як потерпілі від конфлікту або як ті, хто на собі відчуває наслідки цього конфлікту (приблизно 16% загальної кількості укладених документів);

2) у 16 включені положення про права жінок (менше 3%);

3) у 13 передбачено посилення ролі жінок як умова реалізації договору (2%);

4) у 9 пропонувалися квоти або резервування місць для жінок в органах виконавчої та законодавчої влади (1,5%);

5) у 8 згадана необхідність посилення жіночих організацій та інфраструктури, яка служить жіночим потребам (1,3%);

6) у 7 згадувалися специфічні механізми, завдяки яким можна зменшити рівень насильства щодо жінок, а також включення жінок і дівчат у процес демобілізації, роззброєння та реінтеграції (1,2%);

7) у 5 йдеться про необхідність участі жінок у діяльності поліції та реформування поліції з орієнтацією на потреби жінок, а в 4 наголошується на необхідності участі жінок у системах правосуддя [7, с. 27], що становить менше 1% укладених документів.

У свою чергу, тема сексуального насильства проти жінок під час конфліктів, зокрема згвалтування як засіб підкорення іншої сторони в конфлікті, як це сталося під час низки збройних конфліктів на Балканах у 1991-2000 рр. у Хорватії, Косові, Боснії, а також в африканських конфліктах, зокрема в Руанді, згадувалася лише у двох десятках договорів [6, с. 23].

Як можна бачити, питома вага міжнародних договорів, які б безпосередньо торкалися специфічного становища чи потреб жінок, надзвичайно мала. І найважливіше, що це стосується питань активної участі жінок у вирішенні найгостріших проблем власних громад. Водночас, за висновками дослідників, за участі жінок у мирних переговорах спостерігається на 20% збільшення ймовірності укладення мирної угоди тривалістю 2 роки, на 35% - збільшення ймовірності укладення мирної угоди тривалістю 15 років.

З огляду на це лобіювання участі жінок на всіх етапах ведення мирних переговорів, запобігання конфліктам і врегулювання їх залишаються актуальними нині, зокрема й в Україні, в умовах тимчасової окупації окремих територій.

У контексті посилення участі жінок у миротворчості та захисті прав жінок під час військових конфліктів Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок запропонував державам Загальну рекомендацію № 30 щодо становища жінок в умовах запобігання конфліктам, у конфліктних та постконфліктних ситуаціях [8].

Після ухвалення Резолюції № 1325 було ухвалено низку суміжних (іх ще називають «сестринськими») резолюцій (№ № 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122, 2242, 2467), у яких підкреслено важливість забезпечення рівноправної і всебічної участі жінок у припиненні і врегулюванні збройних конфліктів; розглядаються наслідки сексуального насильства для життя жінок; заохочуються роз-

## Проблеми становлення правової демократичної держави

роблення і використання показників і стандартів для відстеження прогресу в діяльності жінок із питань миру і безпеки, зокрема й сексуального насильства в умовах конфлікту; міститься заклик підвищувати обізнаність із гендерних питань шляхом забезпечення підготовки і нарощування потенціалу миротворчого персоналу, а також взаємодіяти із суспільством і активно сприяти тому, щоби заходи запобігання і захисту застосовувались з урахуванням виявлених причин збройних конфліктів [9].

З аналізу практики впровадження вимог Резолюції № 1325 та суміжних резолюцій можемо зробити висновок про наявність двох шляхів такого впровадження в окремих державах:

- по-перше, через міжнародні організації, які сприймають ці вимоги, вносять відповідні зміни і в установчі документи, і у свою організаційно-функціональну діяльність, надалі поширяють і впроваджують їх, перебуваючи на території цих держав або залучаючи їхніх представників до реалізації певних заходів, операцій, місій тощо;
- по-друге, впливати безпосередньо на гендерну політику певної держави та механізми її реалізації, починаючи з розробки стратегічних, програмних та планувальних документів та, надалі, переходячи до створення правової основи забезпечення гендерної рівності і розширення прав жінок у секторі безпеки й оборони, практичного їх упровадження.

Зокрема, щодо першого шляху. Контроль за реалізацією рекомендацій Резолюції № 1325 та супутніх документів під час здійснення миротворчих місій ООН здійснює Департамент миротворчих операцій. Департамент опирається у своїй діяльності на Директиву «Політика щодо забезпечення гендерної рівності в миротворчих операціях». Провідними принципами Директиви є інклюзивність, недискримінація, гендерний баланс, ефективність [10, с. 12].

Досвід проведення миротворчих місій показує, що жінки-миротвориці можуть підвищити ефективність місії, тому що:

- 1) жіночий військовий персонал необхідний для проведення персонального огляду жінок на контролюно-пропускних пунктах, в аеропортах тощо;
- 2) місцеві чоловіки та жінки переважно вважають жінок-миротвориць більш чуйними, ніж чоловіків-миротворців;
- 3) жінки-миротвориці здатні швидше отримати інформацію від місцевих жінок, яка може слугувати цінними розвідданими;

4) жінки та чоловіки, які стали жертвами сексуального насильства, більш склонні розповідати про це саме жінкам-миротворицям;

5) жінки-миротвориці слугують позитивним прикладом для місцевих жінок приєднуватися до збройних сил і сил безпеки [11, с. 2].

Важливим є досвід упровадження Резолюції № 1325 у діяльності НАТО. Політика НАТО щодо імплементації цього документа заснована на положеннях самої Резолюції, Стратегічної концепції НАТО, ухваленої на Лісабонському саміті у 2010 р., та здійснюється відповідно до Плану дій щодо імплементації Політики НАТО/РЄАП із питань жінок, миру і безпеки.

Для підтримки інтеграції гендерних аспектів у військових операціях та підтримки дотримання Резолюції № 1325, а також пов'язаних із нею резолюцій, функціонує Комітет НАТО з гендерних перспектив. Основні результати роботи щодо впровадження гендерних питань полягають у такому: у всіх ланках військового командування запроваджено посади радників із гендерних питань, проте на їхню ефективність негативно впливає той факт, що багато з них залишаються вакантними; гендерні аспекти включені до процесу оборонного планування і звітування державами-членами; гендерна рівність є основним принципом Програми НАТО в галузі розбудови оборонного потенціалу (третій проект Цільового фонду НАТО для Йорданії є першим таким проектом, який присвячено включеню жінок-військовослужбовців, а також питанням підготовки з гендерних питань у Збройних силах країни; забезпечення гендерного балансу також є одним із пріоритетних напрямів у рамках Комплексної програми допомоги Україні); Програма НАТО у галузі освіти і підготовки з гендерних питань відкрита для громадськості; ведеться робота щодо підвищення придатності військової техніки для жінок [12; 13].

У 2015 р. Північноатлантична рада ухвалила Військові настанови щодо запобігання і реагування на сексуальне насильство і насильство на гендерній основі. У березні 2016 р. держави - члени Альянсу ухвалили рішення про створення щорічної Дорадчої комісії із залученням представників громадськості з питань жінок, миру і безпеки.

Програма «Наука заради миру і безпеки» активно підтримує впровадження вимог Резолюції № 1325, організовує низку заходів із державами-партнерами, зокрема оцінювання виконання національних Планів дій на підтримку зазначененої Резолюції [12].

Щодо другого напряму - резолюції Ради Безпеки ООН є офіційним відображенням позиції і волі органів ООН. Урядом України ухвалено Національний план дій з виконання Резолюції Ради Безпеки ООН № 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 р., затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 113-р у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2018 р. № 637-р [14].

Під час виконання Національного плану на період до 2020 р. відбулися вагомі системні зміни, так, жінкам дозволено обійтися бойові посади у Збройних силах; ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях»; дозволено набір дівчат на навчання до військових та військово-морських ліцеїв; проведено низку навчальних заходів для фахівців сектору безпеки й оборони, просвітницьких заходів для населення; продовжено фахову підготовку кадрів центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань порядку денного «Жінки, мир, безпека»; удосконалено систему захисту жінок і дівчат, які постраждали від конфлікту (ідентифікація, надання допомоги, інформування про допомогу). Проте натепер залишаються закритими для жінок деякі посади, зокрема у військових частинах спеціального призначення, посади офіцерського складу, пов'язані з використанням вибухових речовин, водолазними роботами, усі посади на підводних човнах і надводних кораблях [15].

Надалі ухвалено новий Національний план дій з виконання Резолюції Ради Безпеки ООН № 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 р., затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 р. № 1544-р [15].

**Висновки.** Отже, поряд із Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про політичні права жінок, Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок Резолюція № 1325 та суміжні резолюції відіграють ключову роль у становленні правового регулювання питань забезпечення дотримання прав жінок та чоловіків і активізації процесів включення жінок до сектору безпеки й оборони та миротворчої діяльності в міжнародному та національному вимірі.

У процесі дослідження наголошено, що:

- рекомендації, які містить Резолюція № 1325, охоплюють два важливі напрями: 1) активізацію включення жінок до сектору безпеки й оборони

та миротворчої діяльності; 2) збільшення уваги до жінок, що непропорційно страждають у ситуації конфлікту, що дозволяє всеобічно охопити питання дотримання гендерної рівності під час урегулювання збройних конфліктів;

- ефективне впровадження в Україні вимог Резолюції № 1325 доцільно забезпечувати такими шляхами: опосередковано - через діяльність міжнародних організацій, безпосередньо - трансформацією державної гендерної політики, правових і організаційних механізмів її реалізації відповідно до вимог Резолюції № 1325.

Убачається, що це надасть можливість розбудувати національну правову систему гарантування гендерної рівності, структурне та змістове наповнення якої потребує досліджень надалі.

### Література

1. Резолюція Ради Безпеки ООН № 1325 від 3 жовтня 2000 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_669#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_669#Text) (дата звернення: 14.04.2021).
2. Левадний І. Гендерна політика - політика рівних можливостей. *Реалізація гендерної політики на сучасному етапі розвитку сектору безпеки та оборони України : стан, проблеми, перспективи* : тези II Міжнародної науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 25 березня 2020 р. Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2020. С. 142-144.
3. Ковальчук Т. Вітальне слово. *Реалізація гендерної політики на сучасному етапі розвитку суспільства: стан, проблеми, перспективи* : тези Міжнародної науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 25 квітня 2018 р. Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2018. С. 8.
4. Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000-2015 : національна доповідь. Київ, 2012. 73 с. URL: <https://idss.org.ua/monografii/2015%20MDG%20Ukr%20Report%20DRAFT.pdf> (дата звернення: 01.08.2021).
5. Глобальні цілі сталого розвитку / Представництво ООН в Україні. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html> (дата звернення: 01.08.2021).
6. Засобам масової інформації про Резолюцію РБ ООН № 1325 «Жінки. Мир. Безпека» та Національний план на виконання резолюції : методичні рекомендації. Київ, 2019. 88 с.
7. Жінки. Мир. Безпека : інформаційно-навчальний посібник для фахівців соціальної сфери. Київ, 2017. 172 с.
8. Посібник з реалізації Загальної рекомендації № 30 та резолюцій Ради Безпеки ООН «Жінки. Мир. Безпека». ООН Жінки. 2015. URL:

## Проблеми становлення правової демократичної держави

---

---

[http://womenua.today/UWC-library/unwomen/42-manual30\\_UA.pdf](http://womenua.today/UWC-library/unwomen/42-manual30_UA.pdf) (дата звернення: 17.05.2021).

9. Операции ООН по поддержанию мира / расширение прав и возможностей женщин. URL: <https://peacekeeping.un.org/ru/promoting-women-peace-and-security> (дата звернення: 08.06.2021).

10. Жінки, мир та безпека : інформаційно-методичний збірник для співробітників Міністерства оборони і Генерального штабу України. ООН Жінки. Київ, 2016. URL: [http://womenua.today/UWC-library/unwomen/47-UN\\_Women\\_WPS\\_MoD\\_Guide\\_UKR.pdf](http://womenua.today/UWC-library/unwomen/47-UN_Women_WPS_MoD_Guide_UKR.pdf) (дата звернення: 01.08.2021).

11. Військова реформа і ґендерні питання : практичний посібник. ООН Жінки. Київ, 2016. URL: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_Practice\\_Note%203%20Defence\\_UKR.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_Practice_Note%203%20Defence_UKR.pdf) (дата звернення: 01.08.2021).

12. Щорічний звіт Генерального секретаря НАТО: 2016. URL: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_03/20170313\\_SG\\_AnnualReport\\_2016\\_en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_SG_AnnualReport_2016_en.pdf) (дата звернення: 12.06.2021).

13. Щорічний звіт Генерального секретаря НАТО: 2019. URL: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/3/pdf\\_publications/sgar19-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/3/pdf_publications/sgar19-en.pdf) (дата звернення: 14.06.2021).

14. Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН № 1325 «Жінки, мир, безпека»

на період до 2020 р., затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 113-р у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2018 р. № 637-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 12.07.2021).

15. Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН № 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 р., затверджений розпорядженням Кабінету міністрів України від 28 жовтня 2020 р. № 1544-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1544-2020-%D1%80> (дата звернення: 29.07.2021).

**Орловська Н. А.,**  
доктор юридичних наук, професор,  
начальник кафедри теорії права та криміально-процесуальної діяльності  
Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

**Степанова Ю. П.,**  
кандидат юридичних наук,  
заступник начальника науково-дослідного відділу  
Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

## КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ЗАПОБІГАННЯ УХИЛЕННЯМ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ, ЗБОРІВ ТА ОБОВ'ЯЗКОВИХ ПЛАТЕЖІВ

Бабенко А. М., Зубатенко О. М.

У сучасних умовах у зв'язку зі стрімким розвитком підприємницької діяльності все частіше стали фіксуватися випадки ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів юридичними і фізичними особами, причому із застосуванням різноманітних способів приховання прибутків та небажанням роботи відрахування коштів у бюджет держави. Залишення без вирішення проблеми ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів призведе до розвитку негативних тенденцій у соціально-економічній сфері, що виражатиметься у порушенні правил чесної конкуренції, зростанні рівня корупції, недостатньому фінансуванню суспільного сектору господарства, відтоку капіталів за межі держави тощо.

В аспекті ускладненої економічної ситуації в Україні особливої гостроти набувають питання запобігання злочинам, пов'язаним з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів. На цей момент в Україні відсутній налагоджений механізм реалізації запобіжної функції компетентними органами, що здатний забезпечувати ефективну мінімізацію злочинів у сфері господарської діяльності. Від удалого вирішення цієї проблеми значною мірою залежить і належне подолання соціальних, політичних, економічних та правових проблем у державі. Держава, що не в змозі протидіяти можливим проявам злочинності у сфері господарської діяльності, завжди перебуватиме на межі кризи та постійно потерпиме від тих чи інших внутрішніх або зовнішніх чинників, які тісно пов'язані між собою.

Так, у контексті цього нами здійснено кримінологічний аналіз злочину, передбаченого ст. 212 КК України, а саме ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, зокрема досліджено рівень, динаміку, тенденції, коефіцієнти та структуру зазначеного злочину. Досліджено стан організації в Україні запобігання ухиленню від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів. Запропоновано комплексно здійснювати запобіжні заходи на загальносоціальному та спеціально-кримінологічному рівнях.

**Ключові слова:** кримінологічна характеристика, ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, господарська діяльність, загальносо-

ціальне запобігання, спеціально-кримінальне запобігання.

Babenko A. M., Zubatenko O. M. Criminological characteristics and prevention of evasion of taxes, fees, and mandatory payments

In modern terms in connection with swift development of entrepreneurial activity the cases of avoiding all more often began to be fixed tax, collections and obligatory payments payment by legal and natural persons, thus with application of various methods of concealment of profits and unwillingness of work of contribution of money in the budget of the state. Abandonment without a decision problem of avoiding tax, collections and obligatory payments payment, will result in development of negative tendencies in the field of socio-economic, that will be expressed in violation of rules of honest competition, increase of level of corruption, insufficient financing of public to the sector economy, outflow of capitals outside the state and others like that. In the aspect of the complicated economic situation in Ukraine, special sharpness acquire the question of prevention of the crimes related to avoiding tax, collections and obligatory payments payment.

In the aspect of the complicated economic situation in Ukraine, special sharpness acquire the question of prevention of the crimes related to avoiding tax, collections and obligatory payments payment. On this moment in Ukraine absent the adjusted mechanism of realization of preventive function by competent organs, that able to provide effective minimization of crimes in the field of economic activity. From the successful decision of this problem largely depends and the proper overcoming of social, political, economic and legal problems in the Ukrainian state. State that unable to counteract to the possible displays of criminality in the field of economic activity, will always be on verge of crisis and constantly suffer from those or other internal or external factors, what closely constrained inter se.

Thus, in the context of this, we conducted a criminological analysis of the crime under Art. 212 of the Criminal Code of Ukraine, namely: evasion of taxes,

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

---

*fees and mandatory payments, in particular, the level, dynamics, trends, coefficients and structure of this crime were studied. The state of organization in Ukraine to prevent tax evasion, fees and mandatory payments has been studied. It is proposed to carry out comprehensive preventive measures at the general social and special criminological levels.*

**Key words:** criminological characteristics, tax evasion, fees and obligatory payments, economic activity, general social prevention, special criminal prevention.

**Постановка проблеми та її актуальність.** На сучасному етапі для побудови України як правової, демократичної та економічно розвинутої держави необхідно є протидія криміналізації господарської діяльності. Злочинність у сфері господарської діяльності є актуальну соціально-економічною проблемою, що виступає реальною загрозою у наповненні державного та місцевих бюджетів шляхом своєчасної сплати податків, зборів та обов'язкових платежів. Сьогодні зі стрімким розвитком підприємницької діяльності все частіше стали фіксуватися випадки ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів юридичними і фізичними особами, причому із застосуванням різноманітних способів приховання прибутків та небажанням роботи відрахування коштів у бюджет держави.

В аспекті ускладненої економічної ситуації в Україні особливої гостроти набувають питання запобігання злочинам, пов'язаним з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів. На цей момент в Україні відсутній налагоджений механізм реалізації запобіжної функції компетентними органами, що здатний забезпечувати ефективну мінімізацію злочинів у сфері господарської діяльності. Від удалого вирішення цієї проблеми значною мірою залежить і належне подолання соціальних, політичних, економічних та правових проблем в Українській державі. Держава, що не в змозі протидіяти можливим проявам злочинності у сфері господарської діяльності, завжди перебуватиме на межі кризи та постійно потерпатиме від тих чи інших внутрішніх або зовнішніх чинників, які тісно пов'язані між собою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема запобігання злочину, пов'язаного з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, була об'єктом дослідження таких учених, як: П.П. Андрушко, В.І. Борисов, Л.П. Брич, В.В. Голіна, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, А.І. Долгова, В.І. Женунтій, В.П. Ємельянов, Ю.Ф. Іванов, А.П. Закалюк, О.Є. Користін, В.В. Лисенко,

В.В. Стасис, Є.Л. Стрельцов, В.Я. Тацій, М.І. Хавронюк, С.С. Чернявський та ін. Проте, незважаючи на велику кількість значимих наукових праць у цій сфері, слід указати, що на практиці досі залишається чимало невирішених питань, що підкреслює актуальність даної теми.

**Метою статті** є проведення кримінологічної характеристики та аналіз системи заходів запобігання злочину, що пов'язаний з ухиленням від сплати податків, зборів і обов'язкових платежів.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до закріплених у ст. 67 Конституції України положень, кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, установлених законом. Платник податків зобов'язаний сплачувати податки та збори в строки та у розмірах, установлених Податковим кодексом України [1]. Так, стабільність бюджетної системи України, поповнення державного та місцевого бюджетів, реалізація завдань і функцій держави безпосередньо залежать від ефективного виконання податкового обов'язку всіма суб'єктами податкового права. Однак, незважаючи на це, в Україні сфера господарської діяльності залишається ураженою та незахищеною від противправних діянь.

Історично склалося, що ухилення від сплати податків, зборів і обов'язкових платежів розвивалося паралельно самій податковій системі. Учені В.П. Вишневський та А.С. Вєткін наводять декілька визначень ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів. Так, ухилення від сплати податків - противправні дії щодо зменшення податкових зобов'язань, які тягнуть за собою відповідальність за порушення податкового законодавства. Окрім того, вони зазначають, що ухилення від оподаткування - це незаконні способи відходу від сплати податків незалежно від того, умисно чи неумисно були вчинені ці дії [2, с. 10].

Еволюція податкових відносин постійно свідчить про ухилення від оподаткування, що зумовлено як суб'єктивними, так і об'єктивними причинами. Більшість фізичних та юридичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності сприймає податки як частину свого прибутку, що вилучається, і саме це викликає у платників податків небажання сплачувати їх на користь держави та суспільства. На жаль, в українському суспільстві поширенна думка, що особа, яка ухиляється від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів або намагається мінімізувати розмір виплат, не є злочинцем, а навпаки, є винахідливим підприємцем [3].

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

Ми погоджуємося з ученими, які виокремлюють такі причини ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів [4, с. 53], а саме: погіршення фінансового становища бізнесу та населення; складність у розрахунках податкових сум; особливості податкової системи та податкової політики, що проводиться у державі; нерациональна структура оподаткування; недосконалість юридичної техніки податкового законодавства - складність податкової системи, що зумовлює зниження ефективності податкового контролю та створює можливість уникнути сплати податків; відсутність досвіду боротьби з кримінальними правопорушеннями у сфері господарської діяльності; недостатня захищеність працівників органів контролю під час виконання ними службових обов'язків; недостатній розвиток міжнародного співробітництва у справах боротьби зі злочинністю у сфері оподаткування тощо. Варто зазначити, що за останній рік на сферу господарської діяльності негативно вплинули карантинні заходи, що пов'язані з поширенням вірусної інфекції COVID-19. Ці заходи обмежили нормальне функціонування об'єктів підприємницької діяльності, що в кінцевому підсумку призвело до економічного занепаду та неспроможності сплати податкових внесків.

О.М. Тищенко вважає, що особливої уваги заслуговують морально-психологічні причини, а саме негативне ставлення до чинної податкової системи: жорстка податкова система не стимулює працю суб'єкта господарської діяльності, а навпаки, підштовхує його приховувати прибуток та несплату податків. Між тим платник податків не поважає систему, яка не поважає його як платника, не враховуючи його фінансові можливості під час сплати податків, зборів та обов'язкових платежів; низький рівень правової свідомості та культури населення; відсутність моральної відповідальності за ухилення від оподаткування; несприйняття платниками податків законодавства у сфері оподаткування [4, с. 54].

Отже, ми вважаємо, що залишення без вирішення зазначених причин ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів приведе до розвитку негативних тенденцій у соціально-економічній сфері, що виражатиметься у порушенні правил чесної конкуренції, зростанні рівня корупції, недостатньому фінансуванню суспільного сектору господарства, відтоку капіталів за межі держави тощо.

Дійсно, ці та інші перетворення безпосередньо впливають на причини та умови злочину у сфері

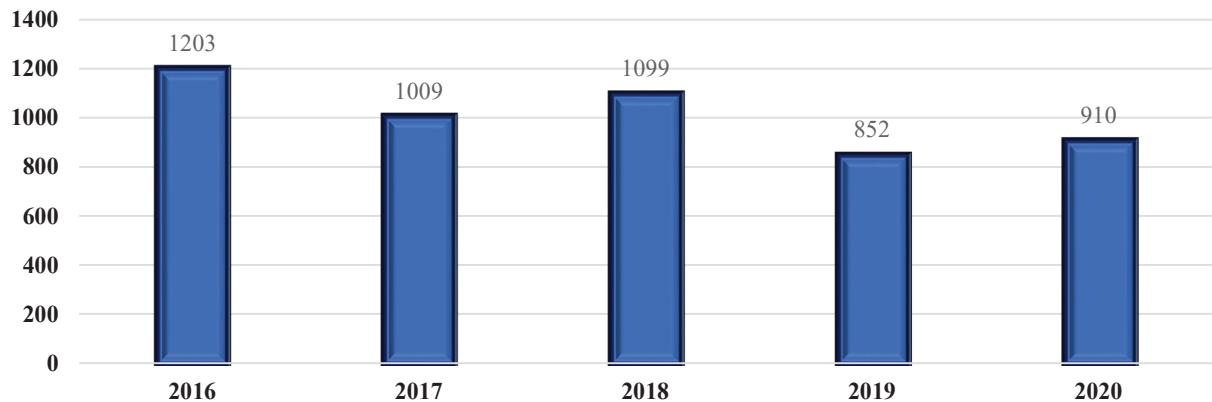
несплати податків, зборів та обов'язкових платежів, що відбувається на рівні, динаміці та інших кількісних та якісних показниках. У цьому аспекті це зумовило необхідність комплексної кримінологічної характеристики злочину, передбаченого ст. 212 КК України, як криміногенного явища, притаманного сучасному етапу розвитку суспільства і держави.

Злочинність у сфері оподаткування є специфічним видом злочинності, для якої характерна висока ступінь латентності; окрім того, остання майже перетворилася на одну із суттєвих загроз послаблення національної безпеки України. Ми підтримуємо думку більшості вчених та вважаємо, що без усебічного вивчення та аналізу кримінологічної характеристики кримінального правопорушення, яке передбачене ст. 212 Кримінального кодексу України (далі - КК України), а саме ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, неможливе комплексне, системне та науково обґрунтоване розроблення, а також модернізація та вдосконалення системи заходів запобігання цим злочинам.

Свого часу вчений А.Г. Кальман зазначав, що рівень злочинності у сфері економіки впродовж ХХ ст. рік у рік зростає в усіх країнах світу незалежно від ступеня економічного розвитку, а останніми роками досяг транснаціональних масштабів і став загрожувати національній і міжнародній безпеці багатьох країн світу. Через зміни соціально-економічних умов вона постійно трансформується в нові види і форми, видозмінюються і засоби вчинення цих злочинів. Усе це зумовлює постійну необхідність продовження досліджень із цієї проблематики і пошуків найбільш ефективних заходів протидії [5, с. 4; 6; 7].

Так, за офіційними статистичними даними Генеральної прокуратури України, виявлено, що у період із 2016 по 2020 р. відбулося незначне зниження рівня злочину, пов'язаного з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, однак, незважаючи на це, для цього злочину характерний високий рівень. Так, у 2016 р. в Україні було зареєстровано 1 203 факти ухилення; у 2017 р. - 1 009 фактів; у 2018 р. - 1 099 фактів; у 2019 р. - 852 факти; у 2020 р. - 910 фактів ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів [8] (Додаток 1). Отже, простежуємо, що за останні п'ять років в Україні з 1 203 зареєстрованих фактів ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів відбулося зниження до 910 фактів, тобто на 25%.

**Рівень злочину, передбаченого ст. 212 КК України, а саме:  
ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових  
платежів**



Кримінологічний аналіз висвітлених показників дає змогу зробити певні висновки. По-перше, рівень злочину, передбаченого ст. 212 КК, в Україні залишається високим, що вражає показниками. Проте ми впевнені, що наявні показники офіційної статистичної інформації далеко не відображають реального рівня цього складу злочину в Україні, який є набагато вищим. Зазначене підтверджується низкою чинників: по-перше, високою латентністю злочинів з ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів (за оцінками кримінологів - від 50% до 99%); зростаючими обсягами тіньової економіки України, понад 2/3 доходів якої, з позиції експертів, становлять саме кошти ухилення від оподаткування; вагомим розривом між офіційними та реальними доходами населення, витратами та декларованими доходами; значними обсягами неоформленої праці; збільшенням коштів, що незаконно вивозяться за кордон. По-друге, показники рівня злочину, передбаченого ст. 212 КК України та осіб, які їх учинили, мають певні розбіжності. Цей факт пояснюється випадками вчинення однією особою декількох злочинів, пов'язаних із несплатою податків, зборів та обов'язкових платежів. По-третє, існують істотні розбіжності: з одного боку - між кількістю зареєстрованих злочинів і кількістю кримінальних проваджень, розглянутих судами, а з іншого - між кількістю виявлених податкових злочинців і тією їх частиною, що були засуджені. Зокрема, зіставлення даних свідчить, що за 2020 р. були внесені до Єдиного реєстру

досудових розслідувань 910 злочинів, передбачених ст. 212 КК України, але за цей же рік закінчено проваджень та передано до суду 38 кримінальних проваджень з ухилення від оподаткування, де інші 872 кримінальних провадженні залишилися без розгляду суду на кінець звітного періоду [8]. Отже, до суду в 2020 р. надійшло лише 4% справ від усіх кримінальних проваджень, розпочатих правоохоронними органами за ст. 212 КК України.

Ми вважаємо, що таке співвідношення показників пояснюється низкою як суб'єктивних, так і об'єктивних причин, серед яких: знаходження частини кримінальних проваджень на досудовому розслідуванні та судовому розгляді, існування фактів безпідставного відкриття кримінальних проваджень за ст. 212 КК України та нездовільна діяльність органів слідства тощо. Однак, як видається, великоого значення у цьому відношенні набуває саме застосування спеціальної підстави звільнення від кримінальної відповідальності за податкові злочини, передбаченої ч. 4 ст. 212 КК України.

Із 2016 р. динаміка абсолютних показників злочину, пов'язаного з ухиленням від несплати податків, зборів та обов'язкових платежів, розрахована базисним способом, мала також свої власні особливості. Так, у досліджуваний нами період 2016-2020 рр. спостерігається хвилеподібна динаміка злочину даної категорії: у 2016 р. - 1 203, у 2017 р. - 1 009 (-16 %), у 2018 р. - 1 099 (- 9%), у 2019 р. - 852 (- 30%), у 2020 р. - 910 (- 25%) [8]. Такі процеси злочинної динаміки вченими-кри-

мінологами пояснюються по-різному, наприклад А.В. Іванов уважає, що під час оцінки динаміки злочинів у сфері оподаткування слід обов'язково врахувати такі чинники, як: позитивна динаміка корупції та інших порушень дисципліни у податковій службі; існування певних неформальних правил у правоохоронній роботі Державної податкової служби; неодноразова змінюваність ст. 212 КК України; розвиток професіоналізму злочинців у сфері оподаткування й стрімке зростання латентності податкових злочинів тощо [9].

У структурі злочинів проти господарської діяльності злочин, передбачений ст. 212 КК України, займає значне місце. Так, в Україні у 2016 р. було зафіксовано 3 711 протиправних діянь у сфері злочинів проти господарської діяльності, серед яких ухилення від несплати податків становить 33%; у 2017 р. зафіксовано 3 320 протиправних діянь у цій сфері, або 30%; у 2018 р. зафіксовано 3 541 усіх злочинів проти господарської діяльності, серед них 31% злочинів, передбачених ст. 212 КК України; у 2019 р. зафіксовано 3 594 факти злочинів проти господарської діяльності, серед них ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів становить 25%; у 2020 р. було зареєстровано 5 342 злочини проти господарської діяльності, де злочини, передбачені ст. 212 КК України, займають 17% [8]. Тобто за останні п'ять років питома вага ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів у структурі злочинів проти господарської діяльності становить у середньому 30%.

Аналізуючи коефіцієнт інтенсивності ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів по Україні з розрахунком на 100 тис населення за останні п'ять років, установлено, що в 2016 р. в Україні було вчинено три факти ухилення на 100 тис населення, у 2017 р. - два факти, у 2018 р. - три ухилення, у 2019 р. - два факти, у 2020 р. також учинено два факти ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів на 100 тис населення [8]. Тобто у період із 2016 по 2020 р. коефіцієнт інтенсивності злочину, передбаченого ст. 212 КК України, у середньому не перевищував 3 факти на 100 тис населення України.

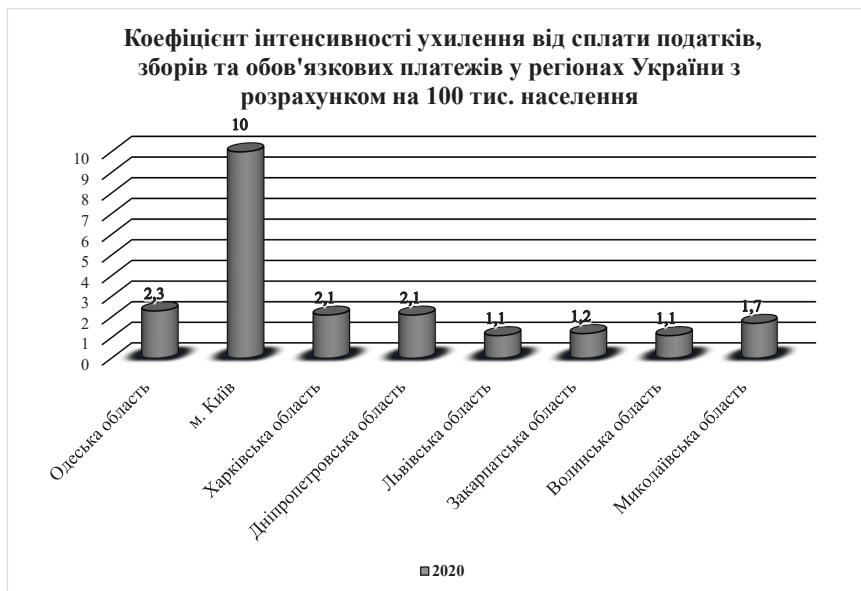
Також варто зазначити, що найвищий коефіцієнт інтенсивності простежується у регіонах зі значною кількістю населення, в яких стабільно високим є рівень загальної злочинності. Наприклад, у 2020 р. коефіцієнт інтенсивності злочину, пов'язаного з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів (ст. 212 КК України),

у м. Києві дорівнював 10 фактів на 100 тис населення, в Одеській області - 2,3 факти на 100 тис населення, у Дніпропетровській та Харківській областях - 2,1 факти на 100 тис населення, у Миколаївській - 1,7 факти на 100 тис населення. Найнижчі показники коефіцієнту інтенсивності зафіксовано у Львівській області - 1,1 факти на 100 тис населення, у Закарпатській - 1,2, Волинській - 1,1 факти на 100 тис населення [8; 10-18] (Додаток 2). Такий статистичний розподіл указує, що найменш ураженими від даного виду злочину є регіони західної частини України. Однак, на нашу думку, зазначені показники не розкривають усієї сутності ситуації, оскільки у реальних умовах показники сквоєніх злочинів у сфері господарської діяльності є дуже латентними та не відображають реальної картини того, що відбувається у системі оподаткування України.

Під географією злочинності розуміють її територіальне поширення у державі, областях, містах, районах та селах, що пояснюється історичними, географічними, соціально-економічними, демографічними та іншими умовами розвитку регіону, його інфраструктурою тощо [19, с. 89]. За сучасних умов злочин, що передбачений ст. 212 КК України, а саме ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, має яскраво виражений міський характер, де 95% злочинів учиняють у містах, а інші 5% фіксуються у селах, селищах та салах міського типу.

Розподіл ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів на регіональному рівні вказує на те, що цей злочин не має географічного обмеження та зафіксований у всіх регіонах країни. Однак виявлено, що найбільша кількість цього злочину, передбаченого ст. 212 КК України, учиняється у регіонах із великою чисельністю населення, розвинutoю промисловою, торговельною та фінансово-економічного сферами. Лідеруючі позиції займають м. Київ - 67% злочинів від усіх зареєстрованих ухилень від оподаткування на території країни. Тоді як Дніпропетровська область - 8%, Харківська область - 6% та Одеська область - 6%. Найменша питома вага злочину, що пов'язаний з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, фіксується у Херсонській, Волинській, Закарпатській, Миколаївській, Рівненській, Тернопільській, Чернівецькій та Чернігівській областях (1-2%) [8; 10-18].

Щодо топографії злочинів, пов'язаних з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, то тут також прослідовується певна закономірність. Так, кримінологічний ана-



ліз дав змогу з'ясувати, що найчастіше більшість злочинів цього складу вчиняється у кабінетах, тобто на робочому місці керівника або бухгалтера підприємства, окрім цього, низка протиправних дій реалізується за місцем проживання «податкових» злочинців [8]. Топографічна особливість пояснюється специфікою цього складу злочину, що вчиняється невідривно або у процесі професійної діяльності.

У процесі проведення кримінологічного дослідження великого значення набуває аналіз предмета злочину, передбаченого ст. 212 КК України. Так, серед загальнодержавних платежів здебільшого предметом злочину, передбаченого ст. 212 КК України, виступають податки, що становить 95%, своєю чергою, відсоток зборів сягає 4%, а обов'язкових платежів - близько 1% [8]. Тобто здебільшого предметом ухилення від оподаткування виступають податки.

Отже, у проведенні кримінологічного дослідження колосально велике значення несе кримінологічна характеристика злочину, що пов'язаний з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів. Усебічно проведений аналіз кримінологічної характеристики злочину, передбаченого ст. 212 КК України, сприятиме побудові ефективної, чіткої та адаптованої до сучасних реалій системи запобігання злочину вказаного складу.

Розроблення та вдосконалення ефективних заходів запобігання ухиленню від сплати подат-

ків, зборів та обов'язкових платежів є першочерговим завданням державної політики України [20, с. 142]. Діюча державна політика України щодо запобігання злочинам, передбаченим ст. 212 КК України, вбачає впровадження механізму, що поєднує сукупність політичних, правових, організаційних, інформаційних, соціальних, контррозвідувальних, розвідувальних, оперативно-розшукових, режимних, фінансових та інших заходів і окрему організаційну систему, до якої органи державної влади й управління залишаються відповідно до нормативно-правових актів, а громадські організації - на умовах заохочення і сприяння [21, с. 36].

Запобігання злочину, що пов'язаний з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, має носити системний характер. Особливе місце у цьому процесі займають встановлення профілактичного контролю над сферою оподаткування та вплив на чинники, що зумовлюють протиправні діяння, передбачені ст. 212 КК України. У результаті реалізації цього завдання повинно встановитися значне зниження кількісних та якісних показників злочинів, що пов'язані з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, а також стабілізуватися рівень злочинів у сфері господарської діяльності.

У контексті нашого дослідження розглянемо загальносоціальні та спеціально-кримінологічні заходи запобігання ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів. Так, загально-

соціальне запобігання - це сукупність соціально-економічних, культурно-виховних та правових заходів, спрямованих на подальший розвиток і вдосконалення суспільних відносин та разом із тим усунення причин та умов злочинності [22, с. 14]. Ці заходи безпосередньо не пов'язуються з протидією злочинності, натомість вони спрямовані на розв'язання соціально-економічних проблем, які існують у суспільстві, його криміногенних протиріч. На відміну від загальносоціального запобігання спеціально-кримінологічне запобігання являє собою сукупність заходів безпосередньої боротьби зі злочинністю, змістом яких є різноманітна робота державних органів, громадських організацій, соціальних груп та окремих громадян, спрямована на усунення причин та умов, що породжують і сприяють злочинності, а також недопущення скоєння злочинів на різних стадіях злочинної поведінки [23, с. 95].

Безспірно, великого значення для запобігання злочину, передбаченого ст. 212 КК України, набуває комплекс заходів загальносоціального характеру, доцільність яких украй необхідна. Серед них виділяємо: соціально-економічні заходи, які мають впливати як на подолання проблем безробіття, бідності, корупції, детінізації економіки загалом, так і на вдосконалення податкової системи шляхом зміщення позицій вітчизняного бізнесу на міжнародній арені за рахунок зменшення частки податків у витратах підприємств і скорочення витрат часу платників на нарахування й сплату податків, спрощення адміністрування податків, установлення податкової справедливості для відновлення рівних умов конкуренції та ін.; культурно-виховні заходи, які через соціальні інститути мають здійснювати виховний вплив на формування правої свідомості суб'єкта господарювання; правові заходи мають полягати у здійсненні правового регулювання сфери оподаткування, вдосконаленні законодавства, а саме усунення його юридичних колізій та прогалин, оформленні державних програм протидії цьому злочину. Основними напрямами правових засобів загальносоціального запобігання податковим злочинам, передбаченим ст. 212 КК України, є: 1) вдосконалення правового регулювання суспільних відносин; 2) підвищення правої свідомості населення [24].

Отже, загальносоціальне запобігання злочину, що пов'язаний з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, становить стратегічні основи запобіжної діяльності. Ці заходи полягають у вдосконаленні суспільних відносин шляхом застосування соціально-економічних,

культурно-виховних та правових заходів тощо. До того ж удосконалення цих заходів має нейтралізувати низку детерміnant злочину цієї сфери. Загальносоціальні заходи є основою для розроблення та виконання спеціально-кримінологічного запобігання ухиленню від оподаткування.

Ефективна система спеціально-кримінологічного запобігання злочинам, що пов'язані з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, має складатися з низки диференційованих, зважених та оптимальних дій уповноважених суб'єктів. Так, одними із суб'єктів, що здійснюють запобігання злочинам, передбаченим ст. 212 КК України, необхідно виділити такі державні органи, як Державна фіiscalна служба, її структурні підрозділи, Державна комісія із цінних паперів та фондового ринку, Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Національний банк України, Антимонопольний комітет України. Серед правоохоронних органів України - Департамент захисту економіки Національної поліції України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Служба безпеки України, органи прокуратури тощо.

Під час реалізації спеціально-кримінологічного запобігання необхідно планомірне виконання уповноваженими органами державної влади, призначенням яких є запобігання злочину з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, широкомасштабних завдань зі збору та аналізу інформації про здійснення маніпуляцій з фінансовими активами та видання застережень щодо уникнення обману фіiscalних органів шляхом пропагування правої поведінки через засоби масової інформації, проведення ретельних розслідувань у разі підозри в ухиленні від сплати податків, шахрайства з фінансовими ресурсами тощо [25, с. 43].

Щодо наступного виділимо інші заходи спеціально-кримінологічного запобігання злочину, передбаченого ст. 212 КК України, до яких відносимо: постійний фінансовий моніторинг обігу грошової маси в державі; дієвий контроль декларування доходів населення, зокрема заповнення електронних декларацій про доходи; співпрацю із закордонними правоохоронними органами, які спеціалізуються на запобіганні злочинам у фіiscalній сфері [26, с. 195].

Отже, варто зазначити, що ситуація щодо ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів залишається у кризовому становищі, зокрема у сфері господарської діяльності. Необхідно відзначити, що лише застосування вдоско-

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

налених комплексних заходів загальносоціального та спеціально-кримінологічного запобігання може реально вплинути на зниження рівня злочину, передбаченого ст. 212 КК України.

**Висновки.** Таким чином, на основі проведенного дослідження нами зроблено такі висновки.

За останні п'ять років в Україні з 1 203 зареєстрованих фактів ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів відбулося зниження до 910 фактів, тобто на 25%. Але ми вважаємо, що наявні показники офіційної статистичної інформації далеко не відображають реального рівня цього складу злочину в Україні, який, на нашу думку, є набагато вищим.

Питома вага злочину, що пов'язаний з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, у структурі злочинів проти господарської діяльності становить близько 30%.

У період із 2016 по 2020 р. коефіцієнт інтенсивності злочину, передбаченого ст. 212 КК України, у середньому не перевищував трьох фактів на 100 тис населення України.

Абсолютним «лідером» за високим рівнем злочину, передбаченого ст. 212 КК України, а саме ухилення від несплати податків, зборів та обов'язкових платежів, є м. Київ.

Найменш ураженими від злочину, передбаченого ст. 212, є регіони західної частини України.

Здебільшого предметом злочину, що пов'язаний з ухиленням від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, є податки, їхня частка становить понад 95%.

Злочин, що передбачений ст. 212 КК України, а саме ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів, має яскраво виражений міський характер, де 95 % злочинів вчиняють у містах, а інші 5 % фіксуються у селах, селищах міського типу.

Щодо топографії, то найчастіше більшість злочинів цього складу вчиняється у кабінетах, тобто на робочому місці керівника або бухгалтера підприємства, окрім цього, низка противправних дій реалізуються за місцем проживання «податкових» злочинців.

Ухилення від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів є злочином, для якого характерна висока латентність.

### Література

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.
2. Вишневський В., Вєтнік А. Відхида від сплати податків: теорія і практика : монографія. Київ : ІНАН

України, Інститут економіки промисловості, 2003. 62 с.

3. Калінеску Т.В., Ширяєва А.Ю. Причини та тенденції ухилення від сплати податків. Наукові вісті Далівського університету. 2013. № 10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdu\\_2013\\_10\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdu_2013_10_7) (дата звернення: 30.06.2021).

4. Тищенко О.М. Ухилення від сплати податків та причини його виникнення. Вісник Університету банківської справи Національного банку України. 2009. № 1. С. 52-56.

5. Кальман О.Г. Злочинність у сфері економіки України: теоретичні та прикладні проблеми попере-дження : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2004. 431 с.

6. Кальман О.Г. Правова статистика : навчальний посібник. Харків : Право, 1999. 204 с.

7. Кальман О.Г. Стан і головні напрямки попе-редження економічної злочинності в Україні: тео-ретичні та прикладні проблеми. Харків : Гімназія, 2003. 352 с.

8. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2016-2020 рр. / Генеральна про-куратура України. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 28.06.2021).

9. Кримінологочна характеристика подат-кової злочинності в Україні. Теорія і прак-тика правознавства. 2014. Вип. 2(6). URL: [https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&sourece=web&cd=&ved=2ahUKEwiW18bnw7fxAhUggP0HHQYpCMAQFjAAegQJBRA&url=http%3A%2Fwww.irbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Firbis\\_nbuv%2Fcgiirbis\\_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD%3D1%26Image\\_file\\_name%3DPDF%2Ftipp\\_2014\\_2\\_37.pdf&usg=AOvVaw03CxtLRj2d06-MsgZDInmQ](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&sourece=web&cd=&ved=2ahUKEwiW18bnw7fxAhUggP0HHQYpCMAQFjAAegQJBRA&url=http%3A%2Fwww.irbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Firbis_nbuv%2Fcgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2Ftipp_2014_2_37.pdf&usg=AOvVaw03CxtLRj2d06-MsgZDInmQ) (дата звер-нення: 29.06.2021).

10. Єдиний звіт про кримінальні правопору-шення за січень-грудень 2016-2020 рр. у м. Києві / Генеральна прокуратура України. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 28.06.2021).

11. Єдиний звіт про кримінальні правопору-шення за січень-грудень 2016-2020 рр. в Одеській області / Генеральна прокуратура України. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 28.06.2021).

12. Єдиний звіт про кримінальні правопору-шення за січень-грудень 2016-2020 рр. у Харківській області / Генеральна прокуратура України. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 28.06.2021).

13. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2016-2020 рр. у Дніпропетровській області / Генеральна прокуратура України. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 28.06.2021).

---

---

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

14. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2016-2020 рр. у Миколаївській області / Генеральна прокуратура України. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 28.06.2021).

15. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2016-2020 рр. у Херсонській області / Генеральна прокуратура України. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 28.06.2021).

16. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2016-2020 рр. у Закарпатській області / Генеральна прокуратура України. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 28.06.2021).

17. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2016-2020 рр. у Львівській області / Генеральна прокуратура України. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 28.06.2021).

18. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2016-2020 рр. у Волинській області / Генеральна прокуратура України. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 28.06.2021).

19. Голіна В.В. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми боротьби з бандитизмом: соціально-правове та кримінологічне дослідження. Харків : Регіон-Інформ, 2004. 212 с.

20. Симоненко В.К. Украинское Причерноморье: потенциальные возможности и перспективы развития. Киев : Вища школа, 1996. 242 с.

21. Іванов Ю.Ф., Джужа О.М. Криміногія : навчальний посібник. Київ : Паливода А.В, 2006. 264 с.

22. Пивоваров В. Поняття та види злочинності у сфері економіки. Концептуальні проблеми кри-

мінологічної політики України : м-ли VIII міжвуз. наук. конф. з кримінології та кримінально-виконавчого права, м. Харків, 27 листопада 2009 р. ; за заг. ред. В. Голіни. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2010. С. 12-14.

23. Криміногія: Загальна та Особлива частини : підручник / І.М. Даньшин та ін. ; за ред. І.М. Даньшина. Харків : Право, 2003. 352 с.

24. Шовкеник Я. Загальносоціальне запобігання податкової злочинності. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/6/51.pdf> (дата звернення: 29.06.2021).

25. Давтян Л.Г. Правоохоронні органи як суб'єкти запобігання податковій злочинності. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Вип. 6(1). С. 40-44.

26. Хоменко В.П. Організація запобігання злочинам у фіскальній сфері: трирівневий підхід. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2016. № 2(99). С. 187-201.

**Бабенко А. М.,**  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри кримінального права та  
кримінології

Одеського державного університету внутрішніх  
справ

**Зубатенко О. М.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
головний радник  
Адвокатського об'єднання «С.Н.С.Партнери»

## СПЕЦІАЛЬНІ ОБОВ'ЯЗКИ ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ НА ПЕВНИЙ СТРОК У СИСТЕМІ ЇХ ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Богдан Ю. М.

У статті проаналізовано спеціальні обов'язки засуджених до позбавлення волі на певний строк у системі їхнього правового статусу. Розкрито соціально-правове значення обов'язків, яке виявляється в тому, що вони є засобом формування моральної і правової свідомості засуджених, зміцнення законності та правопорядку, дисципліни й організованості під час відбування покарання. Сутність юридичних обов'язків засуджених полягає у вимозі необхідної з погляду держави, влади і закону поведінки. Ця поведінка засуджених є обов'язковою, незапереченою і забезпечується заходами державного примусу. До таких заходів державного примусу належить установлення можливості притягнення засуджених за недотримання покладених на них обов'язків до юридичної відповідальності різних видів (дисциплінарна, матеріальна, кримінальна).

Аналіз правової природи юридичних обов'язків засуджених засвідчив їхній двоелементний зміст / структуру, а саме: по-перше, це необхідність вчинити певні дії (обов'язок засуджених до таких видів покарань, як віправні роботи, обмеження волі та в окремих випадках - позбавлення волі (частина 2 статті 118 Кримінально-виконавчого кодексу України) - працювати; обов'язок особи, засудженої до штрафу, сплатити суму штрафу у встановлений законом строк тощо); по-друге, необхідність утриматися від вчинення встановлених законом дій (заборона засудженим до позбавлення волі мати при собі гроші й цінні речі, звільнення засуджених до віправних робіт за власним бажанням тощо).

Наголошено, що діяльність персоналу колоній щодо здійснення контролю за дотриманням засудженими як позитивних, так і негативних обов'язків має не лише кримінально-виконавчий, а і кримінологічний аспект і спрямована не лише на досягнення мети покарання та кримінально-виконавчого законодавства, а й на запобігання вчиненню засудженими правопорушень (зокрема, кримінальних) під час відбування покарань. Зазначено, що однією з головних відмінностей обов'язків засуджених від їхніх прав є те, що за невиконання перших наступають небажані для особи наслідки - факт притягнення засуджених до юридич-

ної відповідальності, яка, у свою чергу, диференціюється за видами на дисциплінарну, матеріальну, кримінальну.

**Ключові слова:** виконання покарання, відбування покарання, адміністрація органу чи установи виконання покарань, засуджені, правовий статус, обов'язки, юридична відповідальність.

**Bohdan Yu. M. Special responsibilities of persons sentenced to imprisonment for a specified period in the system of their legal status**

The article analyzes special duties of convicts sentenced to deprivation of liberty for a fixed term in a system of their legal status. The socio-legal significance of duties is revealed, which is manifested in the fact that they are a means of forming the moral and legal consciousness of convicts, strengthening law and order, discipline and organization during serving of punishment. The essence of legal duties of convicts is to require the necessary conduct from the point of view of the state, government and the law. This behavior of convicts is obligatory, indisputable and is ensured by measures of state coercion. Such measures of state coercion include establishing the possibility of bringing convicts for non-compliance with their duties to legal liability of various kinds (disciplinary, material, criminal).

Analysis of the legal nature of legal duties of convicts showed their two-element content (structure), namely: first, the need to take certain actions (the duty of convicts to such types of punishment as correctional labor, limitation of liberty and in some cases - deprivation of liberty (Part 2 of Article 118 of the Criminal-Executive Code of Ukraine) - to work; the obligation of a person sentenced to a fine to pay the amount of the fine within the period prescribed by law, etc.); secondly, the need to refrain from committing actions prescribed by law (prohibition of convicts to carry money and valuables, quit of convicts to correctional labor at their own request, etc.).

It was emphasized that the activity of the colony staff to control the observance of both positive and negative duties by convicts has not only a criminal-executive, but also a criminological aspect and is aimed not only at achieving the goal of punishment and criminal-executive legislation, but also at preventing convicts from committing offenses (including criminal ones) while serving their sentences. It is noted that one of the main differences between duties

*of convicts and their rights is that failure to comply with the former has undesirable consequences for the person - the fact of bringing convicts to legal liability, which in turn is differentiated by disciplinary, material, criminal.*

**Key words:** execution of punishment, serving of punishment, penitentiary administration, convicts, legal status, duties, legal liability.

### Постановка проблеми та її актуальність.

У теорії кримінально-виконавчого права юридичний обов'язок засуджених визначається як встановлена в зобов'язувальних і забороняючих нормах права міра необхідної поведінки засудженого під час відбування покарання, яка забезпечує досягнення мети покарання, підтримання правопорядку під час його відбування, дотримання прав і законних інтересів як самого засудженого, так і інших осіб [1, с. 62; 2, с. 117; 3, с. 37].

Для ефективної реалізації цього елемента правового статусу засуджених важливим є розуміння соціально-правового значення обов'язків, яке вивляється в тому, що вони є засобом формування моральної і правової свідомості засуджених, зміцнення законності і правопорядку, дисципліні й організованості під час відбування покарання. Сутність юридичних обов'язків засуджених полягає у вимозі необхідної з погляду держави, влади і закону поведінки. Ця поведінка засуджених є обов'язковою, незаперечною і забезпечується заходами державного примусу [2, с. 116].

До таких заходів державного примусу належить установлення можливості притягнення засуджених за недотримання покладених на них обов'язків до юридичної відповідальності різних видів (дисциплінарна, матеріальна, кримінальна), що засвідчується такими положеннями кримінально-виконавчого законодавства України:

- по-перше, дією принципів невідворотності виконання і відбування покарань, законності (ст. 5 Кримінально-виконавчого кодексу (далі - КВК) України), перший із яких є похідним від принципу невідворотності юридичної відповідальності;

- по-друге, законоположенням ч. 2 ст. 9 КВК України, відповідно до якого невиконання засудженими своїх обов'язків і встановлених законодавством вимог адміністрації органів і установ виконання покарань спричиняє встановлену законом відповідальність;

- по-третє, іншими спеціальними нормами КВК України. Так, наприклад, згідно із ч. 1 ст. 132, за невиконання покладених обов'язків та порушення встановлених заборон до осіб, які відбувають покарання у виді позбавлення волі, можуть застосо-

совуватися низка передбачених кримінально-виконавчим законодавством заходів стягнення. У свою чергу, як зазначено в ч. 1 ст. 136, засуджені до позбавлення волі несуть матеріальну відповідальність за завдані під час відбування покарання матеріальні збитки державі згідно із законодавством. Відповідно до ч. 2 ст. 136, у разі завдання матеріальних збитків кримінальним правопорушенням, учиненим засудженим під час відбування покарання, стягнення збитків провадиться на загальних підставах [4].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розробленню актуальних проблем виконання та відбування покарань, зокрема й за напрямом реалізації правового статусу засуджених до позбавлення волі на певний строк, присвячені праці таких вітчизняних та закордонних учених: К.А. Автухова, В.А. Бадири, І.Г. Богатирьова, О.І. Богатирьової, Є.М. Бодюла, О.А. Гритенко, О.М. Джужі, Ю.А. Кашуби, О.Г. Колба, Н.В. Коломієць, В.Я. Конопельського, І.М. Копотуна, В.О. Корчинського, О.В. Лисодєда, Т.Ф. Мінязєвої, М.С. Пузирьова, Г.О. Радова, В.П. Севостьянова, А.Х. Степанюка, В.М. Трубникова, С.Я. Фаренюка, В.П. Філонова, О.І. Фролова, О.В. Хорошуна, С.В. Царюка, Ю.А. Чеботарьової, В.О. Човгана, Ю.В. Шинкарьова, О.О. Шкути, О.В. Щербини, Д.В. Ягунова, І.С. Яковець, М.М. Яцишина й інших.

Поряд із вагомим внеском поіменованих учених у розроблення теоретико-прикладних зasad правового статусу засуджених до позбавлення волі на певний строк питання реалізації їхніх обов'язків не набули широкого висвітлення, що й зумовило формулування мети даної публікації.

**Метою статті** є аналіз спеціальних обов'язків засуджених до позбавлення волі на певний строк у системі їхнього правового статусу.

**Виклад основного матеріалу.** Деякі вчені розглядають обов'язки засуджених не лише із кримінально-виконавчих, а й із кримінологічних позицій. Так, наприклад, І.М. Копотун серед спеціальних детермінант злочинів, що призводять до надзвичайних ситуацій у виправних колоніях, виділяє неналежний контроль персоналу за виконанням засудженими покладених на них обов'язків [5, с. 215-216].

Саме тому, на нашу думку, невипадково законодавець до одного з восьми елементів режиму у виправних і виховних колоніях відніс виконання засудженими покладених на них обов'язків (ч. 1 ст. 102 КВК України).

Це підтверджує і сучасна пенітенціарна наука: якщо кримінально-виконавче право [6; 7] роз-

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

---

глядає режим насамперед як один з основних засобів виправлення і ресоціалізації засуджених, виходячи з положень ч. 3 ст. 6 КВК України, то пенітенціарна криміногія [8, с. 56-61; 9, с. 13; 10, с. 29] розглядає його як один із напрямів реалізації заходів запобігання кримінальним правопорушенням в установах виконання покарань.

Сучасні вчені-пенітенціаристи [2, с. 117; 3, с. 37-38], які аналізують правову природу юридичних обов'язків засуджених, досягають висновку про їхній двоелементний зміст / структуру, а саме:

- по-перше, це необхідність вчинити певні дії (обов'язок засуджених до таких видів покарань, як виправні роботи, обмеження волі, в окремих випадках - позбавлення волі (ч. 2 ст. 118 КВК України), - працювати; обов'язок особи, засудженої до штрафу, сплатити суму штрафу у встановлений законом строк тощо);

- по-друге, необхідність утриматися від вчинення встановлених законом дій (заборона засудженим до позбавлення волі мати при собі гроши й цінні речі, звільнення засуджених до виправних робіт за власним бажанням тощо).

Саме тому юридичні обов'язки засуджених унаслідок двоелементної структури мають різні форми вияву у праві. Якщо необхідність учинення певних дій встановлюється за допомогою зобов'язувальних (позитивно зобов'язувальних) норм (ч. 1 ст. 9, ч. 3 ст. 107 КВК України), то утримання від учинення визначених законом дій - за допомогою забороняючих (негативно зобов'язувальних) норм (ч. 4 ст. 107 КВК України). За зауваженням І.Г. Богатирьова й О.В. Лісіцької, така подвійна форма не завжди враховується у практиці застосування, коли заборони протиставляються обов'язкам засуджених. Проте і в тому, і в іншому разі заборони повинні розглядатися як різновид обов'язків засуджених, а саме обов'язку стримуватися від вказаних законом дій [2, с. 117]. Така позиція видається нам цілком правильною і такою, що повною мірою узгоджується з нормами кримінально-виконавчого законодавства України.

Обов'язки засуджених до позбавлення волі на певний строк можуть бути як загальними, так і спеціальними.

Загальні збігаються з обов'язками інших громадян. Тут ми підтримуємо позицію тих авторів, які зазначають, що насамперед засуджені повинні виконувати свої конституційні обов'язки, а саме: а) додержуватися Конституції України та законів України; б) шанувати державні символи України; в) не завдавати шкоди природі, культурній спад-

щині, відшкодовувати завдані ним збитки; г) набувати повну загальну середню освіту; г') не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей; д) піклуватися про дітей і непрацездатних батьків; е) сплачувати податки і збори; є) захищати Вітчизну, її незалежність і територіальну цілісність.

Останній обов'язок для засуджених має деякі особливості. Так, абз. 7 ч. 1 ст. 18 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» встановлює, що від призову на строкову військову службу в мирний час звільняються громадяни України, які були засуджені за вчинення кримінального правопорушення до позбавлення волі, обмеження волі, зокрема й із звільненням від відбування покарання [11].

Засуджені зобов'язані виконувати й інші, встановлені законодавством, обов'язки громадян. Наприклад, виконувати взяті на себе зобов'язання за цивільно-правовими угодами, виховувати дітей, піклуватися про своїх непрацездатних батьків тощо. Засуджені не повинні посягати на права і свободи, честь і гідність інших осіб [3, с. 38].

У свою чергу, спеціальні обов'язки пов'язані з особливим процесуальним статусом - засудженим. Так, відповідно до ч. 2 ст. 43 Кримінального процесуального кодексу (далі - КПК) України, засудженим у кримінальному провадженні є обвинувачений, обвинувальний вирок суду щодо якого набрав чинності [12].

Тому на засуджених, порівняно з іншими особами, покладається низка обов'язків, які так само, як і первинний поділ обов'язків, також поділяються на декілька груп:

- 1) загальні (основні);- 2) спеціальні.

Загальними / основними обов'язками всіх засуджених, згідно із ч. 1 ст. 9 КВК України, є такі:

- виконувати встановлені законодавством обов'язки громадян України, неухильно додержуватися правил поведінки, які передбачені для засуджених, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших осіб;

- дотримуватися встановлених законодавством вимог адміністрації органів і установ виконання покарань, уповноваженого органу з питань пробації;

- увічливо ставитися до персоналу, інших осіб, які відвідують установи виконання покарань, а також до інших засуджених;

- з'являтися за викликом адміністрації органів і установ виконання покарань, уповноваженого органу з питань пробації [4].

Водночас на засуджених до будь-якого з видів покарань покладаються як загальні (основні), так і спеціальні обов'язки. Тобто на засудженого до позбавлення волі на певний строк покладаються й обов'язки, закріплені у ст. 9, і ті, що передбачені ч. ч. 3, 4 ст. 107 КВК України.

А от спеціальні обов'язки є відповідно взаємовиключними. Тобто на засудженого до обмеження волі (ч. ч. 4, 5 ст. 59 КВК України) не можуть поширюватися обов'язки засудженого до позбавлення волі (ч. ч. 3, 4 ст. 107 КВК України).

Отже, кримінально-виконавче законодавство визначає загальні обов'язки для всіх засуджених і специфіку обов'язків засуджених до конкретних видів покарань (ст. 9, ч. ч. 3, 4 ст. 107 КВК України).

Водночас правовий статус і обов'язки відповідно засуджених до позбавлення волі є найбільш диференційованими. Так, конструкція норм КВК України побудована таким чином, що законодавець визначив права й обов'язки загальнородової категорії - засуджених до позбавлення волі, не диференціював, як у сфері кримінально-правових відносин, на певний строк і довічне позбавлення волі.

Тому, наприклад, права й обов'язки засуджених до довічного позбавлення волі охоплюються як ст. 107 КВК України, так і додатково - ст. ст. 150-151<sup>2</sup>. Так само в межах засуджених до позбавлення волі на певний строк є загальні права й обов'язки, передбачені ст. 107 КВК України, а є окремі, що вміщені у гл. 21 «Особливості відбування покарання у виді позбавлення волі засудженими жінками і неповнолітніми» (ст. ст. 141-149). Зазначені категорії співвідносяться як загальне, особливе та спеціальне.

Звертаючись безпосередньо до характеристики обов'язків засуджених до позбавлення волі на певний строк, зазначимо, що вони поділяються на позитивні (обов'язок вчинити визначені законом дії - ч. 3 ст. 107 КВК України) та негативні (обов'язок утримуватися від учинення визначених законом дій - ч. 4 ст. 107 КВК України).

Так, на підставі ч. 3 ст. 107 КВК України засуджені зобов'язані:

1) дотримуватися норм, які визначають порядок і умови відбування покарання, розпорядок дня колонії, правомірних взаємин з іншими засудженими, персоналом колонії й іншими особами;

2) утримувати в чистоті і порядку приміщення, дбайливо ставитися до майна колонії і предметів, якими вони користуються під час виконання дорученої роботи, здійснювати за ними належний

догляд і використовувати їх тільки за призначенням;

3) виконувати встановлені законодавством вимоги персоналу колонії;

4) виконувати необхідні роботи із самообслуговування, благоустрою колонії;

5) дотримуватися санітарно-гігієнічних норм;

6) дотримуватися вимог пожежної безпеки і безпеки праці.

У свою чергу, згідно із ч. 4 ст. 107 КВК України, засудженим забороняється:

1) самовільно залишати колонію, порушувати лінію охорони;

2) спілкуватися із засудженими й іншими особами з порушенням установлених правил ізоляції, звертатися до них із проханням про виконання незаконних дій;

3) придбавати, виготовляти, зберігати і використовувати гроші, цінності, предмети, речі, речовини і вироби, заборонені до використання в колонії;

4) продавати, дарувати або відчужувати іншим способом на користь інших осіб предмети, вироби і речі, що перебувають в особистому користуванні;

5) умисно завдавати собі тілесних ушкоджень, зокрема й за допомогою іншої особи, завдавати шкоди своєму здоров'ю з метою ухилення від відбування покарання або виконання встановлених обов'язків;

6) умисно завдавати шкоди державному, комунальному майну, майну інших юридичних чи фізичних осіб, зокрема й майну інших засуджених, створювати загрозу завдання шкоди такому майну;

7) уживати спиртні напої, наркотичні засоби, психотропні речовини або їхні аналоги чи інші одурманюючі засоби;

8) чинити опір законним діям персоналу колонії, перешкоджати виконанню ним своїх службових обов'язків, підбурювати до цього інших засуджених;

9) грати в настільні й інші ігри з метою здобуття матеріальної чи іншої вигоди;

10) уживати нецензурні та жаргонні слова, давати і присвоювати прізвиська;

11) самовільно залишати призначену для перебування ізольовану територію, приміщення або визначене місце роботи, а також перебувати без дозволу адміністрації колонії в гуртожитках та відділеннях, у яких вони не проживають, або на виробничих об'єктах, на яких вони не працюють;

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

12) завішувати чи міняти без дозволу адміністрації колонії спальні місця, а також обладнувати їх у комунально- побутових та інших службових або виробничих приміщеннях;

13) готувати та вживати їжу в непередбачених для цього місцях, виносити продукти харчування з їдалні без дозволу адміністрації колонії;

14) мати при собі предмети і речі в асортименті та кількості, що виходять за межі, встановлені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань;

15) палити в не відведеніх для цього місцях та неповнолітнім у виховних колоніях;

16) надсилати й отримувати кореспонденцію всупереч порядку, установленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань;

17) наносити собі або іншим особам татуювання;

18) тримати тварин без дозволу адміністрації установи виконання покарань;

19) виготовляти, зберігати саморобні електро-прилади та користуватися ними;

20) самовільно переплановувати, змінювати конструктивні елементи будівель та споруд колонії, споруджувати на виробничих об'єктах різні об'єкти (лазні, пральні, душові, сейфи, будиночки, будки, приміщення та засоби для відпочинку, опалення) [4].

**Висновки.** Отже, проведеним дослідженням установлено, що діяльність персоналу колонії щодо здійснення контролю за дотриманням засудженими як позитивних, так і негативних обов'язків має не лише кримінально-виконавчий, а і кримінологічний аспект і спрямована не лише на досягнення мети покарання та кримінально-виконавчого законодавства, а й на запобігання вчиненню засудженими правопорушень (зокрема, кримінальних) під час відбування покарань. Однією з головних відмінностей обов'язків засуджених від їхніх прав є те, що за невиконання первих настувають небажані для особи наслідки - факт притягнення засуджених до юридичної відповідальності, яка диференціється за видами на дисциплінарну, матеріальну, кримінальну.

### Література

1. Автухов К.А., Гель А.П., Яковець І.С. Кримінально-виконавче право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2020. 432 с.
2. Богатирьов І.Г., Лісіцков О.В. Кримінально-виконавче право України : підручник. 2-ге вид. Київ : ВД «Дакор», 2014. 376 с.
3. Кримінально-виконавче право : підручник / Б.М. Головкін та ін. ; за заг. ред. Б.М. Головкіна, А.Х. Степанюка. 2-ге вид., переробл. і доп. Харків : Право, 2019. 288 с.
4. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11 липня 2003 р. № 1129-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № № 3-4. Ст. 21.
5. Копотун І.М. Запобігання злочинам, що призводять до надзвичайних ситуацій у виправних колоніях : монографія. Київ : ПП «Золоті ворота», 2013. 472 с.
6. Богатирьов І.Г., Щербина О.В. Режим у виправних колоніях Державної пенітенціарної служби України (теорія і практика) : монографія. Київ : Дакор, 2015. 164 с.
7. Козлов П.П., Нікітін Ю.В., Стрєлков Л.О. Режим виконання кримінальних покарань : монографія. Київ : КНТ, 2008. 272 с.
8. Колб О.Г. Установа виконання покарань як суб'єкт запобігання злочинам : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2007. 509 с.
9. Кримінологічні засади запобігання злочинам в установах виконання покарань України (пенітенціарна кримінологія) : посібник / за ред. О.М. Джужі. Київ : НАВС, 2013. 620 с.
10. Михайлік О.Г. Насильство в установах виконання покарань: кримінально-правова та кримінологічна характеристики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. Ірпінь, 2020. 38 с.
11. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 385.
12. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № № 9-13. Ст. 88.

**Богдан Ю. М.,**  
асpirант кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології  
Академії Державної пенітенціарної служби

## «ІСТОТНА ШКОДА» У СКЛАДАХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З НАДАННЯМ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Марін О. К.

Кримінальна відповідальність за порушення нормальної службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, повинна наставати за умови завдання реальної шкоди охоронюваним законом суспільним відносинам. У чинному кримінальному законодавстві України такі реальні наслідки дістали назву «істотна шкода». Щоправда, зміст цієї криміноутворюючої ознаки є вельми спірним. Зміни до Кримінального кодексу України, які були внесені законодавцем у 2014 році у примітку до статті 364 цього Кодексу і стосувались визначення змісту понять «істотна шкода» та «тяжкі наслідки» у складах кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, викликали не лише проблеми у практиці правозастосування, а й низку наукових публікацій, присвячених цій проблемі. У результаті, у доктрині кримінального права існують три основні позиції щодо визначення змісту поняття «істотна шкода» у відповідних складах кримінальних правопорушень: 1) така шкода повинна мати виключно матеріальний, майновий характер і становити собою збитки в сумі, яка у сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян; 2) проведений у 2014 році зміни до Кримінального кодексу фактично нічого не змінили в розумінні змісту поняття «істотна шкода» для кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, її зміст визначається, як і раніше, як оціночне поняття; 3) компромісний підхід, який пропонує майновий зміст цієї ознаки, однак ураховує будь-яку шкоду, яку можна виміряти у грошовому виразі. Цей третій, компромісний, підхід підтримано Верховним Судом у низці рішень. Щодо перспектив нормативного врегулювання змісту цієї ознаки - до другого читання підготовлено законопроект, який повертає зміст приміток 3 та 4 до статті 364 Кримінального кодексу до редакції, яка діяла до 2014 року, що, своєю чергою, актуалізує дискусії щодо наповнення змістом цієї ознаки, але все ж як типово оціночної.

**Ключові слова:** суспільно небезпечні наслідки, кримінальне правопорушення, нова редакція, істотна шкода, тяжкі наслідки.

Oleksandr Marin. *Substantial harm in the corpus delicti of criminal offense in the sphere of official activities and professional activities related to the provision of public services.*

*Criminal liability for violation of normal official activities and professional activities related to the provision of public services shall rise when real damage is inflicted to legally protected public relations. The term “substantial harm” is used to define real damage within the meaning of the Criminal Code of Ukraine. However, the content of this term is highly controversial. In 2014, Article 364 of the Criminal Code of Ukraine was amended to define the concepts of “substantial harm” and “grave consequences”. New norm has caused some problem in enforcement practice and obviously has also affected the significant increase of the scientific publications dedicated to research problem issues. As a result, the doctrine of criminal law has three main positions on the “substantial harm” in the corpus delicti of criminal offence in the sphere of official activities and professional activities related to the provision of public services: 1) the harm must have exclusively material nature and represent pecuniary losses in an amount that equals or exceeds 100 tax-free minimum incomes; 2) the amendments to the Criminal Code adopted in 2014 did not actually change anything in understanding the content of the “substantial harm”. It is still an evaluative concept; 3) a compromise approach, which means that there must be material content, but it takes into account any harm that can be measured in financial terms. The third one (compromise approach) has been used by the Supreme Court in number of decisions. Regarding the prospect of a legal regulation of this issue it should be noted that at the moment there is a legislative proposal to return the previous content of Notes 3 and 4 of Article 364 of the Criminal Code of Ukraine (which was*

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

*valid until 2014). This, in turn, actualizes the discussion concerning meaning of the "substantial harm", but already as a typically evaluative concept.*

**Key words:** *socially injurious consequences, criminal offense, new version of law, substantial harm, grave consequences.*

**Постановка проблеми та її актуальність.** Невідповідна поведінка функціонера будь-якої юридичної особи, представника держави в найширшому змісті, «неправильне» надання публічних послуг не повинні залишатися поза реакцією з боку як юридичних осіб, так і держави. Однак це не означає, що будь-яке відхилення в нормальній службовій діяльності чи діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, становить собою кримінальне правопорушення, а отже, є реально супільно небезпечною поведінкою. Суспільно-політичні події в Україні, оголошений курс на реальну боротьбу з корупцією супроводжуються часто законодавчими пропозиціями, які спрямовані на встановлення кримінальної відповідальності за поведінку, яка по своїй суті не «дотягує» до рівня кримінального правопорушення. Так, 25 грудня 2013 р. у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект № 3829 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо відповідальності службових осіб органів державної влади у разі прийняття незаконного рішення)» яким пропонувалося ввести в текст Кримінального кодексу (далі - КК) України, зокрема ст. 367<sup>1</sup> «Прийняття незаконного рішення» такого змісту: «Прийняття службовою особою органу державної влади незаконного рішення, що зачіпає охоронювані законом права, свободи та інтереси фізичних або юридичних осіб, карається штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років <...>». Практична реалізація цього законопроекту означала б криміналізацію сотень тисяч актів поведінки службових осіб і фактично б унеможливила протидію службовій деліктності загалом.

Здається, що кримінальна відповідальність за порушення нормальної службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, повинна наставати за умови завдання реальної шкоди охоронюваним законом суспільним відносинам. У чинному кримінальному законодавстві України такі реальні наслідки дістали назву «істотна шкода». Щоправда, зміст цієї криміноутворюючої ознаки є вельми спірним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зміни до КК України, які були внесені законодавцем у примітку до ст. 364 КК України і стосувались визначення змісту понять «істотна шкода» та «тяжкі наслідки» у складах кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, спричинили не лише проблеми у практиці правозастосування, а й низку наукових публікацій, присвячених цій проблемі. Ідеється про праці О.О. Дудорова, Г.М. Зеленова, В.О. Навроцького, В.І. Тютюгіна й інших.

**Метою статті є** висвітлення стану наукової дискусії щодо питання змісту поняття «істотна шкода» у сучасній кримінально-правовій доктрині, прогноз розвитку її нормативного врегулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Відносно нещодавно типове оціночне поняття у кримінальному праві - «істотна шкода» - одержало, так би мовити, «половинчасте» визначення безпосередньо в тексті КК України. Так, у примітці 3 до ст. 364 КК України зазначалося, що істотною шкодою у ст. ст. 364, 364<sup>1</sup>, 365, 365<sup>1</sup>, 365<sup>2</sup>, 367, якщо вона полягає в завданні матеріальних збитків, уважається така шкода, яка у сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Наявність у тексті Закону звороту «якщо вона полягає <...>» означало, що істотна шкода могла і не полягати в завданні матеріальних збитків. Для з'ясування нематеріальної складової частини істотної шкоди як типового наслідку злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, звернемося до положень судової практики, які викладені в акті Верховного Суду України, що, зважаючи на зміни до КК України, у принципі втратив своє правове значення, проте донедавна залишався єдиною доступною формою виявлення позиції практики із цієї проблеми. Ідеється про постанову Пленуму Верховного Суду України № 15 від 26 грудня 2003 р. «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень», у п. 6 якої зазначено: «Якщо шкода полягає в заподіянні суспільно небезпечних наслідків нематеріального характеру, питання про її істотність вирішується з урахуванням конкретних обставин справи. Зокрема, істотною шкодою можуть визнаватися порушення охоронюваних Конституцією України чи іншими законами прав та свобод людини і громадянина (право на свободу й особисту недоторканість та недоторканість житла, виборчі, трудові, житлові права тощо), підрив

авторитету та престижу органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, порушення громадської безпеки та громадського порядку, створення обстановки й умов, що утруднюють виконання підприємством, установою, організацією своїх функцій, приховання злочинів. При вирішенні питання про те, чи є заподіяна шкода істотною, потрібно також ураховувати кількість потерпілих громадян, розмір моральної шкоди чи упущені вигоди тощо. У разі заподіяння поряд із матеріальними збитками і шкоди нематеріального характеру загальна шкода від злочину може визнаватися істотною навіть у випадку, коли зазначені збитки не перевищують 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Як бачимо, перелік можливої шкоди, яка судовою практикою могла бути оцінена як істотна, є досить широким та формально не визначенім, що породжувало, на думку багатьох учених та, у результаті, законодавця, серйозні проблеми на практиці, адже «істотна шкода» - фактично єдина ознака, яка дає можливість відмежувати кримінальне правопорушення від іншого виду правопорушення. Крім того, як зазначає Є.О. Письменський, «попередня редакція ст. 364 (ідеться про формулювання супільно небезпечних наслідків - О. М.) дозволяла не лише притягати до кримінальної відповідальності осіб, чий діяння не були супільно небезпечними, а й у корупційний спосіб уникати відповідальності тим, хто вчинив аналогічні діяння» [1, с. 106].

Спроби відшукати більш чіткі критерії, які б дали можливість хоч якось формалізувати зміст істотної шкоди в нематеріальному виразі, не мали успіху. Очевидно, це специфіка оціночних ознак, які «підривають» формальну визначеність кримінального правопорушення, проте існують у кримінальному праві об'єктивно та роблять його більш гнучким. Однак законодавець вніс свої корективи в «об'єктивність» існування цієї оціночної ознаки, ухвалив 13 травня 2014 р. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку із виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України». Відповідно до цього нормативного акта з тексту приміток 3 та 4 до ст. 364 КК України зникли слова «якщо вона полягає у завданні матеріальних збитків <...>», що зумовило низку публікацій у спеціальній літературі та дискусію, яка досі триває.

Чинна редакція відповідних приміток до ст. 364 КК України є такою:

3. *Істотною шкодою у ст. ст. 364, 364<sup>1</sup>, 365, 365<sup>2</sup>, 367 вважається така шкода, яка у сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.*

4. *Тяжкими наслідками у ст. ст. 364-367 вважаються такі наслідки, які у двісті п'ятдесяти і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян.*

Це дало підстави науковцям та практикам стверджувати, що відтепер істотна шкода у кримінальних правопорушеннях у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, має винятково майновий характер і повинна мати грошовий еквівалент. Проте ця очевидна позиція у спеціальній літературі піддається критиці. Так, В.І. Тютюгін зауважує, що в п. п. 3 та 4 примітки до ст. 364 КК визначення «істотної шкоди» та «тяжких наслідків» розкриваються лише стосовно завдання майнової / матеріальної шкоди, однак вказані ознаки охоплюють і наслідки немайнового / нематеріального характеру. Свою позицію вченій обґрунтоває тим, що в диспозиціях частин статей розд. XVII Особливої частини КК істотна шкода характеризується через вказівку на охоронювані законом права, свободи й інтереси, яким вона може бути завдана, а останні, свою чергу, не можуть мати суто майнового характеру. Тому шкода може бути визнана істотною, якщо порушуються не тільки майнові, а й інші, наприклад конституційні, права і свободи людини і громадянина (право на життя, здоров'я, особисту безпеку і недоторканість, виборчі, житлові, трудові права тощо). До того ж наявність приміток у відповідній статті не означає, що в ній у повному обсязі розкривається зміст відповідних ознак складу злочину. Зазвичай примітка (це стосується і примітки до ст. 364 КК) лише уточнює, конкретизує окремі положення, використані в диспозиції. Отже, істотна шкода як результат учинення службових злочинів може виражатись і в наслідках тільки нематеріального характеру, а може поєднувати в собі наслідки матеріального та нематеріального характеру [2; 3].

Отже, маємо дві діаметрально протилежні позиції, використання якоїсь із них дасть нам різні результати у кримінально-правовій оцінці посягань на нормальну службову та професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг.

Існує й третя, компромісна позиція. Так, В.О. Навроцький зазначає, що наслідки нематеріального характеру, пов'язані із завданням шкоди соціального, політичного, морального, організа-

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

---

ційного й іншого характеру, не мають грошової оцінки. Відповідно, неможливо визначити еквівалент такої шкоди в одиницях, кратних неоподатковуваним мінімумам доходів громадян. Отже, щодо статей КК про кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності, на які поширюються роз'яснення поняття істотної шкоди та тяжких наслідків, не можна встановити зміст наслідків нематеріального характеру. Винятком може бути хіба врахування похідних наслідків, а саме завдання: фізичної шкоди - витрати на лікування чи протезування потерпілої особи; порушення законних прав та інтересів громадян - витрати на відновлення таких прав (виплати незаконно взятому під варту чи ув'язненому або незаконно звільненному з роботи чи навчання, відшкодування за невиконання судового рішення тощо) [4]. О.О. Дудоров проаналізував такий підхід і відзначив, що «<...> за умови сприйняття практикою пропонованого нами та В.О. Навроцьким підходу (а ми чудово усвідомлюємо його компромісний і вимушений характер) у вироку суду має бути чітко визначено і доведено, що саме вчинення того чи іншого службового кримінального правопорушення стало причиною відповідних наслідків. При цьому обчислення їх розміру також має бути належним чином підтверджено та не викликати сумнівів. Тобто у вироку має міститися належне обґрунтування визнання тих чи інших наслідків, які на перший погляд мають не майновий, а, наприклад, фізичний характер, проявами істотної шкоди або тяжких наслідків. В інших випадках вести мову про кримінальну відповідальність можна лише тоді, коли відповідальність за окремі випадки службових зловживань (перевищень) встановлена у спеціальних нормах КК, що не передбачає як криміноутворючу ознаку настання майнових збитків» [5].

Таку ж компромісну й «усереднену» позицію зайняв і Верховний Суд України, який зазначив, що диспозиція ч. 1 ст. 364 і ч. 1 ст. 365 КК, якими передбачено відповідальність за заподіяння істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або громадським чи державним інтересам, чи інтересам юридичних осіб, може становити не лише майнову шкоду, а й включати прояви немайнової шкоди, але тільки ті, які можуть одержати майнове відшкодування (як істотна шкода може враховуватися будь-яка за характером шкода, якщо вона піддається грошової оцінці та відповідно до такої оцінки досягла встановленого розміру) [6]. Крім того, в ухвалі

Великої палати Верховного Суду від 4 липня 2018 р. у справі № 1215/6523/13-к із своєрідним подивом зазначено: «Чому імперативні законодавчі положення, викладені в п. 3 примітки до ст. 364 КК, поширяються не на всі випадки завдання істотної шкоди, а також чому немайнова шкода може бути визнана істотною з урахуванням обставин кримінального провадження?». Це свідчить про підтримку Великою палатою висловленої раніше правової позиції.

Але на цьому проблеми з визначенням поняття «істотна шкода» у кримінальних правопорушеннях у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, не вичерпуються. Відповідно до результатів наукових пошуків, проведених О.О. Дудоровим і Г.М. Зеленовим, не виключено, що жодного прагнення стосовно мети звуження поняття істотної шкоди в законодавця і не було. За повідомленням ЗМІ, одним з управлінь Генеральної прокуратури України нині проводиться досудове розслідування кримінального провадження, розпочатого 18 травня 2015 р. за фактом службового підроблення законопроекту за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 366 КК України. Як зазначено в ухвалі Печерського районного суду м. Києва від 15 червня 2015 р., досудовим розслідуванням установлено, що невстановлені народні депутати України та службові особи Апарату Верховної Ради України, які діяли умисно і з метою перешкоджання притягненню окремих осіб до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів, передбачених ст. ст. 364-367 КК, після голосування народними депутатами України у другому читанні законопроекту від 25 березня 2014 р. № 4556 та ухвалення загалом Закону від 13 травня 2014 р., внесли до нього завідомо неправдиві відомості, які народними депутатами не розглядалися та за які вони не голосували. Унаслідок цього було внесено зміни в п. п. 3 і 4 примітки до ст. 364 КК, згідно з якими кримінально караними визнаються лише ті противні діяння у сфері службової діяльності, передбачені ст. ст. 364-367 КК, які завдали матеріальні збитки. Входить, що доки триває розслідування, остаточно відповісти на питання, що саме стало причиною аналізованих законодавчих змін, не видається за можливе [5]. Якщо ця інформація не є припущенням, а дійсністю, то складається якесь абсолютно катастрофічна правова ситуація. У разі наявності обвинувального вироку щодо осіб, що вчинили відповідне «службове підроблення» тексту законопроекту, виникає правова ситуація, за

якою зміст Закону був змінений кримінально-протиправним способом. На підставі відповідних змін було ухвалено сотні, як не тисячі правозастосовних рішень. Сфальсифікований Закон пом'якшував становище обвинуваченого і визнання його нікчемним, тобто таким, який не ухвалений і по своїй суті законом не був, викликає потребу перевідгляду відповідних правозастосовних рішень, що, очевидно, погіршить становище обвинувачених / виправданих. Здається, що навіть світова юридична практика не знає таких випадків, коли предметом підробки став текст закону. Правові наслідки такого становища взагалі складно піддаються аналізові.

**Висновки.** 19 травня 2020 р. в першому читанні ухвалено законопроект «Про внесення зміни до ст. 364 Кримінального кодексу України щодо уточнення ознак окремих злочинів у сфері службової діяльності», яким редакція примітки до ст. 364 в частині визначення поняття «істотна шкода» повертається у стан, який був до 2014 р., з «розширювальним» формулюванням «якщо вона полягає у завданні матеріальних збитків». У разі остаточного ухвалення цього законопроекту кримінально-правова доктрина та практика знов повернуться у стан дискусії стосовно наповнення реальним змістом оціночної складової частини цього надважливого поняття, яке позначає ніщо інше, як криміноутворючу ознаку великої частини кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

#### Література

1. Письменський Є.О. Підстави кримінальної відповідальності за зловживання владою або служ-

#### Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

бовим становищем: проблеми, тенденції, перспективи. *Вісник кримінологічної асоціації України.* 2017. № 2 (16). С. 106.

2. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної із наданням публічних послуг : навчально-практичний посібник / за ред. В.Я. Тація, В.І. Тютюгіна. Харків, 2014. 232 с.

3. Тютюгін В.І. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: поняття, загальні ознаки та види. *Кримінальне судочинство. Судова практика у кримінальних справах.* 2014. № 4. С. 121-141.

4. Навроцький В.О. Кримінально-правове значення зміни законодавчої характеристики наслідків злочинів у сфері службової діяльності. *Кримінальне право: традиції та новації* : матеріали Міжнародного круглого столу, присвяченого 90-літтю із дня народження видатного вченого, героя України, академіка В.В. Стасіса, 9-10 липня 2015 р. Полтава. Харків, 2015. С. 34-37.

5. Дудоров О.О., Зеленов Г.М. Істотна шкода і тяжкі наслідки як ознаки складів злочинів у сфері службової діяльності: проблеми тлумачення кримінального закону. *Право України.* 2015. № 12. С. 69-81.

6. Постанова Судової палати кримінальних справах Верховного Суду України від 27 жовтня 2016 р. № 5-99к16.

*Марін О. К.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права і  
кримінології  
Львівського національного університету  
імені Івана Франка*

## КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА УХИЛЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ, ЗБОРІВ (ОБОВ'ЯЗКОВИХ ПЛАТЕЖІВ)

Резніченко Г. С.

У науковій статті розглядаються питання суспільної небезпечності ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів). Розкриваються питання кримінально-правової характеристики даного кримінального правопорушення, аналізуються етапи розвитку кримінальної відповідальності за вказане кримінальне правопорушення.

Автор зазначає, що економіка держави і її податкова політика тісно пов'язані одна з одною. Незважаючи на те, що останнім часом у державний бюджет надходить безліч платежів, зборів і мит, основним джерелом, як і раніше, залишаються податки з фізичних і юридичних осіб. Доходи від сплати встановлених податків і зборів направляються на пенсійне та соціальне забезпечення населення, безкоштовну освіту й охорону здоров'я, підтримку і розвиток житлово-комунального господарства, фінансування оборонної та правоохоронної діяльності держави, реалізації намічених соціальних і цільових програм. Отже, шкоду від ненадходження до бюджету України обов'язкових платежів не можна недооцінювати.

Автор зазначає, що держава намагається сформувати сприятливі умови для створення та розвитку бізнесу (зокрема, малого та середнього). Наводяться приклади законодавчих ініціатив законодавця, направлені на сприяння розвитку бізнесу в Україні, доводиться, що кримінально-правова політика держави стосовно випадків ухилення від плати податків, зборів (обов'язкових платежів) є досить ліберальною.

На підставі аналізу практики розслідування кримінальних проваджень даного виду доводиться, що результативність розслідування таких кримінальних проваджень, якщо його вимірювати компенсаційною функцією, простежується в основному завдяки добровільному відшкодуванню збитків (сплата донарахованих податків) для подальшого звільнення посадових осіб від відповідальності за частиною 4 статті 212 Кримінального кодексу України.

**Ключові слова:** ухилення, кримінальна відповідальність, податки, збори (обов'язкові платежі), кримінально-правова політика.

Reznichenko H. S. Criminal liability for tax evasion, fees (mandatory payments)

The scientific article examines the issues of social danger of tax evasion, fees (mandatory payments). The article reveals the issues of criminal-legal characteristics of this criminal offense, analyzes the stages of development of criminal responsibility for the specified criminal offense.

The author notes that the economy of the state and its tax policy are closely related. Despite the fact that recently the state budget has received a lot of payments, fees and duties, the main source is still taxes from individuals and legal entities. Revenues from the payment of established taxes and fees are directed to pension and social security of the population, free education and health care, support and development of housing and communal services, financing of defense and law enforcement activities of the state, implementation of planned social and targeted programs. So, the damage from non-receipt of mandatory payments to the budget of Ukraine should not be underestimated.

The author notes that the state is trying to create favorable conditions for the creation and development of business (in particular, small and medium-sized). Examples of legislative initiatives of the legislator aimed at promoting business development in Ukraine are given, including it is proved that the criminal law policy of the state in relation to cases of tax evasion, fees (mandatory payments) is quite liberal.

Based on the analysis of the practice of investigating criminal proceedings of this type, it is proved that the effectiveness of the investigation of criminal proceedings of this type, if measured by the compensatory function, can be traced mainly through voluntary compensation for losses (payment of additional taxes) for the subsequent release of officials from liability for h. 4 Article 212 of the Criminal Code of Ukraine.

**Key words:** evasion, criminal liability, taxes, fees (mandatory payments), criminal law policy.

**Постановка проблеми та її актуальність.**  
Фізичні та юридичні особи зобов'язані сплачувати податки, збори, інші обов'язкові платежі. Доходи від сплати встановлених податків і зборів направляються на пенсійне та соціальне забезпечення населення, безкоштовну освіту й охорону

здоров'я, підтримку і розвиток житлово-комунального господарства, фінансування оборонної та правоохоронної діяльності держави, реалізації намічених соціальних і цільових програм. Отже, шкоду від ненадходження до бюджету України обов'язкових платежів не можна недооцінювати.

Неважаючи на те, що останнім часом у державний бюджет надходить безліч платежів, зборів і мит, основним джерелом, як і раніше, залишаються податки з фізичних і юридичних осіб. Очевидно, що економіка держави і її податкова політика тісно пов'язані одна з одною. Нині через непросту економічну ситуацію в Україні найбільш гостро постає питання про відповідальність осіб за ухилення від сплати податків, зборів / обов'язкових платежів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми кримінальної відповідальності у сфері господарської діяльності, зокрема оподаткування, у різні періоди розглядали такі автори, як: П.П. Андрушко, В.І. Борисов, Л.П. Брич, Б.В. Волженкін, Н.О. Гуторова, О.О. Дудоров, О.Г. Кальман, М.Й. Коржанський, Я.М. Кураш, П.С. Матишевський, М.І. Мельник, В.О. Навроцький, О.І. Перепелиця, В.М. Попович, В.В. Стасіс, Є.Л. Стрельцов, В.Я. Тацій, М.І. Хавронюк та інші.

**Метою статті є дослідження кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків, зборів / обов'язкових платежів як чинника, що дестабілізує економіку.**

**Виклад основного матеріалу.** Як зазначає Ю.Ю. Якимчук, ухилення від оподаткування породжує розвиток багатьох проблем економічного і соціального характеру: зростає корупція і підвищується рівень злочинності, збільшується відтік капіталу за кордон, порушуються правила чесної конкуренції, неналежно фінансується суспільний сектор економіки, не отримуються необхідні суми коштів для потреб держави, що, у свою чергу, спричиняє збільшення кількості податків та зростання ставок оподаткування [1].

У джерелах іноді можна знайти абсолютно різні поняття, які використовуються науковцями в описі способів ухилення від сплати податків, зборів / обов'язкових платежів, як-от: «зменшення податків», «відхід від податків», «ухилення від податків», «унікання сплати податків», «обхід податків», «мінімізація податків», «податкова оптимізація», «податкове планування» тощо. Деякі автори фактично ототожнюють ці поняття і дозволяють собі вільність у їх трактуванні, що, на наш погляд, не зовсім правильно. У сучасній науковій літературі під час розгляду питань зни-

ження податкового навантаження, зменшення розміру окремих податків, допустимих і можливих методів для досягнення названих результатів тощо вживаються терміни «мінімізація оподаткування», «оптимізація оподаткування» і «податкове планування».

Варто зазначити, що в податковому законодавстві жодне з перелічених понять не вживають. Отже, про нормативну термінологію в даному разі говорити не доводиться. Якщо мінімізація - це максимальне зниження сум податків, то податкова оптимізація - це процес, пов'язаний із досягненням визначених пропорцій усіх аспектів діяльності суб'єкта господарювання загалом, здійснюваних ним операцій і проектів, тобто в разі податкової мінімізації контролюються тільки податки підприємства, а за податкової оптимізації - усі аспекти його діяльності. У разі використання у практиці підприємницької діяльності можливості мінімізації або оптимізації оподаткування виникає ситуація ухилення від сплати податків, що пов'язано з порушенням податкового законодавства.

Ухилення від сплати податків являє собою форму зменшення податкових та інших платежів, за якого платник податків навмисно або необережно зменшує розмір своїх податкових зобов'язань із порушенням чинного законодавства. Більшість учених і практиків уважають, що ухилення від сплати податків - прояв неефективної податкової системи. Необхідно відзначити зв'язок поняття «ухилення від сплати податків» із такими поняттями, як «схема ухилення від податків», «схема ухилення від оподаткування». Хоча теорія цих питань залишається неопрацьованою, на практиці вони широко використовуються. Під схемою ухилення від податків розуміється детальний опис взаємодії елементів конкретного способу ухилення від сплати податків. Під схемою ухилення від оподаткування розуміється детальний опис форм і методів виведення об'єктів з-під оподаткування платниками податків із метою ухилення від сплати податків, виявлення (розкриття) яких дозволяє підвищити результативність контрольних заходів. Тобто схема ухилення від оподаткування, по суті, - частковий вияв схеми ухилення від податків. Чинне законодавство, зокрема кримінальне законодавство, позначає цю категорію способів податкової оптимізації терміном «ухилення від сплати податків».

Варто відзначити той факт, що держава намагається сформувати сприятливі умови для створення та розвитку бізнесу (зокрема, малого та середнього). В Україні підприємницька діяль-

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

---

ність здійснюється відповідно до Закону України «Про підприємництво» [2], ухваленого 7 лютого 1991 р., який діяв до ухвалення Господарського кодексу [3] від 16 січня 2003 р. № 436 - IV, з наступними змінами та доповненнями.

Відповідно до Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 р. передбачено активізацію фінансування малого і середнього підприємництва комерційними банками, розширення переліку кредитних послуг (гарантійні схеми, лізинг, факторинг, експорт, страхування тощо) і задоволення потреб малого і середнього підприємництва. Заохочення банківських установ до розроблення цільових довгострокових програм кредитування з низьким рівнем відсоткової ставки за кредитами малого і середнього підприємництва для задоволення соціальних потреб (освіта, індивідуальне будівництво, започаткування підприємницької діяльності, споживчі позики тощо) та здійснення заходів, спрямованих на екологізацію діяльності малого і середнього підприємництва (виробництво екота біопродуктів, упровадження «зелених технологій») [4].

Не можна залишити поза увагою досить ліберальну кримінально-правову політику України стосовно ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів). Так, ст. 212 «Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)» з'явилася з ухваленням Кримінального кодексу України у 2001 р., але постійно реформувалася. Зміни до цієї статті вносилися у 2008, 2010, 2011, 2014, 2018 та 2019 рр. У різні роки законодавець посилював відповідальність за це діяння, але, з іншого боку, відбувалися зміни, направлені на лібералізацію такої відповідальності шляхом уведення спеціальних кримінально-правових норм, які передбачають звільнення від кримінальної відповідальності та підвищення розміру значної, великої особливо великої шкоди як обов'язкової ознаки об'єктивної сторони даного кримінального правопорушення, а також відповідні підстави для притягнення до кримінальної відповідальності.

Безпосереднім об'єктом злочину, який передбачено у ст. 212 Кримінального кодексу України «Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)», є суспільні відносини, що забезпечують легітимне функціонування системи оподаткування України. Предметом цього злочину є податки, збори (обов'язкові платежі). Визначення податку та збору, перелік податків та зборів, платники, ставки й об'єкт оподаткування,

а також механізм справляння податків і зборів зазначено в Податковому кодексі України як єдиному кодифікованому законодавчому акті. На думку В.В. Олійниченка, такий підхід є свого роду дорожньою картою для правозастосування, адже суди лише у виняткових випадках можуть відходити від правових висновків Верховного Суду України, а дії інших учасників кримінального провадження спрямовані на доведення певних обставин саме перед судом [5, с. 203].

Об'єктивній стороні властиві такі ознаки: діяння у вигляді ухилення від сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), що належать до системи оподаткування; наслідки у вигляді фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у значних (ч. 1), великих (ч. 2) або особливо великих (ч. 3) розмірах; причинний зв'язок між зазначеними діяннями та наслідками.

У ст. 212 Кримінального кодексу України не конкретизовано способи вчинення злочину, однак ключовим поняттям розрахунків за податками та зборами є податкове зобов'язання за звітний період, що відображене в податковій звітності.

Л.М. Лихошерст уважає, що способи вчинення цього злочину є різноманітними, натепер, незважаючи на велику кількість запропонованих науковцями класифікацій, жодна з них не може повною мірою охопити всі ті способи, за допомогою яких злочинці здійснюють ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів). У зв'язку із цим законодавець у формулюванні диспозиції ст. 212 Кримінального кодексу України вирішив уникнути переліку способів ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), надаючи, таким чином, органам досудового розслідування можливість відповідати тим викликам, які злочинці ставлять перед державою, виявляти нові способи ухилення та запобігати злочинним посяганням [6, с. 151].

Злочин, передбачений у ст. 212 Кримінального кодексу України, уважається закінченим із моменту настання наслідків - фактичного ненадходження до бюджету чи державних цільових фондів коштів, що мали бути сплачені у строки та в розмірах, що передбачені законодавством, тобто з нуля годин наступної доби після настання строку, до якого мав бути сплачений податок чи збір, а якщо строк сплати пов'язаний із фактичним виконанням певної дії, - з моменту фактичного ухилення від виконання такої дії (наприклад, укладення угоди або договору). Тобто склад злочину є матеріальним.

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

Суб'єкт злочину є спеціальним, тобто це - службова особа підприємства, установи, організації незалежно від форми власності; особа, яка займається підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи; будь-яка інша особа, яка зобов'язана сплачувати податки і збори (обов'язкові платежі). Суб'єкти злочину можуть бути об'єднані однією загальною категорією - платник податків, зборів (обов'язкових платежів).

Суб'єктивній стороні злочину властивий умисел, як прямий, так і непрямий. Порушення порядку сплати податків та зборів (обов'язкових платежів), що сталися внаслідок помилки, спричиного тлумачення нормативних документів, оптимізації сплати певних відрахувань, злочинними діями визнані бути не можуть.

У ч. 4 ст. 212 Кримінального кодексу України передбачено спеціальний вид звільнення від кримінальної відповідальності. Зазначимо, що особа може претендувати на такий вид звільнення від кримінальної відповідальності тільки тоді, коли скоїла правопорушення вперше. Інакше положення зазначеної норми не застосовуються [7, с. 223-225].

Реалізація положення ч. 4 ст. 212 Кримінального кодексу України в частині звільнення від кримінальної відповідальності ускладнюється, якщо факт несплати було виявлено внаслідок перевірки, призначеної після порушення кримінальної справи.

Що ж стосується нововведень до Кримінального кодексу України, які зосереджено в ч. 5 ст. 212 Кодексу, зазначимо, що діяння, передбачені ч. ч. 1 та 3 цієї статті, не вважаються умисним ухиленням від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), якщо платник податків досяг податкового компромісу відповідно до підрозд. 9-2 розд. ХХ «Перехідні положення» Податкового кодексу України (ч. 5 ст. 212 Кримінального кодексу України) [8, с. 34].

Як показує практика розслідування кримінальних проваджень даного виду, протягом перших дев'яти місяців 2020 р. було зареєстровано 784 кримінальні правопорушення за ухилення від сплати податків, зборів (інших обов'язкових платежів). На рівні судового розгляду не було постановлено жодного вироку - ані винагувального, ані обвинувального. За розглядуваний період було постановлено 23 ухвали про звільнення від кримінальної відповідальності та закриття провадження у справі, де більшість (10 ухвал) постановлені у зв'язку зі сплатою податків у бюджет (ч. 4 ст. 212 Кримінального

кодексу України), а також значна кількість (9 ухвал) - у зв'язку із закінченням строків притягнення до кримінальної відповідальності та вироків.

Звільнення від відповідальності за ухвалими у зв'язку зі сплатою податку (відшкодування збитку) відбулося на загальну суму 746 668 680 грн. Водночас за вироками, постановленими в той же період, присуджено лише 4 133 044, 57 грн. Отже, можна припустити, що результативність розслідування кримінальних проваджень даного виду, якщо його вимірювати компенсаційною функцією, простежується в основному завдяки добровільному відшкодуванню збитків (сплата донарахованих податків) для подальшого звільнення посадових осіб від відповідальності за ч. 4 ст. 212 Кримінального кодексу України [9].

**Висновки.** Отже, політика держави стосовно кримінальної відповідальності за ст. 212 Кримінального кодексу України є правильною. Поєднання суровості мір кримінального покарання з наявністю спеціальних видів звільнення від кримінальної відповідальності є правильним вектором удосконалення кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів).

### Література

1. Якимчук Ю.Ю. Ухилення від сплати податків в Україні: особливості проблеми та шляхи подолання. *Сучасні тенденції державних фінансів*. 2013. URL: <http://libfor.com/index.php?newsid=2205>.
2. Про підприємництво : Закон України від 7 лютого 1991 р. № 698-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-12#Text>.
3. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/436-15>.
4. Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 504-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/504-2017-%D1%80>.
5. Олійниченко В.В. Кримінально-правова характеристика ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів). *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 4. С. 201-208.
6. Лихошерст Л.М. До питання про кримінальну відповідальність за ухилення від сплати податків. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 14. С. 146-154.

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

---

---

7. Дудоров О.О. Ухилення від сплати податків: кримінально-правові аспекти : монографія. Київ : Істина, 2006. 647 с. С. 223-225.

8. Хоменко В.П. Гуманізація кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів): вітчизняний та зарубіжний досвід. *Науковий вісник національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 28-36.

9. Статистика кримінальних проваджень за статтею 212 КК України за три квартали 2020 р. URL:

<http://kmp.ua/uk/analytics/infoletters/statistics-of-criminal-proceedings-under-art-212-of-the-criminal-code-of-ukraine-for-three-quarters-of-2020/>.

*Резніченко Г. С.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права та  
кримінології  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ*

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДОВОЇ ПРОБАЦІЇ

Самофалов О. Л., Железнjak О. С.

У статті розкрито міжнародно-правове регулювання наглядової пробації, доцільність чого зумовлено низкою обставин. По-перше, активною інтеграцією України до міжнародного співтовариства. По-друге, положенням частини 1 статті 9 Конституції України, за яким чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Відповідне положення уточнюється у статті 2 Кримінально-виконавчого кодексу України та частині 1 статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України». По-третє, наявністю низки актів рекомендаційного характеру, зміст яких може використовуватися як своєрідний «резерв» для проведення реформ пенітенціарної системи України, а також як орієнтир для подальшого розвитку того чи іншого інституту кримінально-виконавчого права, зокрема пробації.

Проаналізовано зміст таких міжнародних документів: Мінімальні стандартні правила Організації Об'єднаних Націй стосовно заходів, не пов'язаних із тюремним ув'язненням («Токійські правила»), Правила Організації Об'єднаних Націй, що стосуються поводження із жінками-ув'язненими та заходів покарання для жінок-правопорушниць, не пов'язаних із позбавленням волі («Бангкокські правила»), Конвенція Організації Об'єднаних Націй про права дитини, Мінімальні стандартні правила Організації Об'єднаних Націй, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх («Пекінські правила»), Правила Ради Європи про пробацію, Європейські правила щодо громадських санкцій та заходів.

Зроблено висновок, що міжнародно-правове регулювання наглядової пробації передбачає як загальний, так і спеціальний рівні, які мають відповідно загальнообов'язковий і рекомендаційний характер, містять засадничі положення щодо реалізації громадських санкцій та заходів (зокрема, покарань, не пов'язаних із позбавленням волі), а також детальну характеристику видів пробації (зокрема, пробаційного нагляду, наглядової пробації) і функцій органів / служб пробації, реалізація яких залежить від правових, соціально-культурних та інших особливостей країн, що сприймають відповідні міжнародні стандарти на світовому (на рівні Організації Об'єднаних Націй) та регіональному (щодо України це на рівні Ради Європи) рівнях.

**Ключові слова:** пробація, наглядова пробація, міжнародно-правове регулювання, імплементація, пенітенціарна система, персонал пробації, суб'єкти пробації.

**Samofalov O. L., Zhelezniak O. S. International-legal regulation of supervisory probation**

The article reveals the international legal regulation of supervisory probation, the expediency of which is due to a number of circumstances. First, the active integration of Ukraine into the international community. Secondly, the provisions of Part 1 of Article 9 of the Constitution of Ukraine, according to which international agreements, the binding nature of which was approved by the Verkhovna Rada of Ukraine, is a part of the national legislation of Ukraine. The relevant provision is specified in Article 2 of the Criminal Executive Code of Ukraine and Part 1 of Article 19 of the Law of Ukraine "On International Treaties of Ukraine". Third, the presence of a number of acts of recommendatory nature, the content of which can be used as a kind of "reserve" for reforms of the penitentiary system of Ukraine, as well as a guide for further development of a penal institution, including probation.

The content of the following international documents is analyzed: United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures ("The Tokyo Rules"), United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders ("The Bangkok Rules"), Convention on the Rights of the Child, United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules"), Council of Europe Probation Rules, the European Rules on Community Sanctions and Measures.

It is concluded that the international legal regulation of supervisory probation provides for both general and special levels, which are respectively mandatory and recommendatory in nature, contain basic provisions for the implementation of community sanctions and measures (including non-custodial sentences), as well as a detailed description of the types of probation (including probation supervision, supervisory probation) and the functions of probation bodies (services), the implementation of which depends on the legal, socio-

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

*cultural and other characteristics of countries that adopt relevant international standards (United Nations level) and regional (for Ukraine it is at the level of Council of Europe) levels.*

**Key words:** probation, supervisory probation, international legal regulation, implementation, penitentiary system, probation staff, probation subjects.

### Постановка проблеми та її актуальність.

Вивчення міжнародного рівня регулювання наглядової пробації зумовлено низкою обставин:

- по-перше, активною інтеграцією України до міжнародного співтовариства;
- по-друге, положенням ч. 1 ст. 9 Конституції України, за яким чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [1]. Відповідне положення уточнюється у ст. 2 Кримінально-виконавчого кодексу (далі - КВК) України [2] та ч. 1 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» [3];

- по-третє, наявністю низки актів рекомендаційного характеру, зміст яких може використовуватися як своєрідний «резерв» для проведення реформ пенітенціарної системи України, а також як орієнтир для подальшого розвитку того чи іншого інституту кримінально-виконавчого права, зокрема пробації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічну основу статті становлять наукові доробки вітчизняних і закордонних учених, присвячені розробленню кримінально-виконавчих, адміністративно-правових та інших галузевих зasad пробації, а саме: К.А. Автухова, І.С. Алексєєва, О.М. Бандурки, Ю.В. Бауліна, О.В. Беци, І.Г. Богатирьова, О.І. Богатирьової, І.А. Вартилецької, Т.А. Денисової, О.М. Джужі, В.М. Дръоміна, О.О. Дуки, С.В. Зливка, Р.А. Калюжного, В.В. Коваленка, О.Г. Колба, О.М. Литвинова, Л.І. Олефір, М.С. Пузирьова, А.В. Савченка, М.М. Сикала, В.М. Синьова, С.Г. Стеценка, С.І. Халимона, В.К. Шкарупи, Н.Б. Хуторської, Д.В. Чернишова, О.М. Шатанкової, В.П. Шупилова, Д.В. Ягунова, І.С. Яковець та інших.

**Метою статті є** аналіз міжнародно-правового регулювання наглядової пробації.

**Виклад основного матеріалу.** На загальносвітовому рівні міжнародним документом, дотичним до визначення правових зasad наглядової пробації, є *Мінімальні стандартні правила ООН стосовно заходів, не пов'язаних із тюремним ув'язненнем («Токійські правила»)* [4]. «Токійські правила» - це міжнародно-правовий акт ООН

рекомендаційного характеру, що містить звід основних принципів для сприяння використанню заходів, не пов'язаних із позбавленням волі, а також мінімальні гарантії для осіб, до яких застосовуються кримінально-правові заходи, не пов'язані з реальним позбавленням волі.

Як і більшість міжнародних стандартів у пенітенціарній сфері, Правила мають характер рекомендацій і повинні застосовуватись «<...> з урахуванням політичних, економічних, соціальних та культурних умов кожної країни, а також мети і завдань її системи кримінального судочинства» (правило 1.3).

Сфера поширення цього міжнародного документа є досить значною і з огляду на українські правові реалії може повною мірою застосовуватися дотично до національної системи наглядової пробації. Про це, зокрема, свідчить зміст правила 8.2, де закріплено перелік заходів, не пов'язаних із позбавленням волі, а саме:

- усні санкції, як-от зауваження, осуд, попередження;
- умовне звільнення від відповідальності;
- ураження в цивільних правах;
- економічні санкції та грошові покарання, як-от разові штрафи та штрафодні;
- конфіскація або постанова про позбавлення права власності на майно;
- повернення майна жертві або постанова про компенсацію;
- умовне покарання або покарання з відстрочкою;
- умовне звільнення з ув'язнення та судовий нагляд;
- постанова про виконання суспільно корисних робіт;
- направлення до виправної установи з обов'язковою щоденною присутністю;
- домашній арешт;
- будь-який інший вид покарання, не пов'язаний із тюремним ув'язненням;
- будь-яке поєднання заходів, перелічених вище [4].

Поділяючи позиції вчених щодо правової природи зазначеного міжнародно-правового акта [5], зазначимо, що його норми мають універсальний характер щодо інституту пробації та покарань, не пов'язаних із позбавленням волі.

У контексті розвитку організаційно-правових зasad наглядової пробації привертають увагу низка міжнародних документів, присвячених організації відповідної пробаційної діяльності стосовно диференційованих груп правопорушників.

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

Такі групи в міжнародному розумінні ще називають уразливими категоріями і відносять до них, за загальним правилом, жінок та неповнолітніх.

Так, щодо першої категорії привертає увагу такий документ, як *Правила ООН, що стосуються поводження із жінками-ув'язненими та заходів покарання для жінок-правопорушниць, не пов'язаних із позбавленням волі* («Бангкокські правила») [6]. Слушним є зауваження К.А. Автухова щодо правової природи цього міжнародного документа. Так, «Бангкокські правила» не підмінюють, а доповнюють та конкретизують у відповідних випадках Мінімальні стандартні правила поводження з ув'язненими ООН (1955, 1957, 1984, 2015 рр.) та Мінімальні стандартні правила ООН про заходи, не пов'язані з тюремним ув'язненням (1990 р., «Токійські правила») [7, с. 361].

Диференційований характер цього акта виявляється в тому, що змістово він складається із двох логічних частин:

- по-перше, це блок норм, присвячених поводженню із жінками-ув'язненими, що поділяється на правила, які застосовуються в загальному порядку (розділ I, правила 1-39), та правила, які застосовуються до особливих категорій (розділ II, правила 40-56);
- по-друге - положення щодо заходів, не пов'язаних із позбавленням волі (розділ III, правила 57-66).

Щодо імплементації відповідних положень у законодавстві України, доречно звернути увагу на ту обставину, що наша держава сприйняла більшість міжнародних норм і принципів ще до 2010 р. (час ухвалення «Бангкокських правил»), а також із 2015 р. - ухвалення Закону України «Про пробацію» [8]. Так, в Україні із 2001 р. діє інститут звільнення від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 83 Кримінального кодексу України) [9], який із 2015 р. входить елементом до змісту наглядової пробації (ч. 1 ст. 10 Закону України «Про пробацію»).

У свою чергу, щодо засуджених неповнолітніх суб'єктів для розвитку зasad наглядової пробації примітними є положення міжнародно-правових актів, що вказують на доцільність обмеження стосовно них покарань, пов'язаних із позбавленням волі. Так, у п. б ст. 37 *Конвенції ООН про права дитини 1989 р.* визначено, що поміщення неповнолітніх у будь-яку виправну установу завжди повинно бути крайнім заходом, що застосовується протягом мінімального необхідного строку [10].

Ця ідея простежується і в п. 19 *Мінімальних стандартних правил ООН, що стосуються*

*відправлення правосуддя щодо неповнолітніх («Пекінські правила»)*. У п. 18.1 «Пекінських правил» наведено перелік альтернативних позбавленню волі заходів, застосування яких є доцільним, з позиції міжнародної спільноти, до неповнолітніх у кримінальному провадженні, а саме:

- постанови про опіку, керівництво і нагляд;
- пробація;
- постанови про роботу на благо громади;
- фінансові покарання, компенсація і реституція;
- постанови про вжиття проміжних та інших заходів;
- постанови про участь у груповій психотерапії інших подібних заходах;
- постанови, що стосуються передачі на виховання, місця проживання або інших виховних заходів;
- інші відповідні постанови [11].

Ми навели загальносвітові стандарти, що ухвалені ООН. Їхня спеціалізація для України на регіональному рівні втілюється в такому документі, як *Правила Ради Європи про пробацію*. Ці Правила надають визначення пробації, розуміють під нею процес виконання в суспільстві покарань і заходів, передбачених законом і призначених правопорушникам. Вона включає широке коло дій та заходів виховного впливу, як-от нагляд, контроль і надання допомоги, метою яких є залучення засудженого до громадського життя, а також гарантування безпеки суспільства.

Водночас розуміння пробаційного нагляду, виходячи з аналізу змісту Правил Ради Європи про пробацію, є ширшим порівняно з українською моделлю наглядової пробації. Зокрема, якщо зміст наглядової пробації поширюється на стадію виконання покарань та інших заходів, не пов'язаних із позбавленням волі, у межах процесуального статусу особи - «засуджений», то в розумінні аналізованих Правил Ради Європи пробаційний нагляд включає і постпенітенціарну стадію (п. 53) [12]. У контексті наведеного зауважимо, що запровадження в Україні такого виду пробації, як постпенітенціарна (додатково до досудової, наглядової та пенітенціарної), є перспективним напрямом [13], що нині перебуває на порядку денному пенітенціарної теорії і практики.

Оцінюючи прогресивний характер відповідного міжнародного документа, вітчизняний дослідник інституту пробації Д.В. Ягунов зазначає, що Європейські правила пробації базуються на ідеї, що діяльність служб пробації повинна спрямовуватися на зниження рецидивної злочинності через вста-

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

новлення позитивних відносин зі злочинцями шляхом здійснення нагляду (зокрема, контроль там, де це необхідно), наставництва, допомоги та заохочення їх соціального включення [14, с. 172].

Іншим регіональним документом, що втілює європейські стандарти організації системи пробації, є *Рекомендація № R (92) 16 Комітету міністрів державам-членам «Про Європейські правила щодо громадських санкцій та заходів»* від 19 жовтня 1992 р. [15]. Відмітною рисою цього міжнародного документа є наочне вираження орієнтирів ресоціалізації правопорушників шляхом корегувального впливу на них у межах громади.

Навіть більше, названі правила наголошують, по-перше, на необхідності ресоціалізації правопорушника в суспільстві без застосування тюремного ув'язнення з його негативним впливом, по-друге, на відшкодуванні збитку постраждалим від кримінальних правопорушень.

Для цього аналізований міжнародний документ рекомендує на національному рівні втілювати відповідні нормативні положення в юридичних концепціях, нормативах, процесах, законодавчих стратегіях, системі та плануванні.

Отже, серед прогресивних заходів з удосконалення організаційно-правового забезпечення наглядової пробації в Україні можна виділити запропоновання такої функції, як медіація.

Навіть більше, сучасні вітчизняні та закордонні дослідники в пенітенціарній сфері, які аналізують зарубіжний досвід, зазначають виконання службами пробації зарубіжних країн саме цієї функції.

Про такий підхід у міжнародній практиці свідчить навіть той факт, що в деяких країнах так звана «медіаційна» складова частина органічно «вписана» у назву відповідної служби. Як приклад - Служба пробації та медіації Чеської Республіки.

У результаті вивчення досвіду функціонування служби пробації цієї країни іноземний учений А.М. ван Кальмтоут зазначає, що у формулюванні завдання чеської Служби пробації та медіації акцентовано «застосування альтернативних методів поводження зі злочинцями у кримінальному процесі, створюючи можливість застосування громадських санкцій та заходів і забезпечення відповідної реакції на злочин». Працюючи для досягнення цієї мети, чеська Служба пробації та медіації забезпечує нагляд і медіацію та намагається розв'язувати конфлікти між злочинцями і жертвами, підвищувати довіру в нормах закону та процесі кримінальної юстиції [16, с. 2]. Також поіменований дослідник узагальнює основні завдання, покладені на служби пробації в більшо-

сті країн Європи, виділяє серед них і організацію медіації (посередництво) між жертвою та злочинцем [16, с. 5].

Порівняно з іншими міжнародними документами Європейські правила щодо громадських санкцій та заходів окремим блоком передбачають засади інформаційного забезпечення реалізації відповідних заходів, що можна застосовувати і в національній системі наглядової пробації. Так, серед міжнародно визнаного інформаційного забезпечення варто звернути увагу на такі складники:

- застосування різних інформаційних технологій (зокрема, щодо зберігання й пошуку юридичної інформації, захисту даних);
- розвиток систем ухвалення управлінських рішень у сфері кримінальної юстиції;
- запровадження систем підтримки управлінських рішень (автоматизована система підтримки (ухвалення) управлінських рішень);
- взаємообмін електронними даними;
- передача електронних баз.

Що примітно, відповідний міжнародний документ, окрім наведення зазначеного переліку складових частин інформаційного забезпечення реалізації громадських санкцій та заходів, визначає мінімальний стандарт до відповідного рівня професійної інформаційної компетентності, а саме: «Мінімальний стандарт вступного курсу має ознайомити студентів з основними принципами інформаційної технології, правовими питаннями, що стосуються її застосування, та застосування цієї технології в юридичній галузі». Інші положення Європейських правил щодо громадських санкцій та заходів серед перспективних напрямів інформаційного забезпечення, якими має оволодіти персонал пробації під час спеціалізованого навчання, виділяють питання штучного інтелекту [15].

Зазначені міжнародні підходи натепер анонсовані як перспективні щодо розвитку національної системи пробації, зокрема в частині програми оцінки ризику вчинення повторних кримінальних правопорушень за допомогою системи штучного інтелекту, зокрема програмного забезпечення з елементами штучного інтелекту «Касандра» [17].

**Висновки.** Отже, міжнародно-правове регулювання наглядової пробації передбачає як загальний, так і спеціальний рівні, які мають відповідно загальнообов'язковий і рекомендаційний характер, містять зasadничі положення щодо реалізації громадських санкцій та заходів (зокрема, покарань, не пов'язаних із позбавленням волі), а також детальну характеристику видів пробації (зокрема, пробаційного нагляду, наглядо-

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

вої пробації) і функцій органів (служб) пробації, реалізація яких залежить від правових, соціально-культурних та інших особливостей країн, що сприймають відповідні міжнародні стандарти на світовому (на рівні ООН) та регіональному (щодо України це на рівні Ради Європи) рівнях.

### Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11 липня 2003 р. № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № № 3-4. Ст. 21.

3. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

4. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением («Токийские правила»), принятые 14 декабря 1990 г. Резолюцией № 45/110 Генеральной Ассамблеи ООН. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_907#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_907#Text) (дата звернення: 10.08.2021).

5. Микитась І.М. «Токійські правила», Мінімальні стандартні правила ООН стосовно заходів, не пов'язаних із тюремним ув'язненням. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20-х т. Харків: Право, 2019. Т. 18 : Кримінологія. Кримінально-виконавче право. С. 448-449.

6. Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся обращения с женщинами-заключенными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы («Бангкокские правила»), принятые резолюцией № 65/229 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 2010 г. *Организация Объединенных Наций. Конвенции и соглашения*. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/bangkok\\_rules.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bangkok_rules.shtml) (дата звернення: 10.08.2021).

7. Автухов К.А. Правила ООН, що стосуються поводження з жінками-ув'язненими та заходів покарання для жінок-правопорушниць, не пов'язаних з позбавленням волі, «Бангкокські правила». *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20-и т. Харків : Право, 2019. Т. 18 : Кримінологія. Кримінально-виконавче право. С. 361-362.

8. Про пробацію : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 160-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 93.

9. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № № 25-26. Ст. 131.

10. Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 р. (Конвенцію ратифіковано постановою ВР № 789-XII від 27 лютого 1991 р.). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text) (дата звернення: 10.08.2021).

11. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекінские правила») от 29 ноября 1985 г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_211#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_211#Text) (дата звернення: 10.08.2021).

12. Про Правила Ради Європи про пробацію : Рекомендація CM/Rec (2010) 1 Комітету міністрів держав-членам ухвалена Комітетом міністрів 20 січня 2010 р. на 105-му засіданні заступників міністрів). URL: <https://rm.coe.int/16806f4097> (дата звернення: 10.08.2021).

13. Пузирьов М.С., Олефір Л.І. Соціально-правова зумовленість запровадження інституту пробаційного нагляду за особами, умовно-достроково звільненими від відбування покарання, у законодавство України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 4. С. 199-205.

14. Ягунов Д.В. Принципи пробації: європейські стандарти та проблеми їх реалізації в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2012. Вип. 9. Т. 4. С. 172-176.

15. О Европейских правилах по общественным санкциям и мерам : Рекомендация № R (92) 16 Комитета министров государствам-членам от 19 октября 1992 г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_047#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_047#Text) (дата звернення: 10.08.2021).

16. Kalmthout A.M. van. Interventions under the four working sessions. *Conference on Probation and Aftercare*, Istanbul, 14-16 November 2005. Istanbul : Prison Staff Training Centre, 2005. P. 1-12.

17. Штучний інтелект допоможе уникнути повторних злочинів : Мін'юст запускає «Касандру». *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/3098629-stucnij-intelekt-dopomoze-uniknuti-povtornih-zlochiniv-minust-zapuskae-kasandru.html> (дата звернення: 10.08.2021).

**Самофалов О. Л.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного, цивільного  
та господарського права і процесу Академії  
Державної пенітенціарної служби

**Железняк О. С.,**  
ад'юнкт кафедри адміністративного, цивільного  
та господарського права і процесу Академії  
Державної пенітенціарної служби

## СУБ'ЄКТИВНІ ОЗНАКИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ СТ. 307 «НЕЗАКОННЕ ВИРОБНИЦТВО, ВИГОТОВЛЕННЯ, ПРИДБАННЯ, ЗБЕРІГАННЯ, ПЕРЕВЕЗЕННЯ, ПЕРЕСИЛАННЯ ЧИ ЗБУТ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН АБО ЇХ АНАЛОГІВ»

Собко Г. М., Мокх Т. П.

У статті досліджується стан відношення до наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів сучасної молоді, які вбачають у них або лише лихо, або шлях до задоволення, проте відношення до наркотичних засобів повинно бути іншим. Завдяки наркотичним засобам урятовано велику кількість хворих осіб, які отримали поранення і потребують лише часу для отримання допомоги, і цей час можуть надати наркотичні засоби. Усе це стосується медичного використання наркотичних засобів. Проте і статтю присвячено саме ставленню до збуту наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів осіб, хворих на наркоманію, і їх відношенню до цього збуту, який не має корисного характеру. Проаналізовано сучасний стан учинення кримінальних правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, завдяки чому встановлено, що кримінальні правопорушення, пов'язані з обігом наркотичних засобів, займають третє місце серед інших кримінальних правопорушень поступаючись тільки кримінальним порушенням проти власності й проти життя та здоров'я, що доводить актуальність вибраної тематики. При цьому саме внутрішньому ставленню приділено найбільшу увагу: суб'єкту кримінального правопорушення та суб'єктивному боку. Аналізується усвідомлення як ознака суб'єкта у разі збуту особою, хвоюю на наркозалежність, а також суб'єктивний бік із погляду усвідомлення значення мети збуту за наявності хвороби на наркоманію та невірного відношення законодавства до оминання мотиву як обов'язкової ознаки кримінального правопорушення. Проаналізовано точки зору провідних науковців, які присвятили наукові роботи з'ясуванню складу кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів. Окрім того, проаналізовано постанови Пленуму Верховного Суду України із зазначених питань, на підставі проведе-

ного аналізу запропоновано зміни до чинного закону України про кримінальну відповідальність.

**Ключові слова:** збут, мета, мотив, суб'єкт, суб'єктивний бік, наркотичні засоби, психотропні речовини.

Sobko H. M., Mokh T. P. Subjective features of a criminal offense under art. 307 illegal production, making, purchasing, storage, transportation, sending or sale of narcotics, psychotropic substances or their analogue

The article examines the state of attitudes towards drugs, psychotropic substances or their analogues of modern youth, who see in them either only a disaster or a way to satisfaction, but the attitude to drugs should be different. Drugs have saved a large number of sick people who have been injured and only need time to get help and can provide drugs. All this applies to the medical use of drugs. However, the article is devoted to the attitude to the sale of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues of persons suffering from drug addiction and their attitude to this sale, which is not useful. Thus, the article analyzed the current state of crime in the field of drug trafficking of psychotropic substances, their analogues and precursors, thus establishing that crimes related to drug trafficking are third among other crimes, second only to crimes against property and against life and health. which proves the relevance of the chosen topic. At the same time, the most attention is paid to the internal attitude: the subject of the crime and the subjective side. Awareness is analyzed as a sign of the subject in case of sale by a person with drug addiction, as well as the subjective side in terms of awareness of the importance of the purpose of sale in the presence of drug addiction and incorrect attitude of the law to circumvent the motive as a mandatory sign of crime. The following analyzes the views of leading scientists who have devoted scientific work to clarifying the composition of crimes related to illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors. In addition, the Resolutions of the Plenum

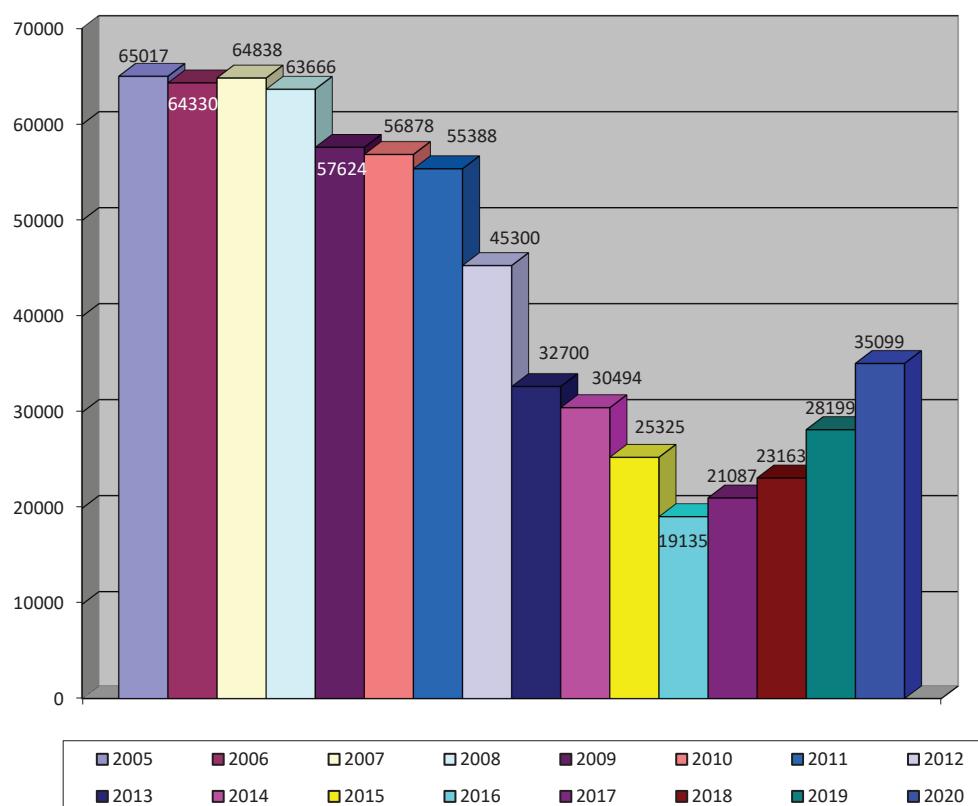
of the Supreme Court of Ukraine on these issues were analyzed and on the basis of the analysis, amendments to the current law of Ukraine on criminal liability were proposed.

**Key words:** sales, purpose, motive, subject, subjective side, drugs, psychotropic substances.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Сьогодні представники молодого покоління (громадяни, представники влади) відносяться до наркотичних засобів не досить вірно, уявляючи лише негативний бік цих предметів, проте насправді наркотичні засоби та психотропні речовини за своїм прямим призначенням мають благородні мотиви та мету. Скільки людських життів урятовано завдяки використанню наркотичних препаратів із медичних показників: кожне операційне втручання, знеболення під час аварій та трагедій для усунення болячого шоку, поранень на війні (у гарячих точках) тощо. Але, на жаль, найчастіше використання цих термінів уживається під час опису соціальної проблематики - немедичного використання та вживання наркотичних засобів психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, яке призводить до захворювання на наркоманію та наркотизму. Саме це немедичну використання та незаконний обіг наркотичних засобів психотропних речовин, їх

аналогів та прекурсорів формує правові відносини широкого кола. Окрім того, як соціальне явище ця проблематика має міждержавний характер під час контрабанди наркотичних засобів із Латинської Америки, Грузії, Афганістану та інших країн до Європи через транзитні постачання і через нашу країну також. Щодо експертного оцінювання ООН незаконний обіг наркотичних засобів психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів становить приблизно 500 млрд доларів на рік, що становить порядку 9% від обсягу мирової торгівлі. Причому майже 65% - це безрахунковий обіг.

Щодо виявлених правоохоронними органами кримінальних правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів, то 2005 р. це було 65 017 кримінальних правопорушень, 2006 р. - 64 330, 2007 р. - 64 838, 2008 р. - 63 666, 2009 р. - 57 624, 2010 р. - 56 878, 2011 р. - 55 388, 2012 р. - 45 300, 2013 р. - 32 700, 2014 р. - 30 494, 2015 р. - 25 325, 2016 р. - 19 135 [2], 2017 р. - 21 087, 2018 р. - 23 163, 2019 р. - 28 199, 2020 р. - 35 099 [3] (рис. 1). При цьому, згідно зі статистичними даними, кримінальні правопорушення у сфері охорони обігу наркотичних засобів психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів займають третє місце після кримінальних правопорушень проти власності та життя та здоров'я.



Динаміка вчинення кримінальних правопорушень пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

---

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема відповідальності за вчинення кримінальних правопорушень у сфері незаконного обороту наркотичних засобів та психотропних речовин привертала увагу багатьох правників: С.Н. Арєшкіна, М.М. Андрєєва, П.П. Андрушка, А.М. Бабенка, Ю. В. Бауліна, С.І. Бобракова, В.І. Борисова, І.А. Вартилецької, Ю.Н. Гальчинського, С.П. Гарницького, О.П. Гороха, І.М. Гриненка, Ю.О. Данилевської, О.М. Джужи, С.П. Дідковської, Л.В. Дороша, А.Ф. Думки, Н.Ю. Жиліна, В.Б. Калиновського, Д.В. Карапуша, О.Б. Керницького, А.П. Кіцула, І.І. Ковальчука, К.Г. Костенка, Є.В. Лизогубенка, О.О. Лойфа, І.І. Митрофанова, Н.А. Мирошниченка, О.О. Михайлєцького, А.А. Музики, В.В. Недільського, І.О. Нікіфорчина, Д. Й. Никифорчука, Д.О. Ноздріна, В.І. Осадчого, Р.М. Павленка, О.І. Перепелиці, В.Г. Пшеничного, Е.В. Расюка, С.Д. Рєзникова, А.В. Савченка, М.П. Селіванова, О.М. Сергєєва, М.О. Сергатого, В.М. Смітієнка, Є.Л. Стрільціва, О.В. Столлярського, Р.В. Тарасенка, В.А. Тимошенка, Л.М. Тимофєєва, Ю.В. Тузова, Б.А. Торгутова, Р.Ф. Черниша, Н.П. Шевченко, І.Р. Шинкаренка, Г.В. Федорова, Ю.М. Юрко та ін.

Проблематика, пов'язана з немедичним використанням наркотичних засобів психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, достатньо складна та багатогранна. За достатньо великої розробленості цього соціального явища певна категорія питань не знайшла відображення в роботах або недостатньо розроблена чи залишається надто дискусійною. Так, на нашу думку, залишається недостатньо досліденою вірна кваліфікація під час визначення мети збиту, що тягне за собою призначення покарання і визначення можливості звільнення від покарання.

Кримінальні правопорушення, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів, є однією з найбільш небезпечних категорій кримінально караних діянь, що заподіюють значної шкоди суспільству і державі у цілому. Нелегальне розповсюдження і вживання предметів, які містять наркотичні речовини і препарати, деградує особистість наркомана, постійно штовхає його до вчинення різних кримінальних правопорушень, значно зменшує інтелектуальний потенціал суспільства, шляхом мутації змінює його генофонд.

Тут починається найцікавіше. Якщо наркотичні засоби можуть змінити особистість (його основні інстинкти), які відносяться до внутрішнього стану особи та впливають на здатність усвідомлювати,

передбачати та керувати вчинюваними діяннями, то необхідно проаналізувати теоретичні підстави під час кваліфікації суб'єкта та суб'єктивного боку кримінальних правопорушень.

Статтю присвячено саме суб'єктивним ознакам кримінальних правопорушень ст. 307 «Незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів». На перший погляд здається, що все вже відоме про ці ознаки, проте, на нашу думку, існує достатньо велика кількість прогалин, які стосуються саме суб'єктивних ознак даного кримінального правопорушення. Так, відмінність ст. 309 від ст. 307 полягає саме в меті суб'єкта. Для того щоб притягнути до кримінальної відповідальності, необхідно довести мету суб'єкта, але слідчі відносяться до цього факту достатньо об'єктивно, а саме: якщо суб'єкт розповсюджує наркотичні засоби шляхом розповсюдження «закладок», це й є підтвердженням мети збути, проте даний суб'єкт може мати зовсім іншу мету, наприклад отримати наркотичні засоби для власного споживання, а саме збут є не метою, а способом учинення кримінального правопорушення.

Викладені обставини актуалізують доцільність визначення кримінально-правових заходів протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів на підставі аналізу суб'єкта та суб'єктивного боку кримінального правопорушення.

Об'єктом дослідження виступає сукупність суспільних відносин, що виникають у зв'язку з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і їх аналогів особами, які хворі на наркозалежність, та їх здатність до усвідомлення та керування своїми діями.

Предметом дослідження є чинне законодавство України у сфері визначення відповідальності осіб за незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і їх аналогів, статистичні дані, слідча і судова практика України, наукова література та періодична преса.

**Метою статті** є розроблення пропозицій щодо вдосконалення кримінального законодавства і правозастосовчої практики у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і їх аналогів і кваліфікації даних злочинів.

Виходячи із зазначеної мети, автор визначає такі завдання:

- проаналізувати суб'єкт кримінального правопорушення, його інтелектуальний та вольовий

моменти, наявність захворювання у вигляді наркоманії;

- на підставі аналізу суб'єкта дослідити ознаки суб'єктивного боку під час учинення кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним виробництвом, виготовленням, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням чи збутом наркотичних засобів, психотропних речовин, а саме мету вчинення та мотив.

**Виклад основного матеріалу.** Першим почнемо аналізувати суб'єкт кримінальних правопорушень, а саме чи виключається кримінальна відповідальність за наявності хвороби на наркоманію? Що ж насправді відбувається з особою хворою на наркоманію? Чи здатна вона усвідомлювати та розуміти вчинюване нею в стані абстиненції? Чи присутня мета збути в стані абстиненції або особа намагається тільки позбутися болі та спраги, яка була викликана залежністю?

Для відповіді на поставлені питання необхідно звернутися до Закону України про кримінальну відповідальність, у якому у ч. 1 ст. 19 КК осудною визнається особа, яка під час учинення кримінального правопорушення могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) і керувати ними [1]. З точки зору А.В. Савченка, ця ознака для суб'єкта кримінального правопорушення означає, що він: по-перше, має такий стан психіки, коли може нести відповідальність за вчинене кримінальне правопорушення; по-друге, має відповідний рівень соціального розвитку, зумовлений віком [4, с. 94].

Далі почнемо найдетальніше аналізувати проблему, щоб відповісти на поставлені питання. Для цього розглянемо коментарі, які дають нам теоретичне підґрунтя для кваліфікації вчинюваного діяння. Більшість аналізованих коментарів не вдається до суті проблематики, а лише констатує певні факти, зазначені у диспозиції статті, проте діти (майбутні правозастосовачі (юристи, правоохоронці, слідчі тощо)) здебільшого не аналізують доктринальний складник та періодичне видання, вони вважають, що коментарі та Інтернет-ресурси повинні давати зжату інформацію по кожному елементу складу кримінального правопорушення. Що стосується Інтернету, то це взагалі катастрофа. Так, наприклад, суб'єкт кримінального правопорушення загальний - і все! За вчинення кримінального правопорушення із залученням неповнолітнього або малолітнього (ч. ч. 2 і 3 ст. 307) та щодо малолітнього (ч. 3 ст. 307) суб'єктом може бути лише повнолітня особа. Суб'єктивний бік кримінального правопорушення характеризується пря-

мим умислом і метою збути під час виробництва, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання особою наркотичних засобів або психотропних речовин. Про умисел на збут наркотичних засобів або психотропних речовин можуть свідчити як відповідна домовленість з особою, яка придбала чи виготовила ці засоби або речовини, так і сукупність інших обставин: їх великий або особливо великий розмір, упакування та розфасовка, наявність сировини для їх виготовлення тощо [5]. Що ми можемо сказати про таку Інтернет-інформацію? Що об'єктивні ознаки (кількість, упакування, наявність сировини) є підставою для визначення суб'єктивної ознаки кримінального правопорушення, а саме мети.

Тоді як коментарі достатньо формально піходять до цього питання. Так, наприклад, проаналізуємо один із таких коментарів (здебільшого вони тотожні).

Починаючи із суб'єкта коментар дає такі рекомендації: відповідно до ч. 1 с. 18 КК України, суб'єктом кримінального правопорушення є фізична осудна особа, яка вчинила кримінальне правопорушення у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність. При цьому відсутність ст. 307 КК України у ч. 2 ст. 22 КК України зазначає, що особи у віці 14-16 років **не є суб'єктами** кримінального правопорушення «незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів» [1]. На цьому коментар стосовно суб'єкта кримінального правопорушення закінчується. Що ж стосується суб'єктивного боку, то сказано, що кримінальні правопорушення, передбачені ст. 307 КК України, завжди вчиняються з прямим умислом, що поєднується зі спеціальною метою збути під час виробництва, придбання, зберігання, перевезення або пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин. Здебільшого це кримінальне правопорушення вчиняється з корисливих мотивів і з корисливою метою. Досліджуючи мету конкретної противравної поведінки, варто врахувати кількість наркотиків або психотропних речовин, які були предметом кримінального правопорушення, чи вживав їх винний, інші обставини справи. Мотиви поведінки для кваліфікації значення не мають [6, с. 532.]. Як вірно підкреслюється у цьому коментарі, мотив не впливає на кваліфікацію. А чому саме не впливає? А тому, що спеціально не зазначено в диспозиції статті й, відповідно, на кваліфікацію не впливає. Коментар закріплює позицію щодо того,

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

---

що правоохоронці (в особі слідчого, прокурора) мають не звертати увагу на те, що збуджувало бажання вчинити кримінальне правопорушення, достатнього того, що мета (збут) досягнута. Але чи пов'язані між собою мотив та мета? Де мотив - це те, що збуджує бажання вчинити кримінальне правопорушення, а мета - це кінцевий результат, який прагне досягти злочинець. Відповідно, щоб кваліфікувати за ст. 307 КК України, достатньо факту передачі наркотичних засобів. Але якщо немає значення мотив, то чому, наприклад, суддя в мотивованій частині вироку повинен мотивувати винесене рішення на підставі зазначених доказів? Він також може стверджувати, що так я уявляю мету своєї роботи, проте це буде замало. На нашу думку, мотив повинен впливати на кваліфікацію обов'язково під час притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 307 КК України, та він повинен бути обов'язково корисний (при цьому користь може трактуватися дещо більше ніж звичайно, наприклад, не тільки збагачення, а й просування по кар'єрних сходах, подяка тощо), тільки в такому разі може бути досягнута справедливість під час притягнення до кримінальної відповідальності. Обґрунтовуючи дану позицію, звернемо увагу на те що, якби ми мали об'єктивно сформульований Кримінальний кодекс або, іншими словами, матеріальне визначення кримінального правопорушення, то тоді не було б сумнівів про правильно визначену кваліфікацію, проте закон України про кримінальну відповідальність сформульовано як формально-матеріальний, який ґрунтуються на суб'єктивному ставленні, тому суб'єктивний бік є головною ознакою для вірної кваліфікації. І якщо мета передбачена у диспозиції статті, вона стає обов'язковою ознакою кримінального правопорушення, але збут як мета повинен підкріплюватися відповідним мотивом. І тільки в такому разі кваліфікуватися за ст. 307 КК України. Чому ми наполягаємо саме на такій кваліфікації? А тому, що, як відомо, законодавець прямо вказує на те, що у кримінальному праві існує поняття «презумпція осудності». Відповідно до цієї презумпції, особа вважається осудною, доки не буде висновку СМЕ щодо неосудності особи. Хотілося б зазначити, що існує дві категорії осіб, які вчиняють кримінальне правопорушення, передбачене ст. 307 КК України, керуючись судовою практикою. До першої категорії відносяться не казуальні злочинці, а особи, які характеризуються зазвичай стійкою антиправовою та антисоціальною поведінкою. Здебільшого злочинці - безробітні особи, які склонні до алкоголізму та наркоманії [3], зазвичай мають

лише середню освіту тощо. Окрім того, збут наркотичних засобів та психотропних речовин є для цих осіб способом швидкого та тимчасового збагачення, причому вчинення цього кримінального правопорушення для злочинців здебільшого є раптовим (умисел раптово виник) через збут наркотичних засобів. Друга категорія осіб учиняє зазначене кримінальне правопорушення за наявності в особи захворювання на наркоманію, яка і стає стимулом учинення незаконних дій. Але особа є наркоманом (страждає на наркоманію), її не можна визнавати повністю осудною, ця особа або неосудна, або обмежена осудна, проте, як було зазначено вище, у нашій країні існує «презумпція осудності» і, відповідно, призначення експертизи не є обов'язковим, але це, на нашу думку, є прогалиною в законодавстві. За кваліфікації стан сп'яніння є обставиною, що обтяжує покарання, проте обмежена осудність - пом'якшуюча обставиною, а неосудність виключає кримінальну відповідальність. На нашу думку, непризначення експертизи й невизнання наявності хвороби наркозалежності особи суттєво впливають на порушення прав особи. Що далі впливає на неправильну кваліфікацію і, як наслідок, на довіру до органів державної влади. Чому ми підтримуємо таку позицію? Бо на практиці трапляються випадки, коли особу притягають до кримінальної відповідальності за ст. 307 КК України і визначають як збут дій, пов'язані з передачею наркотичних засобів іншим особам, наприклад шляхом розповсюдження закладок, але при цьому особа, яку притягають за ст. 307 КК України, є хворою на наркозалежність і вчиняє ці дії задля отримання дози наркотичних засобів для усунення стану абстиненції (і таких випадків достатньо велика кількість), проте правоохоронці не вдаються у мотиви вчинення, бо, як було попередньо розглянуто, згідно із законом про кримінальну відповідальність мотив не є обов'язковим під час кваліфікації ст. 307 КК України й, відповідно, встановлювати його не обов'язково. Окрім цього, як також було розглянуто вище, осудність передумується і відповідно визначатися з нею на стадії досудового розслідування також не обов'язково. Суд, якщо в нього будуть сумніви щодо осудності, може далі на стадії судового розгляду її призначити, але це тільки у тих випадках, коли судді буде не байдуже доля наркозалежності особи, проте з вироків суду вбачається, що нашим суддям не дуже важливо, за якою статтею притягнути особу - за ст. 309 чи ст. 307 КК України, бо бажання затягувати судовий розгляд у зв'язку з можливістю виявлення хвороби і призначення

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

експертизи не має. Що залишає всю суть суб'єктивного ставлення у вину поза увагою органів, які призначають покарання. Що стосується вчинення у стані сп'яніння, то якщо особа хвора на наркоманію, цей факт не може бути визнаним як обставина, що обтяжуює покарання, а лише може вважатися пом'якшуючою обставиною на підставі СМЕ, бо особа або неосудна, або обмежено осудна.

Хотілося б погодитись із ПВСУ, де зазначено, що умисел на збут наркотичних засобів або психотропних речовин можуть свідчити: домовленість з особою, яка придбала чи виготовила ці засоби чи речовини; великий або особливо великий їх розмір; спосіб упакування та розфасування; поведінка суб'єкта кримінального правопорушення; те, що особа сама наркотичні засоби чи психотропні речовини не вживає, але виготовляє та зберігає їх, тощо. При цьому слід мати на увазі, що відповідальність за збут таких засобів і речовин настає незалежно від їх розміру [7]. Тут, хоча й оминаючи мотив, мету та осудність, ПВСУ дає більш розгорнуте розуміння збути, яке стосується об'єктивних ознак, але хоча б уточнює дії суб'єкта.

Наприкінці хотілося б процитувати деяких учених відносно ставлення та значення суб'єктивного боку для кваліфікації кримінальних правопорушень. Так, Е.В. Фесенко вважає, що від правильного встановлення ознак суб'єктивного боку безпосередньо залежать висновок про винність особи у скоеному злочині, правильна кваліфікація його діяння та призначення відповідного покарання [8, с. 143]. На думку М.Г. Іванова, виходячи з такого неоднозначного розуміння стану сп'яніння, під час розв'язання питання про покарання особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння у такому стані, варто брати до уваги характер сп'яніння (добровільне, вимушене, необачливе, «для хоробрості», та ін.) [9, с. 45]. На думку А.А. Піонтковського, вчення про вину є одним з основоположних елементів теорії кримінального права. Без вини не може бути кримінальної відповідальності. Правильне розуміння вини має велике значення у боротьбі зі злочинністю та зміцненні законності в державі [10, с. 301]. В.А. Бублейник уважає що особливої складності набуває встановлення спеціальної мети даного кримінального правопорушення - збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів. Це пояснюється особливою складністю доказування зазначеної мети, оскільки вона повинна знаходити об'єктивне відображення в діях особи [11, с. 12]. Мета кримінального правопорушення, як і вина, обмежується інтелектуальним і вольо-

вим змістом. Разом із тим необхідно зазначити, що у науковій літературі вже висловлювалася думка про те, що емоційна ознака у психологічному критерії повинна знайти законодавче закріплення під час визначення поняття осудності (неосудності) [12, с. 11].

**Висновки.** На підставі проаналізованої проблематики сформульовано деякі пропозиції щодо Закону України про кримінальну відповідальність, а крім того, до ППВСУ, які нині стають джерелом кримінального права, згідно з прийнятим Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», згідно зі ст. 17 на національні суди покладено обов'язок застосовувати у розгляді справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права [13].

Так, на нашу думку, доречним є внесення змін до чинного законодавства:

зобов'язати під час проведення досудового розслідування у кожному випадку за кваліфікації ст. 307 КК України визначатися з осудністю особи шляхом призначення експертизи;

доповнити ст. 307 КК України, окрім мети, і мотивом учинення кримінального правопорушення, а саме корисливим.

### Література

1. Кримінальний кодекс України : чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 6 берез. 2021 року. Київ : Паливода А.В., 2020. 264 с.
2. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за 2005-2016 рр. Київ : ГПУ. 400 с.
3. Про зареєстровані кримінальні правопорушення, передбачені ст. 307 КК України, та результати їх досудового розслідування з 2017 по 2020 р. URL: [https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113897&libid=100820&c=edit&\\_c=fo#](https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113897&libid=100820&c=edit&_c=fo#).
4. Савченко А.В., Шуляк Ю.Л. Кримінальна відповідальність за шахрайство в Україні та за кордоном: порівняльно-правове дослідження : монографія. Київ : Інтерсервіс, 2013. 216 с.
5. Коментар до статті 307. Незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів. URL: <http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/kodeks/024/304.php>.
6. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельник, М.І. Хавронюк ; 9-е вид., перероб. та доп. Київ : Юрид. думка, 2012. 1021 с.
7. Постанова ПВСУ Про судову практику в справах про злочини у сфері обігу наркотичних засо-

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

---

бів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурорів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-02#Text>.

8. Фесенко Є.В. Злочини проти здоров'я населення та системи заходів з його охорони : монографія. Київ : Атіка, 2004. 280 с.

9. Иванов Н.Г. Ответственность за преступления, совершенные в состоянии опьянения. Законность. 1998. № 3. С. 43-45.

10. Пионтковский А.А. Учение о преступлении по советскому уголовному праву. Москва, 1961. 401 с.

11. Бублейник В.А. Боротьба з незаконним збутом наркотичних засобів. Кримінально-правовий і криміногічний аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Київ, 2007. 20 с.

12. Лень В.В. Кримінально-правові проблеми визначення осудності злочинця : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 ; ХНУВС. Харків, 2003. 19 с.

13. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

**Собко Г. М.,**  
доктор юридичних наук, доцент,

професор кафедри кримінального права та  
кримінології

Одеського державного університету  
внутрішніх справ

ORCID: 0000-0002-5938-3400

**Мох Т. П.,**  
викладач кафедри тактико-спеціальної  
підготовки  
Одеського державного університету внутрішніх  
справ

# ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ФОРМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕГЛАСНОСТІ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Фелонюк Ю. В.

Статтю присвячено дослідженню теоретичних та правових підходів до визначення форм забезпечення негласності оперативно-розшукової діяльності Служби безпеки України, адже для сучасної теорії та практики оперативно-розшукової діяльності актуальним є визначення форм забезпечення негласності вказаного виду діяльності, що застосовуються уповноваженими оперативними підрозділами Служби безпеки України для виконання покладених на них чинним законодавством завдань. Зазначене обґрунтовує потребу у виробленні системи ефективних заходів із протидії загрозливим для інтересів особи, суспільства і держави явищам та забезпечення належного рівня їх захисту. Окреслене досягається шляхом негласного пошуку та фіксації фактичних даних про противправні діяння, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав і організацій із метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства.

З урахуванням викладеного формою забезпечення негласності оперативно-розшукової діяльності Служби безпеки України є зумовлений специфікою виконання завдань спосіб організації здійснення законодавчо врегульованого комплексу дій уповноваженими оперативними співробітниками Служби безпеки України, необхідних для досягнення визначеної мети на окремих етапах протидії розвідувально-підривній, іншій противправній діяльності іноземних спецслужб, організацій, окремих груп та осіб проти України з одночасним створенням надійних умов дотримання конспірації. Установлено, що за сукупністю визначених ознак формами забезпечення негласності оперативно-розшукової діяльності Служби безпеки України слід уважати оперативно-розшукові справи, у змісті яких систематизуються документальні результати оперативно-розшукової діяльності.

Ураховуючи викладене, оперативно-розшукова справа - це організаційна форма систематизації отриманих за результатами проведення гласних і негласних пошукових та контррозвідувальних заходів матеріалів та інших результатів ОРД, аналізу отриманих даних щодо противправних діянь, відповідальність за які передбачена законом України про

кримінальну відповідальність, що заводиться уповноваженим оперативним підрозділом за наявності визначених законодавством підстав для вирішення покладених на уповноважені оперативні підрозділи чинним законодавством завдань.

**Ключові слова:** форма, забезпечення, негласність, оперативно-розшукова діяльність, оперативно-розшукова справа, Служба безпеки України.

Feloniuk Yu. V. Theoretical-legal approaches to determination of forms supporting secrecy of operational and investigative activities of the Security Service of Ukraine

The article is devoted to the study of theoretical and legal approaches to determining the forms of ensuring the secrecy of operative and investigative activities of the Security Service of Ukraine. After all, for the modern theory and practice of operative and investigative activities it is important to determine the forms of ensuring the secrecy of this type of activity, which are used by authorized operational units of the Security Service of Ukraine to perform the tasks assigned to them by current legislation. This justifies the need to develop a system of effective measures to combat the phenomena threatening the interests of the individual, society and the state and to ensure an appropriate level of protection. This is achieved by covertly searching and recording factual data on illegal acts, the responsibility for which is provided by the Criminal Code (hereinafter - the Criminal Code) of Ukraine, intelligence and subversive activities of special services of foreign states and organizations to stop offenses and in the interests of criminal justice. Taking into account the above, the form of ensuring the secrecy of operative and investigative activities of the Security Service of Ukraine is due to the specifics of the tasks method of organizing the implementation of a legally regulated set of actions by authorized operatives of the Security Service of Ukraine, necessary to special services, organizations, individual groups and individuals against Ukraine while creating reliable conditions for compliance with the conspiracy. It is established that according to the set of certain features, forms of ensuring

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

---

*the secrecy of operational and investigative activities of the Security Service of Ukraine should be considered operational and investigative cases, the content of which systematizes the documentary results of operational and investigative activities. Given the above, operational and investigative case - is an organizational form of systematization of the results of public and covert search and counterintelligence materials and other results of ORD, analysis of the data on illegal acts, liability for which is provided by the law of Ukraine on criminal liability. subdivision in the presence of the bases determined by the legislation for the decision of the tasks assigned to the authorized operative subdivisions by the current legislation.*

**Key words:** form, provision, secrecy, operative-search activity, operative-search case, Security Service of Ukraine.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Складна соціальна, політична та економічна ситуація в країні, спричинена глобальною світовою економічною кризою, неоднозначною ситуацією на геополітичній арені та наявністю збройного конфлікту на Сході України, є, на жаль, сприятливим чинником зростання рівня злочинності в країні. Зазначене обґрунтовує потребу у виробленні системи ефективних заходів із протидії загрозливим для інтересів особи, суспільства і держави явищам та забезпечення належного рівня їх захисту. Окреслене досягається шляхом негласного пошуку та фіксації фактичних даних про противправні діяння, відповіальність за які передбачена Кримінальним кодексом (далі - КК) України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав і організацій із метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства [1]. З огляду на викладене, актуальним для теорії та практики оперативно-розшукової діяльності (далі - ОРД) є визначення форм забезпечення негласності вказаного виду діяльності, що застосовуються уповноваженими оперативними підрозділами Служби безпеки України (далі - СБ України) для виконання покладених на них чинним законодавством завдань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Об'єктивна потреба у системному перегляді теоретичних, правових та організаційних зasad протидії розвідувально-підривній, терористичній та іншій противправній діяльності спеціальних служб іноземних держав, окремих організацій, груп та осіб спонукає науковців та практиків здійснювати безперервний пошук дієвих методів і форм проведення ОРД та забезпечення її негласності. Слід зазначити, що правові й організаційні засади

провадження форм ОРД є предметом активної наукової дискусії. Окресленій проблематиці присвячені роботи О.М. Бандурки, І.Г. Басецького, В.І. Борисова, Б.Є. Богданова, В.І. Василинчука, В.О. Глушкова, Е.О. Дидоренка, В.І. Єлінського, А.Ф. Зеленського, С.С. Кудінова, О.М. Литвака, М.І. Мельника, Ю.О. Найдьон, Д.Й. Никифорчука, О.С. Пелюха, М.А. Погорецького, Д.Б. Сергєєвої, Є.Д. Скулиша, М.В. Сташака, Р.А. Халілєва, В.А. Ященка та ін.

Проте результати аналізу наукових розвідок, присвячених проблемам правового та організаційного забезпечення негласних форм ОРД як окремих категорій науки, фактично залишилися поза увагою, що потребує відповідного наукового супроводження. Окрім того, теоретико-правового обґрунтування потребують форми забезпечення негласності ОРД, що здійснюється оперативними підрозділами СБ України.

**Виклад основного матеріалу.** Форма як науково-прикладна категорія є предметом дослідження соціології, економічної теорії, теорії управління та всього спектра юридичної науки. Зокрема, поняття «форма» походить від латинського *forma*, що означає зовнішній вигляд, зовнішній вияв, зовнішнє вираження. У Новому тлумачному словнику української мови «форма» визначається обрисом, контуром, зовнішніми межами предмета, що визначають його зовнішній вигляд, конфігурацією; пристроєм, шаблоном, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; типом, будовою, способом організації чого-небудь; видимістю, зовнішнім боком чого-небудь, що не відображає суті справи; способом здійснення, виявлення будь-якої дії; суورو встановленім порядком у будь-якій справі [2, с. 665].

Визначаючи форму як категорію ОРД, методологічним підґрунтам доцільно вибрати матеріалістичну діалектику, згідно з основоположними засадами якої форма є відображенням змісту [3, с. 213]. Сучасні філософські концепції приділяють досить мало уваги дослідженню понять «форма» і «зміст», хоча сприйняття форми як організації або ж структури змісту є загально-прийнятим підходом у гуманітарних науках. З огляду на викладене, відкидати зазначеній підхід лише з огляду на те, що він визначений представниками діалектичного матеріалізму, навряд чи є правильним, адже заперечувати можна переважно практичне розуміння категорій форми і змісту у суспільних процесах, передусім під час визначення класовості суспільства і підстав та характеру класової боротьби.

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

Ураховуючи зазначене, логічним є припущення, що форма не може існувати окремо від змісту. Зважаючи на викладене, форми забезпечення негласності ОРД СБ України є відображенням змісту такої діяльності.

Заслуговують на увагу результати проведеного Р.А. Халілевим дослідження форм ОРД та проблем їх класифікації, згідно з якими організаційно-тактичну форму ОРД слід розглядати як двоєдину категорію, зокрема:

- специфічний спосіб організації оперативно-розшукових заходів із метою вирішення окремих завдань;
- наукову категорію теорії оперативно-розшукової діяльності [4, с. 559].

Зважаючи на викладене, формуєю забезпечення негласності ОРД СБ України є результати проведених негласних пошукових та контррозвідувальних заходів, спрямованих на пошук та фіксацію фактичних даних про підготовку кримінальних правопорушень, відповідальність за які передбачена статями 109, 110, 110-2, 111, 112, 113, 114, 114-1, 201, 201-1, 258-258-5, 265-1, 305, 328, 329, 330, 332-1, 332-1, 332-2, 333, 334, 359, 422, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 446, 447 КК України, та/чи осіб, що їх готують, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав і організацій, що у сукупності з гласними заходами утворюють цілісну систему - ОРД. Адже негласність в ОРД СБ України передбачає здійснення уповноваженими оперативними співробітниками СБ України комплексу регламентованих законодавством дій, спрямованих на забезпечення збереження у таємниці факту та змісту прихованого, таємного характеру їх організації та проведення.

Формам забезпечення негласності ОРД СБ України, як і іншим формам суспільної діяльності, властиві певні ознаки, згідно з якими їх можна класифікувати на види чи відповідні категорії. Зважаючи на викладене, доцільно звернути увагу на наявні результати триваючої наукової дискусії щодо виокремлення відповідних істотних ознак, притаманних саме формам ОРД.

Зокрема, спостерігається єдність теоретичних позицій щодо віднесення до істотних ознак форм ОРД:

- мети та завдання форм ОРД;
- наявності спеціального суб'єкта, уповноваженого проводити ОРД [5, с. 295].

Водночас слід зосередити увагу і на визначені більш деталізованих ознак форм ОРД, зокрема:

- наявність спеціальних правових норм, що регулюють відповідну правозастосовну практику [5, с. 296];

- нормативне закріплення порядку організації роботи за відповідними формами ОРД у відомчих нормативних актах [5, с. 296];

- підстави проведення оперативно-розшукових заходів у межах форми ОРД [6];

- спрямованість на конкретний об'єкт [5, с. 296].

Не зупиняючись детально на дослідженні сформульованих науковцями ознак, слід звернути увагу на те, що у цілому вони є аргументованими, водночас окремі з них, з огляду на критичний аналіз наявних наукових положень, потребують додаткового обґрунтування. Зокрема, зазначене стосується визначеності ознак щодо наявності підстав для проведення оперативно-розшукових заходів у межах кожної форми ОРД. Це твердження є дещо спірним, адже підстави проведення оперативно-розшукових заходів визначені законодавством і не можуть змінюватися залежно від форм ОРД, у межах яких вони проводяться. Також необґрунтовано є й позиція щодо визначення ознакою форми ОРД лише підстави проведення оперативно-розшукових заходів, залишаючи поза увагою правові та організаційно-тактичні засади використання оперативних та оперативно-технічних засобів. Сумнівним відається і спрямованість форм на конкретний об'єкт, адже організація проведення відповідної системи оперативно-розшукових заходів визначається не специфікою об'єкта, а завданнями, які необхідно вирішити.

З урахуванням викладеного доцільно визнати істотні ознаки форм ОРД як методологічного орієнтиру у визначенні форм забезпечення негласності ОРД СБ України. Зокрема, такими ознаками слід уважати:

- законодавчо визначені підстави проведення форм ОРД;

- визначену мету та конкретизовані завдання, виконання яких покладено на уповноважені оперативні підрозділи чинним законодавством;

- установлений перелік суб'єктів, що можуть здійснювати ОРД у відповідних формах;

- унормований порядок організації проведення ОРД у визначених формах;

- сформовані нормами законодавства строки здійснення ОРД передбачених формах.

З урахуванням викладеного доцільно звернутися до визначення істотних ознак форм забезпечення негласності ОРД СБ України, основою логічної конструкції чого має стати зміст поняття

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

негласності ОРД СБ України та його правове підґрунтя.

Для визначення поняття забезпечення негласності ОРД СБ України доцільно розглянути зміст діяльності СБ України, яка згідно з визначеннями чинним законодавством завданнями спрямована на захист законних інтересів держави та громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із боку окремих організацій, груп та осіб на державну безпеку, а також забезпечення охорони державної таємниці. СБ України, згідно з положеннями чинного законодавства, також повинна виявляти, попереджати та припиняти злочини проти миру, безпеки та людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [7].

Для вирішення покладених на СБ України завдань її оперативні підрозділи здійснюють систему негласних пошукових та контррозвідувальних заходів із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів [1], спрямовують наявні оперативні сили і засоби на пошук та фіксацію фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій із метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави [1].

Зважаючи на об'єктивну необхідність протидіяти протиправним посяганням іноземних спецслужб, окремих організацій, груп та осіб на державну безпеку України, доцільно звернути увагу на те, що згідно з положеннями чинного законодавства виявлення, попередження та припинення розвідувально-підривної та іншої протиправної діяльності уповноважені оперативні підрозділи СБ України мають право здійснювати як гласно, так і негласно. Підтвердженням зазначеного є зміст законів України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Службу безпеки України», положень Глави 21 Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що в сукупності становлять правове забезпечення діяльності СБ України. Конспіративний характер виконання покладених на СБ України завдань зумовлений і зростанням рівня латентної злочинності, вико-

ристанням іноземними спеціальними службами, окремими організаціями, групами та особами конспіративних методів реалізації їхніх злочинних посягань на державну безпеку України, протидія чому набуває особливої актуальності в умовах подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності нашої держави.

Негласна форма протидії загрозам державній безпеці складається в результаті взаємодії трьох основних чинників: таємного типу мети, таємних засобів досягнення мети і умов таємної протидії між суб'єктом і об'єктом. Ці чинники знаходяться у причинно-наслідковому зв'язку. Будучи об'єктивною закономірністю, конспірація по-своєму, по-особливому визначає характер стосунків між суб'єктами й об'єктами та формою їхньої діяльності за досягнення прихованої мети.

Негласність ОРД, що здійснюється оперативними підрозділами СБ України, має низку характерних ознак, які відображають її сутність, а саме:

- проведення системи негласних пошукових та контррозвідувальних заходів із метою недопущення викриття іноземними спеціальними службами, злочинними організаціями, групами та окремими особами форм та методів виявлення, попередження та припинення СБ України розвідувально-підривної та іншої протиправної діяльності;

- дотримання конспірації в діяльності уповноважених оперативних співробітників СБ України з метою забезпечення безпеки зачучених в оперативний процес осіб;

- потреба в отриманні важливої інформації щодо дійсних намірів та планів реалізації злочинних посягань на державну безпеку України;

- необхідність здійснення негласного виявлення та фіксування слідів тяжких та особливо тяжких злочинів, документів, слідів та інших предметів, що можуть бути доказами підготовки або вчинення таких злочинів, тощо.

Підсумовуючи зазначене, забезпечення негласності ОРД СБ України передбачає здійснення законодавчо врегульованого комплексу дій уповноваженими оперативними співробітниками СБ України, спрямованих на створення надійних умов для конспіративного способу вирішення завдань із забезпечення державної безпеки з одночасним гарантуванням державою наявності обмежень щодо розголослення про факт, форми та методи їх здійснення.

Ураховуючи викладене, перейдемо до визначення істотних ознак форм забезпечення негласності ОРД СБ України, до яких слід віднести:

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

- виокремлені серед законодавчо визначеного переліку підстави для здійснення ОРД із забезпеченням негласності;
- конкретизовану мету та завдання здійснення системи пошукових та контррозвідувальних із забезпеченням негласності у визначеній формі;
- визначений перелік суб'єктів, уповноважених здійснювати ОРД у межах відповідної негласної форми;
- унормований порядок організації роботи за встановленими формами ОРД із забезпеченням негласності, а також систематизації документального оформлення результатів ОРД;
- обґрунтовані юридичні та фактичні підстави завершення ОРД у конкретній негласній формі.

З урахуванням викладеного *формою забезпечення негласності ОРД СБ України* є зумовлений специфікою виконання завдань способі організації здійснення законодавчо врегульованого комплексу дій уповноваженими оперативними співробітниками СБ України, необхідних для досягнення визначеної мети на окремих етапах протидії розвідувально-підривній, іншій протиправній діяльності іноземних спецслужб, організацій, окремих груп та осіб проти України з одночасним створенням надійних умов дотримання конспірації.

У контексті продовження даного дослідження доцільно зосередити увагу на правовому обґрунтуванні форми забезпечення негласності ОРД СБ України. З огляду на сформульоване визначення окресленої категорії, слід звернути увагу на вимоги положення ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», згідно з якими у кожному випадку наявності підстав здійснення ОРД заводиться оперативно-розшукова справа (далі - ОРС). Слід наголосити і на тому, що положеннями ч. 3 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» встановлено заборону проведення оперативно-розшукових заходів без заведення ОРС.

Беручи до уваги специфіку покладених на СБ України завдань у сфері забезпечення державної безпеки України, слід констатувати, що ефективний пошук і фіксація фактичних даних про розвідувально-підривну, терористичну та іншу протиправну діяльність спеціальних служб іноземних держав, окремих організацій, груп та осіб забезпечується збереженням у таємниці факту та змісту їхньої організації і проведення. Зокрема, передбачені п.п. 2, 5, 7, 7-1, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» права оперативних

підрозділів СБ України реалізовуються шляхом здійснення комплексу негласних заходів, документально оформлені результати проведення яких, згідно з положеннями чинного законодавства, систематизуються в ОРС.

Таким чином, можна дійти висновку, що ОРС, які ведуться уповноваженими оперативними підрозділами СБ України, є визначеними законодавством формами організації проведення системи передбачених законодавством пошукових та контррозвідувальних заходів, систематизовані документально оформлені результати яких становлять їхній зміст. При цьому, згідно з визначеннями у цьому дослідженні істотними ознаками форм забезпечення негласності ОРД СБ України, ОРС обґрутовано слід віднести до вказаних категорій.

Водночас слід звернути увагу на те, що чинний Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», визначаючи заведення ОРС однією з гарантій законності під час здійснення ОРД, не містить поняття оперативно-розшукової справи, що є суттєвою прогалиною у національному законодавстві. Із внесенням змін у правові основи ОРД у зв'язку з прийняттям у 2012 р. Кримінального процесуального кодексу України цілком ймовірно було б очікувати на ґрунтівний їх перегляд із відповідним заповненням проблів даного системно-процесуального аспекту проведення ОРД.

Важливість вироблення єдиного теоретико-правового визначення ОРС має значення не лише для розвитку теорії ОРД, а й практики виконання уповноваженими оперативними підрозділами визначених чинним законодавством завдань. Отже, спробу законодавчо закріпити визначення ОРС було зроблено у положеннях проекту закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 27.02.2008 № 2134, де оперативно-розшукова справа визначена як форма концентрації та систематизації матеріалів на особу або групу осіб (у тому числі невстановлених), стосовно яких є достовірні дані про підготовку до вчинення злочину, або осіб, які розшукуються [8].

Зазначене визначення ОРС знайшло своє відображення у положеннях проекту закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 03.06.2016 № 4778 [9]. Водночас аналіз практики діяльності уповноважених оперативних підрозділів СБ України свідчить, що ОРС у системі СБ України заводяться не лише з метою систематизації матеріалів на особу або групу осіб, а й у разі наявної інформації про злочин, що готується, тобто за фактом готовання до вчинення злочину, а отже, зазначене визначення не повною мірою

## Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

відповідає потребам сучасної оперативної практики. Тому теоретико-правове визначення ОРС потребує перегляду з відповідним закріпленням у положеннях чинного законодавства.

Ураховуючи викладене, *оперативно-розшукова справа* - це організаційна форма систематизації отриманих за результатами проведення гласних і негласних пошукових та контррозвідувальних заходів матеріалів та інших результатів ОРД, аналізу отриманих даних щодо протиправних діянь, відповідальність за які передбачена законом України про кримінальну відповідальність, що заводиться уповноваженим оперативним підрозділом за наявності визначених законодавством підстав для вирішення покладених на уповноважені оперативні підрозділи чинним законодавством завдань.

Зазначене має знайти відображення у відповідних нормах Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

**Висновки.** Результати проведеного дослідження обґрунтовано приводять до висновку, що формою забезпечення негласності ОРД СБ України є зумовлений специфікою виконання завдань спосіб організації здійснення законодавчо врегульованого комплексу дій уповноваженими оперативними співробітниками СБ України, необхідних для досягнення визначеної мети на окремих етапах протидії розвідувально-підривній, іншій протиправній діяльності іноземних спецслужб, організацій, окремих груп та осіб проти України з одночасним створенням надійних умов дотримання конспірації.

Також установлено, що за сукупністю визначених ознак формами забезпечення негласності ОРД СБ України слід уважати ОРС, у змісті яких систематизуються документальні результати ОРД.

Зважаючи на виявлені проблеми правового регулювання функціонування форм забезпечення негласності ОРД СБ України, сформульовано пропозиції з оптимізації чинного законодавства. Зокрема, статтю 9-1 «Строки ведення оперативно-розшукових справ» Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» доцільно викласти у такій редакції:

«Оперативно-розшукова справа - це організаційна форма систематизації отриманих за результатами проведення гласних і негласних пошукових та контррозвідувальних заходів матеріалів та інших результатів оперативно-розшукової діяльності, аналізу отриманих даних щодо протиправних діянь, відповідаль-

ність за які передбачена законом України про кримінальну відповідальність, що заводиться уповноваженим оперативним підрозділом за наявності визначених законодавством підстав для вирішення покладених на уповноважені оперативні підрозділи чинним законодавством завдань...».

### Література

1. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 (зі змінами і доповненнями станом на 11.09.2020). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 22. Ст. 303. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12/> (дата звернення: 10.08.2021).
2. Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко ; 2-е вид. Київ : АКОНІТ, 2004. Т. 3: П -Я. 862 с.
3. Діалектичний матеріалізм / за заг. ред. Г.Ф. Александрова. Київ : Держполітвидав, 1954. 404 с.
4. Халілев Р.А. Форми оперативно-розшукової діяльності та проблеми їх класифікації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 555-561.
5. Стащак М.В. Сучасні ознаки оперативно-розшукових форм протидії злочинності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. Проблеми боротьби зі злочинністю та правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ. Розділ IV*. 2016. № 2. С. 293-300.
6. Біляєв В.О. Організаційно-тактичні форми оперативно-розшукової протидії злочинності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 3. С. 184-186.
7. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.07.2021).
8. Про оперативно-розшукову діяльність : проект закону України від 27.02.2008 № 2134. *Верховна Рада України*. URL: <http://www.minjust.org/web.nsf/767eb8a58ad76a> (дата звернення: 30.07.2021).
9. Про оперативно-розшукову діяльність : проект закону України від 03.06.2016 № 4778. *Верховна Рада України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59321](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59321) (дата звернення: 30.07.2021).

Фелонюк Ю. В.,  
асpirант  
Національної академії Служби безпеки України

## СИСТЕМА ПРИНЦІПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Панова О. О.

У статті досліджено сутність і зміст системи принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні. Проаналізовано підходи щодо визначення категорій «система», «принцип», «система принципів». Сформовано авторське бачення стосовно розуміння сутності системи принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні. Проаналізовано й піддано критичному аналізу підходи до визначення системи принципів адміністративно-деліктного провадження. Надано пропозиції щодо доповнення такої системи. Визначено, що більшість із таких принципів можуть бути розглянуті в контексті організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні. Обґрунтовано, що окремий із принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні варто розглядати як структурний елемент системи таких принципів, тоді як критерії класифікації принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні необхідно розглядати як системоутворювальний зв'язок. Критерієм класифікації принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні обрано сферу їх поширення. Доведено, що система принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні може бути представлена як: 1) загальноправові принципи, а саме: верховенство права; законність; рівність; гласність; забезпечення використання державної мови; 2) міжгалузеві принципи: незалежність суб'єктів адміністративної юрисдикції; імперативність; неупередженість та об'єктивність; політична нейтральність; неухильне дотримання вимог професійної етики та поведінки; презумпція невинуватості; 3) галузеві принципи: територіальність; недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; повага до незалежності суддів.

**Ключові слова:** прокуратура, організація діяльності прокурора, принципи організації діяльності прокурора, адміністративно-деліктне провадження, система принципів.

Panova O. O. The system of principles for organizing the activities of the prosecutor in administrative tort proceedings

The essence and content of the system of principles of organization of the prosecutor's activity in administrative-tort proceedings has been examined in the article. Approaches to defining the categories "system", "principle", "system of principles" have been analyzed. The authors' vision of understanding the essence of the system of principles of the prosecutor's activity organization in administrative-tort proceedings has been formed. The approaches to defining the system of principles of administrative tort proceedings have been analyzed and subjected to critical analysis. Suggestions have been given regarding the addition of such a system. It has been determined that most of these principles can be considered in the context of organizing the activities of a prosecutor in administrative tort proceedings. It is substantiated that each individual of the principles of organizing the activities of the prosecutor in administrative-tort proceedings should be considered as a structural element of the system of such principles, while the criteria for classifying the principles of organizing the activities of the prosecutor in administrative-tort proceedings should be considered as a systemic connection. As a criterion for classifying the principles of organization of the prosecutors' activity in administrative-tort proceedings, the sphere of their distribution was chosen. It has been proved that the system of principles for organizing the activities of the prosecutor in administrative tort proceedings can be represented as: 1) common law principles - the rule of law; legality; equality; publicity; ensuring the use of the state language; 2) intersectoral principles - the independence of the subjects of administrative jurisdiction; imperativeness; impartiality and objectivity; political neutrality; strict adherence to the requirements of professional ethics and behavior; presumption of innocence; 3) sectoral principles - territoriality; inadmissibility of illegal interference of the prosecutor's office in

*the activities of the legislative, executive and judicial authorities; respect for the independence of judges.*

**Key words:** prosecutor's office, organization of activities of prosecutor, principles of organizing activities of prosecutor, administrative tort proceedings, system of principles.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Ефективне здійснення будь-якої діяльності напряму залежить від того, що закладено в її основу, тобто від тих сталих, непорушних засад, які слугують орієнтирами в аспекті її реалізації загалом і виконання її окремих напрямів. Не є в цьому разі винятком і організація діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні, у межах якої такими засадами виступають відповідні принципи. Такі принципи не існують у відриві один від одного, а подекуди й напряму зумовлюють дію інших принципів. Тобто принципи організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні пов'язані один з одним, з огляду на що набувають системного характеру.

**Метою статті** є дослідження сутності та змісту системи принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні. Досягнення поставленої мети статті передбачає виконання таких завдань: аналіз підходів до розуміння сутності категорій «система», «принципи», «система принципів»; формування авторського бачення щодо розуміння сутності системи принципів організація діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні; визначення змісту такої системи, зокрема встановлення критеріїв, відповідно до яких принципи організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні можуть бути піддані науковій класифікації в її межах; здійснення характеристики найголовніших принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема організації діяльності прокурора, зокрема і в межах адміністративно-деліктного провадженні, досліджувалася у працях таких учених, як: О.Ф. Андрійко, О.І. Безпалова, Л.К. Воронова, М.І. Гошовський, Л.Р. Грицаенко, Ю.О. Гурджі, Л.М. Давиденко, Е.О. Дідоренко, Є.В. Додін, В.В. Долежан, Ю.М. Дъомін, О.В. Капліна, П.М. Каркач, В.Г. Кличков, М.В. Косюта, М.Й. Курочки, О.Р. Михайленко, О.О. Панова, П.С. Пацурківський, В.Б. Пчелін, М.В. Руденко, О.Д. Святоцький, В.В. Сухонос, М.К. Якімчук,

В.Б. Ястrebов та інші. Вказані вчені внесли значний вклад у частині вдосконалення теоретичних зasad організації діяльності прокурора, зокрема й у межах адміністративно-деліктного провадженння. Їхні наукові розробки було використано для вдосконалення національного законодавства, що регламентує дану сферу суспільних відносин. Водночас здійснення реформування правоохоронного сектору держави, до якого входить і прокуратура, оновлення у зв'язку із цим нормативно-правових актів, які регламентують її діяльність, зумовлюють необхідність проведення додаткових досліджень основ реалізації окремих із таких напрямів, зокрема системи принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні.

**Виклад основного матеріалу.** Коли говоримо про категорію «система», варто зазначити, що, як свідчить її етимологічний аналіз, вона має давні історичні коріння, оскільки походить із давньогрецької мови, від слова *συστημα*, що в буквальному перекладі означає «ціле, що складається із частин або сполучень» [1, с. 584]. З погляду семантики слово «система» у сучасні українській мові вживають у таких значеннях: порядок, що зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком чого-небудь; сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднуваних за спільною ознакою, призначенням; будова структури, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин тощо [2, с. 1320-1321]. Сутність категорії «принцип» як у чинному національному законодавстві, так і в науково-правових колах прийнято позначати як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсалістією, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього й міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [3, с. 110-111; 4, с. 64-65]. З огляду на що цілком слушно виглядає позиція стосовно того, що система принципів - це сукупність самостійних за змістом, взаємопов'язаних і об'єктивно зумовлених положень, пронизаних єдністю цілей і завдань, які саме в цій сукупності мають якісний сенс [5, с. 34]. Взаємозв'язок окремих принципів проявляється по-різному - одні з них розвивають і доповнюють положення інших принципів, іноді одні принципи є гарантіями реалізації інших і сприяють реальному їх утіленню [6, с. 48].

Аналіз наведених позицій надає змогу під системою принципів організації діяльності прокурора

в адміністративно-деліктному провадженні розуміти закріплenu у приписах чинного національного законодавства сукупність основоположних зasad, з урахуванням яких здійснюється організаційний вплив як загалом, так і на окремі аспекти реалізації прокурором свого правового статусу на відповідних стадіях провадження у справах про адміністративні правопорушення. Такі принципи мають тісні взаємозв'язки, подекуди зумовлюють і доповнюють один одного, а тому мають бути визначені з урахуванням здійснення їх наукової класифікації, що може бути проведена за найрізноманітнішими критеріями.

Так, у дослідженні сутності і принципів адміністративно-деліктного провадження В.К. Колпаков наводить вичерпний перелік таких принципів: 1) принцип законності; 2) принцип охорони інтересів держави і особи; 3) принцип публічності (офіційності); 4) принцип самостійності та незалежності суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень; 5) принцип гласності; 6) принцип сполучення диспозитивності й імперативності; 7) принцип рівності учасників процесу перед законом; 8) принцип оперативності й економічності; 9) принцип провадження процесу національною мовою; 10) принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; 11) принцип права на захист [7, с. 20]. Більшість із наведених принципів можуть бути розглянуті і стосовно організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні. Щодо запропонованого зазначенним ученим переліку принципів адміністративно-деліктного провадження маємо декілька зауважень.

По-перше, уважаємо не зовсім вдалим підхід щодо визначення переліку таких принципів як вичерпного, оскільки він може бути доповнений як за допомогою проведення додаткових наукових досліджень у цьому напрямі, так і в результаті природного розвитку даної сфери суспільних відносин. А тому у формуванні переліку таких принципів основну увагу варто звернути на те, що науковцем наводяться, на його думку, найбільш значущі з них. По-друге, учений забуває і про один із найважливіших принципів адміністративно-деліктного провадження - верховенство права. По-третє, залежно від правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктного провадження набір принципів, на основі яких буде функціонувати дана сфера суспільних відносин, може значно змінюватися. На цьому, до речі, наголошує й сам В.К. Колпаков під час характеристики принципу сполучення диспозитивності й імперативності. Так, учений підкреслює, що найбільш високий

рівень диспозитивності та низький імперативності встановлений для особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Найбільш високий рівень імперативності та низький диспозитивності - для суб'єктів адміністративної юрисдикції [7, с. 21]. Проте в даному разі йдееться, імовірно, про принципи правового регулювання даної сфери суспільних відносин, де пересічний громадянин буде керуватися правилом правового регулювання «дозволено все, окрім того, що прямо заборонено законом», а уповноважені державою суб'єкти, у досліджуваному випадку - прокурор, - «заборонено все, окрім дозволеного законом». У цьому контексті доречним виглядає зауваження авторського колективу підручника «Загальна теорія держави і права» стосовно того, що такі принципи, як «дозволено все, що не заборонено законом», а також «дозволено тільки те, що прямо дозволено законом, усе інше заборонено», відповідають загальнодозволеному та дозвільно-заборонному типам правового регулювання [8, с. 204]. Якщо ж вести мову про принципи організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні, то вказані способи правового регулювання даної сфери суспільних відносин будуть походити від принципу законності.

З огляду на наведене, необхідно обрати такі критерії класифікації принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні, які б найбільш повно розкривали зміст системи таких принципів і вказували як на її окремі елементи (власне принципи), так і на їхній взаємозв'язок (критерії класифікації). Уважаємо, що найбільш вдало за такі критерії обрати сферу застосування або ж поширення таких принципів. І тут можна провести аналогію із критеріями класифікації принципів права, серед яких здебільшого називають загальноправові, міжгалузеві та галузеві [9, с. 239-240]. У такому разі загальноправовими принципами організації діяльності прокурора в адміністративно-юрисдикційному провадженні будуть ті, що мають місце на всіх стадіях даного процесу, є основою діяльності всіх суб'єктів даних суспільних відносин. Загальноправові принципи насамперед законодавчо закріплені в положеннях Конституції України від 28 червня 1996 р. [10]. Серед таких принципів варто назвати: верховенство права, законність, рівність, гласність, забезпечення використання державної мови.

Суть міжгалузевих принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному

проводженні зумовлена тим, що вони є основою для діяльності й низки інших суб'єктів даних суспільних відносин. Таким, наприклад, є принцип незалежності суб'єктів адміністративної юрисдикції, що знаходить свій прояв як у самостійності ухвалення ними рішень, так і в захисті від тиску, втручання тощо. Так, відповідно до ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р., суддя у своєї діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання [11]. Згідно з п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., діяльність прокурора ґрунтуються, зокрема, на такій засаді, як незалежність прокурорів, що передбачає наявність гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо ухвалення ним рішень під час виконання службових обов'язків [12].

До міжгалузевих принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні можна віднести і принцип імперативності, який, як було зазначено вище, має тісний зв'язок із принципом законності. Зокрема, законом передбачено чіткий перелік повноважень прокурора у здійсненні ним прокурорського нагляду за дотриманням законів під час провадження у справах про адміністративні правопорушення. Відповідно до ст. 210 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. до цих повноважень належать такі: порушувати провадження у справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) під час провадження у справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову і рішення за скаргою у справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії [13]. Також, як свідчить аналіз ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», до міжгалузевих принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні варто віднести: принцип неупередженості й об'єктивності; принцип політичної нейтральності прокуратури; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки; презумпції невинуватості [12].

Останню групу, що входить до системи принципів організації діяльності прокурора в адміні-

стративно-деліктному провадженні, створюють галузеві принципи. Дія таких принципів або проявляється тільки в межах правовідносин щодо організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні, або ж сконцентрована в них, унаслідок чого набуває значної специфіки. З огляду на що таку групу принципів на сторінках фахової літератури позначають ще як спеціальні принципи функціонування відповідної сфери суспільних відносин. Дані принципи можуть бути названі шляхом аналізу ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, може йтися про принцип територіальності (п. 3 ч. 1 ст. 3) [12]. І хоча в положеннях даного нормативно-правового акта сутність вказаного принципу не розкрито, згадки про нього можна побачити у приписах підзаконного законодавства. Так, відповідно до п. 4.1 наказу Офісу Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 7 серпня 2020 р. № 365, за необхідності окремі питання організації здійснення функцій прокуратурами на місцях, зокрема й з урахуванням їхньої територіальної юрисдикції, варто визначати наказами керівників регіональних (обласних) прокуратур у межах наданих повноважень [14]. Okрім цього, до галузевих принципів варто віднести: принцип недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади (п. 7 ч. 1 ст. 3); принцип поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження в порядку, передбаченому процесуальним законом (п. 8 ч. 1 ст. 3) [12].

**Висновки.** Отже, як свідчить проведений аналіз, організація діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні здійснюється з урахуванням дії цілої низки нормативно визначеніх принципів, які мають тісні взаємозв'язки, з огляду на що можуть бути розглянуті як система. Окремо взятий принцип організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні варто розглядати як складову частину такої системи, а обраний критерій їх класифікації - як системоутворювальний зв'язок. З урахуванням чого система принципів організації діяльності прокурора в адміністративно-деліктному провадженні може бути представлена так: 1) загальноправові принципи (верховенство права, законність, рівність, гласність, забезпечення використання державної мови); 2) міжгалузеві принципи (незалежність суб'єктів адміністративної юрисдикції,

імперативність, неупередженість та об'єктивність, політична нейтральність, неухильне дотримання вимог професійної етики та поведінки, презумпція невинуватості); 3) галузеві принципи (територіальність, недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади, повага до незалежності суддів).

#### Література

1. Философский энциклопедический словарь / редкол. : С.С. Аверинцев и др. 2-е изд. Москва : Сов. энциклопедия, 1989. 815 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
3. Юридична енциклопедія : у 6-ти т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 5 : П - С. Київ : Юридична думка, 2003. 736 с.
4. Усачов Є.І. Адміністративно-правові засади контролю за діяльністю Держаної кримінально-виконавчої служби в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 222 с.
5. Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса. Москва : Юридическая литература, 1974. 198 с.
6. Маркуш М.А. Принцип змагальності у кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2005. 204 с.
7. Колпаков В.К. Поняття і принципи адміністративно-деліктного провадження. Журнал східноєвропейського права. 2013. № 1. С. 18-23.
8. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2011. 584 с.
9. Скаун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге вид. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУП, 2010. 520 с.
10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.
12. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № № 2-3. Ст. 12.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. 1984. № 51. Ст. 1122.
14. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України : наказ Офісу Генерального прокурора від 7 серпня 2020 р. № 365. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0365905-20#Text>.

Панова О. О.,

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри поліцейської діяльності та  
публічного адміністрування факультету № 3  
Харківського національного університету  
внутрішніх справ

## ДОГОВІРНЕ ПРАВО В СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ГАЛУЗІ

Ваганова І. М.

У статті розглядається договірне право як об'єднання інститутів цивільно-правової галузі, що складається із закономірно розташованих і взаємопов'язаних елементів (норми, субінститути, інститути). Доведено, що дані елементи побудовані за принципом єдності і диференціації, регулюють економічний обіг (товарообмін) за допомогою специфічного набору галузевих способів, засобів і прийомів правового регулювання на основі принципів свободи договору, найбільш повного забезпечення прав кредитора (посилення захисту прав кредитора), захисту громадянина як більш слабкої сторони в договорі.

Визначенняю місця договірного права в системі цивільно-правової галузі як об'єднання інститутів цивільного права має передувати встановлення того обов'язково необхідного переліку юридичних ознак, якими має бути наділене будь-яке об'єднання інститутів незалежно від його галузевої принадлежності.

Проаналізовано єдності цивільно-правових інститутів договірного права, що полягає в сукупності загальних рис предмета, методу і принципів договірного права. Розглянуто, що принципи об'єднання інститутів договірного права базуються на фундаментальних галузевих принципах цивільного права. Виділено спеціальний принцип договірного права - принцип свободи договору, який є приватним проявом диспозитивності в цивільному праві, являє собою конкретне вираження основних зasad цивільно-правового регулювання у сфері договірного права.

Проаналізовано, що договірне право як частина підгалузі зобов'язаного права має особливості в реалізації загальногалузевих функцій і функцій підгалузі зобов'язального права.

Договірне право доцільно розглядати у статусі об'єднання інститутів цивільно-правової галузі, що складається з упорядкованих визначенням чином складових частин його змісту, закономірно розташованих і взаємопов'язаних елементів (норми, субінститути, інститути), побудованих за принципом єдності і диференціації, що регулюють економічний обіг, за допомогою специфічних галузевих способів, засобів і прийомів правового регулювання на основі принципів свободи договору, як найповнішого забезпечення прав кредитора захисту громадянина як більш слабкої сторони в договорі.

**Ключові слова:** система, цивільно-правова галузь, договірне право, об'єднання інститутів, єдність, диференціація, взаємодія, принципи.

Vahanova I. M. Contract law in the system of civil legal branch

The article considers contract law as an association of institutions of the civil law branch, consisting of regularly located and interconnected elements (norms, sub-institutions, institutes). It is proved that these elements are built on the principle of unity and differentiation and regulate economic turnover (trade) through a specific set of industry methods, tools and techniques of legal regulation based on the principles of freedom of contract, the fullest protection of creditor rights (strengthening creditor protection). as a weaker party to the contract.

Determining the place of contract law in the system of civil law as an association of institutions of civil law must be preceded by the establishment of the necessary list of legal features that should be endowed with any association of institutions, regardless of its sectoral affiliation.

The unity of civil law institutions of contract law is analyzed, which consists in a set of general features of the subject, method and principles of contract law. It is considered that the principles of unification of institutes of contract law are based on fundamental branch principles of civil law. A special principle of contract law is highlighted - the principle of freedom of contract, which is a private manifestation of dispository in civil law, is a concrete expression of the basic principles of civil law regulation in the field of contract law.

It is analyzed that the contract law as a part of the sub-branch of the obligatory law has certain features in realization of general branch functions and functions of the sub-branch of the obligatory law.

Contract law should be considered in the status of an association of institutions of civil law, consisting of a certain order, its components, naturally located and interconnected elements (norms, sub-institutions, institutions), built on the principle of unity and differentiation governing economic circulation, using specific industry methods, tools and techniques of legal regulation based on the principles of freedom of contract, the fullest possible protection of the rights of the creditor to protect the citizen as a weaker party to the contract.

**Key words:** system, civil law branch, contract law, association of institutions, unity, differentiation, interaction, principles.

### Постановка проблеми та її актуальність.

Розгляд питання місця договірного права в системі цивільно-правової галузі сприяє визначенню зв'язків між нормами [1, с. 164] та інститутами договірного права, а також зв'язків між названими нормами, інститутами й іншими елементами галузі цивільного права (внутрішньогалузеві зв'язки договірного права).

Виходячи зі значень поняття «місце», місце [2, с. 344] договірного права в системі цивільно-правової галузі - це положення, яке воно в ній займає серед інших структурних підрозділів галузі, місце, у якому відбувається регулювання визначених суспільних відносин. Місце договірного права в системі цивільно-правової галузі зумовлено відведеною йому роллю в рамках цивільно-правового регулювання суспільних відносин.

На нашу думку, визначення місця договірного права в системі цивільно-правової галузі можливе лише в тому разі, якщо буде виявлено його положення (як частини) у системі (у цілому). Дотримання цієї вимоги є необхідною, але недостатньою умовою. Визначення місця того чи іншого структурного утворення в системі галузі означає набагато більше, ніж явище, наділене ознаками частини цілого, тому в його аналізі поряд із загальновживаним значенням зазначеного поняття також мають бути виявлені специфічні юридичні ознаки [3, с. 53].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі договірного права присвячено багато наукових робіт. Зокрема, даним питанням цікавилися такі вчені, як: М.І. Брагинський, В.В. Вітрянський, М.М. Сібільов, К.В. Іванова, О.О. Рябченко, А.А. Пушкін, О.А. Беляневич, В.С. Мілаш, А.В. Луць, Д.Г. Павленко, О.К. Вишняков, С.М. Бервено й інші.

**Метою статті є** визначення місця договірного права в системі цивільно-правової галузі.

**Виклад основного матеріалу.** Натепер не вироблені уніфіковані критерії (крім предметного) розмежування окремих структурних підрозділів цивілістичної галузі [4, с. 19]. Критеріями самостійності того чи іншого структурного підрозділу права (за аналогією з галуззю) можуть виступати: відмітний спосіб заломлення загально-галузевого методу правового регулювання, принципи та функції [5, с. 30-31] зазначеного поділу.

Наявність сформованої системи галузевого компонента також ознака його самостійності.

У цивільному праві сформувалися великі нормативні структури, які наділені необхідним складом юридичних ознак, що дозволяє їм виступати відносно самостійними, автономними підгалузями в системі права. Одним із зазначених утворень є підгалузь «зобов'язальне право».

У свою чергу, особливості окремих видів відносин, що входять у предмет підгалузі зобов'язального права, а саме підстави для їх виникнення (договір, одностороння вольова дія, зокрема, делікт), зумовлюють його внутрішню структурну диференціацію й існування в рамках названої підгалузі двох великих розділів (комpleksi цивільно-правових інститутів) - договірного права і зобов'язань з односторонніх дій (зокрема, зобов'язання із завдання шкоди).

Варто зазначити, що в юридичній літературі вищеназвані розділи зобов'язального права нерідко іменуються інститутами [6-7]. Незважаючи на це, видається, що характеризувати договірне право як єдиний і цілісний інститут, у складі якого виділяються окремі комплекси - укладення договору, розірвання договору, договір оренди, договір зберігання тощо, - не цілком правильно, оскільки статус інститутів цивільного права мають безпосередньо останні. Отже, за критерієм «загальне - приватне» співвідносяться договірне право як система інститутів і окремі інститути.

Уважаємо, що в такму разі існує об'єднання цілком самостійних інститутів у тому сенсі, у якому поняття «об'єднання інститутів» уживається в юридичній літературі (теорії права) [8, с. 150]. Об'єднання правових інститутів - це особливий, найбільш високий рівень будови галузі права, збільшення структури з родинних інститутів у результаті диференціації й інтеграції нормативного матеріалу в галузі права, закріплена в укрупненому розділі (частини) кодифікованого нормативного акта [8, с. 153].

Труднощі, пов'язані з виділенням об'єднання інститутів як регулятивної підсистеми цивільного права, багато в чому пов'язані з тим, що перспектива визнання за ним якості окремої структурної одиниці правової матерії залишається все ще не з'ясованою до кінця. Об'єднання інститутів, будучи структурно самостійної правової спільністю, виділяється далеко не завжди. Це говорить про відсутність чітких доктринальних уявлень з даного елемента правової матерії, що зумовлено відсутністю правових критеріїв виділення

## Проблеми цивільного та господарського права

об'єднання інститутів як самостійної підсистеми в межах галузі права.

Применшення значення таких правових явищ, як «об'єднання інститутів», - явний проблі у теорії цивільного права. У зв'язку із цим варто погодитися, що в науковий обіг поряд із поняттями «норма», «субінститут», «інститут», «підгалузь» і «галузь» має бути введено не часто вживане, але важливе поняття «об'єднання інститутів права» [9, с. 47].

Визначенням місця договірного права в системі цивільно-правової галузі як об'єднання інститутів (нормативного підрозділу) цивільного права має передувати встановлення того обов'язково необхідного переліку / набору юридичних ознак, якими має бути наділене будь-яке об'єднання інститутів незалежно від його галузевої принадливості. У цьому разі може бути застосоване діалектичне співвідношення загального й одиничного: окреме (договірне право) існує не інакше як у тому зв'язку, який веде до загального (об'єднання інститутів як правової категорії, наукової абстракції). У свою чергу, загальне існує в окремому [10, с. 318]. Як видається, об'єднання інститутів, будучи структурним підрозділом галузі права, має певний набір правових ознак.

Розгляд договірного права як часті ширшої системи - цивільного права - сприяє виявленню як видових ознак договірного права (формують його єдність), дозволяє включити всі інститути договірного права в більш загальну систему цивільно-правової галузі, так і спеціальних групових ознак (визначають диференціацію правової галузі, що відрізняють їх (інститути) від усіх інших елементів системи галузі). «Загальна видова ознака» єдності цивільно-правових інститутів договірного права бачиться нами як сукупні загальні риси предмета, методу і принципів договірного права. Спеціальні групові ознаки зумовлюють існування особливого юридичного механізму, що застосовується тільки до інститутів договірного права.

Спільність об'єднання інститутів договірного права проявляється передусім у тому, що різноманітні суспільні відносини, що становлять їхній предмет, - це відносини стосовно безпосереднього регулювання майнового або економічного обороту, тобто динаміки відносин, що становлять предмет цивільно-правового регулювання [11].

Об'єднання інститутів не має свого спеціального методу правового регулювання, воно використовує метод тієї галузі права, до складу якої воно входить. У юридичній науці правильно зазначено, що питання про метод не виникає під час

виділення самостійно структурного підрозділу в межах правової галузі [12, с. 93; 13, с. 39].

Для договірного права характерна можливість здійснювати ініціативні дії, самостійно використовувати ті чи інші правові засоби з метою реалізації своїх інтересів і потреб [14, с. 64-69].

Принципи об'єднання інститутів договірного права базуються на фундаментальних галузевих принципах цивільного права, закріплених у ст. 3 Цивільного кодексу (далі - ЦК) України [15], а саме: на принципі добросовісності учасників цивільних відносин; на принципах підгалузі зобов'язального права - належного виконання зобов'язання, реального виконання зобов'язання, неприпустимості односторонньої відмови від виконання зобов'язання.

Особливо варто назвати спеціальний принцип договірного права - принцип свободи договору, який є приватним проявом диспозитивності в цивільному праві, являє собою конкретне вираження основних засад цивільно-правового регулювання у сфері договірного права. Даний принцип проявляється й у взаємодії договірного права з нормами процесуального права під час затвердження мирової угоди.

Крім того, сучасне договірне право сформовано і розвивається на основі принципу захисту громадянина як більш слабкої сторони в договорі.

«У договірному праві найвиразніше проявляється специфіка приватноправового регулювання, зумовлюється необхідністю існування і розвитку ринкового обороту. Тому тут найбільшою мірою проявляється дія таких принципів приватного права, як юридична рівність товаровласників, їхня самостійність та ініціатива (диспозитивність) у здійсненні належних їм прав, свобода укладення договорів, виняток довільного втручання публічної влади у приватні справи» [17, с. 3]. Їх застосування дозволяє не тільки пізнавати сенс самого регулювання відносин, які опосередковують майновий оборот, але і правильно тлумачити і застосовувати конкретні норми, а в необхідних випадках і удосконалювати їх.

Об'єднання інститутів характеризується специфічною, саме йому притаманною функцією [5, с. 30-31], що виконується в межах організуючого упорядкування конкретних суспільних відносин. Функція - це здатність правової спільноті реалізовувати правові властивості. Отже, характер його зв'язку з іншими галузевими компонентами і визначає місце об'єднання інститутів у системі всієї правової галузі. Договірне право як частина підгалузі зобов'язального права має осо-

бливості в реалізації загальногалузевих функцій і функцій підгалузі зобов'язального права. Роль договірного права полягає в тому, що воно покликане впорядкувати нормальні економічні відносини соціуму, в організації звичайних майнових взаємозв'язків. Регулятивна функція договірного права полягає в наданні учасникам регульованих їм відносин потенціалу самоорганізації, саморегулювання. Першочергова мета охоронної функції договірного права - захист майнових інтересів суб'єктів цивільних відносин. Отже, вона зазвичай спрямована на відновлення порушених прав або на відшкодування збитків.

Об'єднанню інститутів властиві як внутрішня єдність, так і складна внутрішньоструктурна диференціація [8, с. 153]. Єдність об'єднання інститутів матеріалізується в наявності в його складі власних правових узагальнень, загальних інститутів або «асоціації загальних норм» [8, с. 155], що є наслідком спільноти складників предмета будь-якого об'єднання інститутів суспільних відносин. Загальні норми закономірно наявні в будь-якому об'єднанні інститутів. Їх виокремлення і нормативне закріплення можна віднести до одного з найважливіших наукових завдань [6, с. 35].

Загальна частина об'єднання інститутів договірного права являє собою пов'язану систему диференційованих цивільно-правових інститутів, у яку входять:

- загальнозакріплений інститут, який є носієм основного юридичного змісту всього договірного права. Його утворюють базові норми договірного права, що розкривають поняття договору, принципи договірного права, співвідношення закону і договору, зразкові умови договору, ціну договору, його дія і тлумачення, що застосовуються до різних суспільних відносин, що становить предмети всіх інститутів [18, с. 22] особливої частини договірного права;
- загальнопроцедурні інститути, утворені нормами про укладення, зміну та розірвання договору відповідно;
- загальновидові інститути, сформовані нормами про окремі види договорів - платний і безоплатний, публічний, приєднання, попередній, на користь третьої особи.

Інститути загальної частини договірного права зводять воєдино нормативні узагальнення, виявляють юридичну своєрідність і показують його системну організацію, є наочним доказом цілісності даної правової спільноти. Системна організація особливої частини договірного права структурована за допомогою предметно-типової диференціації

цивільно-правових інститутів, які, у свою чергу, поділяються на прості та складні. Перші не передбачають виділення ні загального (загальнотипове) субінституту, ні видових субінститутів (сюди можна віднести інститути міни, безоплатного користування тощо). Структура інших включає поряд із загальнотиповими субінститутами один або кілька субінститутів, що володіють видовими особливостями (до них, зокрема, належать інститути купівлі-продажу, оренди, ренти, зберігання тощо).

Система інститутів особливої частини договірного права складається з елементів, що охоплюють норми про окремі однотипні різновиди (групи) зобов'язань. Дані системи не виключає появи нових різновидів зобов'язань, а також існування змішаних / комплексних договірних зобов'язань.

Єдність цивільно-правових інститутів договірного права забезпечується через механізм їхнього внутрішнього функціонування (взаємодія інститутів договірного права один з одним і з іншими частинами цивільно-правової галузі) і зовнішнього функціонування (взаємодія інститутів договірного права з іншими галузями права й окремими частинами галузей). Зазначені зв'язки є однією зі складових частин системи договірного права, відображають його специфіку, разом з іншими його ознаками формують його якісну характеристику.

Об'єднанню інститутів як підсистемі правової галузі властиві такі характеристики, як функціональна автономість, відносна самостійність, відокремленість, стійкість і внутрішня єдність елементів.

**Висновки.** Отже, сукупність розглянутих вище ознак системної організації інститутів договірного права дозволяє стверджувати, що договірне право доцільно розглядати у статусі об'єднання інститутів цивільно-правової галузі, що складається з упорядкованих визначеним чином складників його змісту, закономірно розташованих і взаємопов'язаних елементів (норми, субінститути, інститути), побудованих за принципом єдності і диференціації, що регулюють економічний обіг (товарообмін) за допомогою специфічних галузевих способів, засобів і прийомів правового регулювання на основі принципів свободи договору, як найповнішого забезпечення прав кредитора (посилення захисту прав кредитора), захисту громадянина як більш слабкої сторони в договорі.

#### Література

1. Черданцев А.Ф. Толкование права и договора : учебное пособие для вузов. Москва : Юніті-Дана, 2003. 381 с.

## Проблеми цивільного та господарського права

---

---

2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 2-е изд., испр. и доп. Москва, 1994. 928 с.
3. Веденеев Ю.А. О применении системного подхода в исследовании права (Введение в методологию проблемы). *Труды научных сотрудников и аспирантов*. Москва, 1974. Вып. 9. С. 50-60.
4. Челышев М.Ю. Концепция оптимизации межотраслевых связей гражданского права : постановка проблемы. Казань, 2006. 160 с.
5. Арсланов К.М. Функции правового института возмещения морального вреда при посягательстве на честь, достоинство, деловую репутацию и сферу частной жизни гражданина по законодательству России и Германии : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Казань, 1999. 211 с.
6. Егоров Н.Д. Гражданское право : учебник : в 3-х т. / ред. : А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. 6-е изд., перераб. и доп. Москва : ТК «Велби» ; Проспект, 2004. Т. 1. 776 с.
7. Беневоленская З.Э. Доверительное управление имуществом в сфере предпринимательства. Москва : Волтерс Клювер, 2005. URL: [http://adhdportal.com/book\\_2092.html](http://adhdportal.com/book_2092.html) (дата звернення: 01.08.2021).
8. Алексеев С.С. Структура советского права. Москва : Юрид. лит., 1975. 264 с.
9. Иоффе О.С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права). Ученые записки ВНИИСЗ. 1968. Вып. 14. 1968. С. 45-60.
10. Ленин В.И. Философские тетради. Полное собрание сочинений / В.И. Ленин. Москва : Госполитиздат, 1963. Т. 29. 469 с.
11. Зенин И.А. Гражданское право : учебник для студентов вузов / отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Волтерс Клювер, 2007. 496 с.
12. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования: Теоретические проблемы. Москва, 1976. 142 с.
13. Чхиквадзе В.М., Ямпольская Ц.А. О системе советского права. *Советское государство и право*. 1967. № 9. С. 39.
14. Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Москва : Старт, 2006. 240 с.
15. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40-44. Ст. 356.
16. О праве, подлежащем применению к договорным обязательствам («Рим I») : регламент (ЕС) № 593/2008 Европейского парламента и Совета от 17 июня 2008 г. *Official Journal of the European Union*. 2008 L 177, 4.7..
17. Суханов Е.А. Гражданское право : учебник : в 2-х т. / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : БЕК, 2000. Т. II. Полутом 1. 704 с.
18. Егоров Н.Д. Гражданско-правовое регулирование общественных отношений: единство и дифференциация. Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1988. 176 с.

Ваганова І. М.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри правового регулювання економіки  
Харківського національного університету імені  
Семена Кузнеця

## КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ МЕЖ ЗДІЙСНЕННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ СІМЕЙНИХ ПРАВ: НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Логвінова М. В.

У статті аналізуються наявні в доктрині приватного права класифікації меж здійснення суб'єктивних прав, диференціація яких в основному здійснюється за такими критеріями, як підстави їх уstanовлення та/або сфера їх застосування. Водночас відзначається існування «більш» широких меж, які стосуються здійснення всіх суб'єктивних прав, а також меж, що стосуються здійснення конкретних суб'єктивних прав. Тому автор статті стверджує, що межі здійснення суб'єктивних сімейних прав становлять складну багаторівневу структуру, що характеризується ієрархічністю відповідно до поширення їхньої дії на більш чи менш широке коло правовідносин (від найбільш загальних меж здійснення, що стосуються здійснення будь-яких суб'єктивних прав, зокрема й сімейних, і до індивідуальних меж здійснення конкретного суб'єктивного сімейного права). Такий підхід дозволяє автору виокремлювати нормативно встановлені (нормативні) межі здійснення суб'єктивних сімейних прав та індивідуальні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав.

У статті стверджується, що нормативні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав не є однорідними, оскільки можуть мати різну сферу застосування, коригуючи здійснення всіх суб'єктивних сімейних прав або окремих їх різновидів. Тому можна виділяти: 1) загальні нормативні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав, що визначаються основними засадами / принципами здійснення суб'єктивних сімейних прав; 2) загальні нормативні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав, що визначаються загальними положеннями сімейного права і стосуються здійснення будь-яких сімейних прав; 3) спеціальні нормативні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав, що визначаються спеціальними положеннями сімейного права і стосуються здійснення окремих видів сімейних прав.

Індивідуальні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав, на відміну від меж нормативних, є однорідними, оскільки стосуються здійснення конкретних суб'єктивних сімейних прав. Їх формують обмеження, що виникають на підставі індивідуальних правових актів, які адресовані конкретно визначенім особам.

**Ключові слова:** межі здійснення суб'єктивних прав, сімейні права, класифікація меж здійснення суб'єктивних сімейних прав.

Lohvinova M. V. Criteria for classifying the limits of the exercise of subjective family rights: scientific and theoretical aspect

The article analyzes the existing classifications in the doctrine of private law of the limits of the exercise of subjective rights, the differentiation of which is mainly carried out according to such criteria as the grounds for their establishment and / or scope. At the same time, there is a existence of "more" broad limits relating to the exercise of all subjective rights, as well as limits relating to the exercise of specific subjective rights. Therefore, the author of the article argues that the limits of the exercise of subjective family rights are a complex multilevel structure, characterized by hierarchy in accordance with their extension to a more or less wide range of legal relations (from the most general limits of exercise relating to the exercise of any subjective rights, including family - and to the individual limits of the implementation of a particular subjective family right). This approach allows the author to distinguish between normatively established (normative) limits of the exercise of subjective family rights and individual limits of the exercise of subjective family rights.

At the same time, the article argues that the normative limits of the exercise of subjective family rights are not homogeneous, as they may have different scope, adjusting the exercise of all subjective family rights or their individual varieties. Therefore it is possible to allocate: 1) the general normative limits of realization of subjective family rights which are defined by the basic principles (principles) of realization of subjective family rights; 2) the general normative limits of the exercise of subjective family rights, which are determined by the general provisions of family law and relate to the exercise of any family rights; 3) special normative limits on the exercise of subjective family rights, which are determined by special provisions of family law and relate to the exercise of certain types of family rights. Individual boundaries of the exercise of subjective family rights, in contrast to the boundaries of the normative, are homogeneous, as they relate to the exercise of specific subjective family

## Проблеми цивільного та господарського права

*rights. They are formed by restrictions arising on the basis of individual legal acts, which are addressed personally to certain persons.*

**Key words:** *limits of exercise of subjective rights, family rights, classification of limits of exercise of subjective family rights.*

**Постановка проблеми та її актуальність.** Питання класифікації меж здійснення суб'єктивних прав має велике теоретичне і практичне значення. З позицій доктрини класифікація меж здійснення суб'єктивних прав необхідна для дослідження таких правових категорій, як: «реалізація права», «здійснення права», «зловживання правом». Складність та дискусійність цього питання полягає в різноманітності наукових підходів як щодо самого розуміння категорії «межі здійснення суб'єктивних прав», так і викримлення їх різновидів [1, с. 140]. Практичне значення дослідження різноманітності меж здійснення суб'єктивних прав, з одного боку, засвідчує правомірність поведінки управомоченої особи під час реалізації її правомочностей, а з іншого - надає їй можливість безперешкодно діяти у відповідних правових межах. Водночас відкритими для дослідження є критерії класифікації меж здійснення сімейних суб'єктивних прав.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання меж здійснення суб'єктивних прав, зокрема й сімейних, та критеріїв їх класифікації висвітлені у працях таких науковців, як: В.П. Грібанов, Д.В. Горбась, І.В. Жилінкова, О.С. Іоффе, В.О. Кожевникова, О.О. Кот, Л.В. Красицька, О.Є. Мічурін, О.Я. Рогач, М.О. Стефанчук, Я.М. Шевченко й інші.

**Метою статті** є дослідження доктринальних розробок науковців із питань класифікації меж здійснення суб'єктивних прав, зокрема й сімейних, та розроблення авторської класифікації меж здійснення суб'єктивних сімейних прав. Адже правильна класифікація, тобто повна, побудована за логічно застосуваними класифікаційними ознаками, забезпечує вивчення всіх без винятку різновидів об'єкта аналізу.

**Виклад основного матеріалу.** Звернення до сучасних цивілістичних розвідок таких учених, як М.О. Стефанчук [2, с. 78-81], Д.В. Горбась [3, с. 4], О.Я. Рогач, констатує наукову активність у дослідженні критеріїв класифікації меж здійснення суб'єктивних цивільних прав.

Так, О.Я. Рогач відзначає багатоманітність поглядів щодо меж здійснення суб'єктивних прав і висловлює думку щодо неможливості здійснення

класифікації меж здійснення суб'єктивних прав за якимось одним критерієм. Науковець пропонує здійснювати диференціацію меж здійснення суб'єктивних прав на групи за критеріями, що характеризуються як підстави для їх установлення. Автором виділено: 1) залежно від нормативно-правового закріплення меж здійснення суб'єктивних прав: *абсолютні межі здійснення суб'єктивних прав*, що збігаються з межами суб'єктивного права через імперативний метод правового регулювання меж суб'єктивного права, та *відносні межі здійснення суб'єктивних прав*, що надають суб'єкту можливість використовувати надане йому право на свій розсуд за принципом диспозитивності; 2) залежно від характеру прояву: *зовнішні (об'єктивні) межі здійснення суб'єктивних прав*, що поділяються на: а) загальні (вони є загальними для всіх галузей і виступають основними принципами права); б) спеціальні (притаманні одній або кільком галузям права, що встановлюються залежно від особливостей нормативного регулювання відповідних суспільних відносин і можуть характеризуватися як галузеві та/або міжгалузеві принципи права), та *внутрішні (суб'єктивні) межі здійснення суб'єктивного права*, що відображають межі зовнішнього розсуду суб'єкта правовідносин [1, с. 144-147].

Водночас, незважаючи на наявні ґрунтовні розвідки критеріїв меж здійснення суб'єктивних прав, перед доктриною й надалі стоїть складне завдання щодо пошуку таких критеріїв класифікації меж здійснення суб'єктивних прав, які б, з одного боку, об'єднували їх у систему, а з іншого - визначали особливості окремих груп меж здійснення суб'єктивних прав [1, с. 147]. Адже можна наводити досить численну та різноманітну кількість класифікацій меж здійснення суб'єктивних прав, проте практичне значення матиме сформована система меж здійснення суб'єктивних прав, яка б відображала механізм їхнього впливу на процес здійснення конкретного суб'єктивного права. Тому, з огляду на вищезазначене, запропоноване О.Я. Рогачем бачення різновидів меж здійснення суб'єктивних прав не повною мірою виконує це завдання, оскільки воно передбачає існування двох відносно самостійних їх класифікацій, а не єдиній системі, водночас кожна з наведених класифікацій є деякою мірою загальною.

У цьому контексті більш «системним» можна вважати запропонований О.О. Котом поділ меж здійснення суб'єктивних прав за критерієм джерел їхнього походження на такі види, як: 1) договірні (індивідуальні межі, установлені сторонами

в договорі); 2) законодавчі (обмеження, які прямо встановлені законом); 3) надзагальні (виводяться із принципів приватного права і діють за відсутності будь-яких інших обмежень, установлених договором або законом) [4, с. 95].

Авторські бачення класифікації меж здійснення суб'єктивних прав висловлюються й у рамках досліджень окремих видів галузевих право-відносин.

Так, О.Л. Зайцев у рамках дослідження спадкових правовідносин виділяє такі межі здійснення суб'єктивних спадкових прав, як: суб'єктні (визначаються рамками дієздатності суб'єкта права); часові (законом можуть встановлюватися терміни (строки) здійснення деяких прав); межі, що визначаються способами здійснення права тощо [5, с. 273].

Н.С. Марценко за результатами дослідження житлових правовідносин пропонує такі класифікації меж здійснення суб'єктивних житлових прав: 1) залежно від способів фіксації у праві: установлені на рівні заборон, обов'язків, дозволів; 2) залежно від ступеня визначеності: абсолютні та відносні; 3) залежно від сфери правового регулювання: визначені нормами приватного права і визначені нормами публічного права; 4) залежно від наявності вольового елементу: установлені законодавством, договором, судовим рішенням, заповітом тощо [6, с. 8].

Л.В. Красицька до меж здійснення особистих та майнових прав батьків і дітей відносить: 1) часові межі здійснення (визначаються моментом виникнення та припинення суб'єктивних сімейних прав); 2) відповідність призначенню прав батьків і дітей (забезпечення досягнення визначеної сімейним законодавством мети); 3) повагу до прав інших осіб; 4) урахування публічних інтересів (збереження традиційних сімейних цінностей, пріоритет сімейного виховання дитини) [7, с. 209].

Практично всі розглянуті вище класифікації меж здійснення суб'єктивних прав передбачають їх диференціацію за такими критеріями, як підстави для їх встановлення та/або сфера їх застосування. Водночас відзначається існування «більш» широких меж, які стосуються здійснення чи не всіх суб'єктивних прав, а також меж, що стосуються здійснення конкретних суб'єктивних прав. Тому межі здійснення суб'єктивних сімейних прав становлять складну багаторівневу структуру, що характеризується ієрархічністю відповідно до поширення їхньої дії на більш чи менш широке коло правовідносин (від найбільш загальних меж здійснення, що стосуються здійснення будь-яких суб'єктивних прав,

зокрема і сімейних, до індивідуальних меж здійснення конкретного суб'єктивного сімейного права), а також диференціацію за підставами виникнення (від установлених загальними зasadами / принципами сімейного права до встановлених правочинами, що виражають диспозитивність правового регулювання сімейних відносин та їхній переважний приватноправовий характер).

Зупинимося докладніше на висловленому вище твердженні. Насамперед не можна погодитися з думкою, що межі здійснення суб'єктивних прав визначаються суто законодавством, хоча саме такий висновок можна зробити після ознайомлення з дефініціями цього поняття, що пропонуються деякими науковцями [6, с. 8; 8].

Якщо звернутися до загальних положень теорії права, то за видами правове регулювання може бути нормативним та індивідуальним. Нормативне правове регулювання здійснюється за допомогою правових норм, що закріплена в окремих джерелах права (переважно в нормативно-правових актах), поширюються на невизначену кількість відносин, адресовані не персоніфікованому колу осіб та мають імперативний характер [9, с. 217-218]. Такі положення законодавства, що містять забороняючі та зобов'язувальні правові приписи або забороняють вчиняти певні дії (виходити за визначені рамки) під час здійснення права, або зобов'язують допускати у сфері своїх інтересів деякі дії з боку інших осіб. Водночас уважаємо, що межі здійснення суб'єктивних сімейних прав не можуть визначатися нормами, які зобов'язують вчиняти позитивні дії на користь інших осіб або в суспільних інтересах, оскільки їх варто розглядати як юридичні обов'язки. Водночас індивідуальне правове регулювання спрямовується на врегулювання конкретних / одиничних актів соціальної поведінки (у нашому випадку - здійснення конкретних суб'єктивних сімейних прав), поширюється лише на персонально визначених осіб і, що важливо, ґрунтуються на індивідуальних правових актах [9, с. 218].

Отже, можна вести мову про виокремлення двох «полярних» категорій, а саме: 1) нормативно встановлених / нормативних меж здійснення суб'єктивних сімейних прав; 2) індивідуальних меж здійснення суб'єктивних сімейних прав.

Нормативно встановлені (нормативні) межі здійснення суб'єктивних сімейних прав не є однорідними, оскільки можуть мати різну сферу застосування, коригуючи здійснення всіх суб'єктивних сімейних прав або окремих їх різновидів. Тут, зокрема, можна виділити:

## Проблеми цивільного та господарського права

- загальні нормативні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав, що визначаються основними засадами / принципами здійснення суб'єктивних сімейних прав. Загалом, такі принципи мають загальноправовий характер, оскільки значною мірою ґрунтуються на основних конституційних положеннях, а також притаманні іншим галузям приватного права (зокрема, цивільному праву). Відповідно, загальні нормативні межі, що визначаються основними засадами / принципами здійснення суб'єктивних сімейних прав, можуть також розглядатися як загальноправові. Вони, зокрема, визначаються положеннями ст. 7 «Загальні засади регулювання сімейних відносин» Сімейного кодексу (далі - СК) України;

- загальні нормативні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав, що визначаються загальними положеннями сімейного права і стосуються здійснення будь-яких сімейних прав. Так, під час здійснення суб'єктивних сімейних прав неповнолітніх, а також осіб, дієздатність яких обмежена, застосовуються обмеження, пов'язані з обов'язковою участю батьків чи піклувальників (ч. 2 ст. 14 СК України);

- спеціальні нормативні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав, що визначаються спеціальними положеннями сімейного права і стосуються здійснення окремих видів сімейних прав. Як приклад можна навести положення ч. 2 ст. 54 СК України (спільне вирішення подружжям на засадах рівності всіх питань життя сім'ї); ч. 1 ст. 59 СК України (здійснення подружжям права особистої приватної власності з урахуванням інтересів сім'ї, насамперед дітей); ч. 1 ст. 65 СК України (розпорядження майном, що є об'єктом права спільної сумісної власності, виключно за взаємною згодою подружжя), які визначають взаємні межі здійснення прав подружжя.

Індивідуальні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав, на відміну від меж нормативних, є однорідними, оскільки стосуються здійснення конкретних суб'єктивних сімейних прав. Як уже зазначалося, їх визначають (формують) обмеження, що виникають на підставі індивідуальних правових актів, які адресовані конкретно (персонально) визначенім особам. У літературі наголошується на важливості індивідуальних правових актів у сфері сімейного права. Так, на думку Н.В. Багрової, індивідуальне регулювання сімейних відносин є об'єктивною необхідністю, оскільки в багатьох випадках характер цих відносин виключає саму можливість їхнього нормативного правового регулювання [10, с. 1-3].

Загалом під індивідуальними правовими актами прийнято розглядати правові акти, що видаються визначеними в законі уповноваженими суб'єктами та передбачають персоніфіковану модель поведінки конкретних осіб у межах, установлених правовими нормами [10, с. 1-3]. У нашому випадку до них належать рішення суду щодо врегулювання сімейних спорів, а також акти інших суб'єктів, наділених владними повноваженнями у сфері сімейних відносин.

Що стосується перших, то ч. 4 ст. 19 СК України передбачено ухвалення судових рішень із таких питань, як: участь одного з батьків у вихованні дитини; визначення місця проживання дитини, позбавлення та поновлення батьківських прав, побачення з дитиною матері чи батька, що позбавлені батьківських прав; відіbrання дитини від особи, яка незаконно тримає її в себе; управління батьками майном дитини тощо.

До актів суб'єктів, що наділені владними повноваженнями у сфері сімейних відносин, належать, зокрема, рішення органів опіки та піклування, а також органів реєстрації актів цивільного стану.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 СК України органи опіки та піклування наділені досить широкими повноваженнями щодо ухвалення рішень із питань забезпечення та захисту прав і законних інтересів неповнолітніх дітей або осіб, дієздатність яких обмежена. Водночас такі рішення є обов'язковими для виконання тими суб'єктами, яким вони адресовані.

Що стосується індивідуальних актів органів реєстрації актів цивільного стану, то, наприклад, за наявності відомостей щодо існування перешкод для державної реєстрації шлюбу керівник органу державної реєстрації актів цивільного стану своїм рішенням може її відкласти на строк до трьох місяців; водночас відповідне рішення може бути оскаржене в судовому порядку (ч. 3 ст. 32 СК України, п. 10 підрозд. 2 розд. III Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 р. № 52/5 [11]).

Логічним у цьому контексті видається питання про можливість визнання договору як засобу здійснення індивідуального правового регулювання, відповідно - чи можуть індивідуальні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав встановлюватися сімейними договорами? З одного боку, науковці вказують на існування меж здійснення суб'єктивних прав, що виникають на підставі правочинів (договорів). Зокрема, О.О. Кот веде мову

про індивідуальні межі, що встановлюються сторонами в договорі [4, с. 95]; Д.В. Горбась виділяє межі здійснення суб'єктивних прав, що визначені договорами [3, с. 4]. З іншого боку, для загальної теорії права традиційною є думка, згідно з якою договори не розглядаються як індивідуальні правові акти, оскільки видання останніх переважно пов'язується із правозастосовою діяльністю суб'єктів, що наділені владними повноваженнями [9, с. 218].

Однак вивчення літератури вказує на необхідність застосування більш широкого підходу до поставленого питання. Річ у тому, що договір є універсальною правою категорією, а тому його можна розглядати по-різному. Так, загальноприйнятим є його розуміння як: правочину, юридичного факту, правовідношення (зобов'язання) та юридичної форми (документ). Водночас натепер низка науковців, окрім вказаного, характеризують договір як джерело / форму права, що закріплює правові приписи, спрямовані на врегулювання конкретних суспільних відносин [12, с. 62]. Так, на думку Р.А. Майданіка, у юридичній літературі утвердилася ідея щодо розширеного тлумачення поняття «джерела права», а договір може розглядатися джерелом права з урахуванням того, що його нормативність полягає у встановленні правила (виду і міри належної поведінки) незалежно від того, на одноразове чи багаторазове використання конкретизованими або неконкретизованими суб'єктами воно розріховане [13, с. 41-42].

Аналогічної думки дотримуються низка дослідників у галузі сімейного права. Зокрема, Л.В. Красицька розглядає сімейно-правовий договір як правову форму регулювання сімейних відносин [14, с. 44]. На погляд О.В. Розгон, розуміння договору в сімейному праві як регулятора сімейних відносин найбільшою мірою відображає його сутність [15, с. 15]. Н.В. Багрова виділяє договірне і позадоговірне індивідуальне правове регулювання сімейних відносин, наголошує водночас на визначальній ролі шлюбних договорів щодо реґламентації майнових відносин подружжя [10, с. 1-3].

Отже, аргументованим видається твердження, що сімейні договори можна розглядати як засіб здійснення індивідуального правового регулювання та підставу для встановлення обмежень щодо здійснення суб'єктивних прав у сфері сімейного права. Водночас вони можуть стосуватися значного кола сімейних правовідносин, визначати індивідуальні межі здійснення тих чи інших суб'єктивних сімейних прав. Адже завдяки

договорам суб'єкти сімейних відносин як їхні сторони можуть урегулювати питання майнового і немайнового характеру, а також домовитися про форми, методи та засоби виховання й утримання дітей тощо [15, с. 5]. Прикладом зазначеного слугує чинний «Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України», затверджений наказом Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 р. № 296/5, яким передбачено застосування подружжям таких договорів: про порядок користування майном, що належить подружжю на праві спільної сумісної власності; про поділ майна, що є об'єктом права спільної сумісної власності; про виділ у натурі частки з майна, що є у спільній сумісній власності; про надання утримання; про припинення права на утримання за домовленістю подружжя; про розмір та сплату аліментів на дитину; про припинення права на аліменти на дитину у зв'язку з передачею права власності на нерухоме майно; про спільне проживання та ведення спільного господарства. Водночас зазначений перелік не є вичерпним, а тому суб'єкти сімейних відносин мають право укладати одне з одним також інші («непоіменовані») сімейні договори [16, с. 29-30].

**Висновки.** У результаті проведеного аналізу сучасних приватноправових концепцій меж здійснення суб'єктивних сімейних прав та критеріїв їх класифікації пропонуємо у складі меж здійснення суб'єктивних сімейних прав виділяти:

1) нормативні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав, що охоплюють:

- загальні нормативні межі, що визначаються основними зasadами / принципами здійснення суб'єктивних сімейних прав і мають загальноправовий характер;

- загальні нормативні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав, що визначаються загальними положеннями сімейного права і стосуються здійснення будь-яких сімейних прав;

- спеціальні нормативні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав, що визначаються спеціальними положеннями сімейного права і стосуються здійснення окремих видів сімейних прав;

2) індивідуальні межі здійснення суб'єктивних сімейних прав, що можуть встановлюватися судовими рішеннями, актами уповноважених органів, а також сімейними договорами.

#### Література

1. Рогач О.Я. Класифікація меж здійснення суб'єктивних прав. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 140-149.

## Проблеми цивільного та господарського права

---

---

2. Стефанчук М.О. Межі здійснення суб'єктивних цивільних прав: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2006. 202 с.
3. Горбась Д.В. Здійснення суб'єктивних цивільних прав фізичних осіб: поняття, способи, межі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2009. 20 с.
4. Кот О.О. Проблеми здійснення та захисту суб'єктивних цивільних прав : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2017. 550 с.
5. Зайцев О.Л. Межі здійснення прав суб'єктами спадкових правовідносин. *Право і безпека*. 2012. № 4 (46). С. 272-275.
6. Марценко Н.С. Межі здійснення житлових прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Івано-Франківськ, 2016. 20 с.
7. Красицька Л.В. Проблеми здійснення та захисту особистих та майнових прав батьків і дітей: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2015. 496 с.
8. Михайлена О.О. Речово-правові обмеження права приватної власності за стародавнім римським та сучасним цивільним правом України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Запоріжжя, 2003. 225 с.
9. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2011. 584 с.
10. Багрова Н.В. Индивидуальные акты в механизме правового регулирования имущественных отношений супругов. *Право и политика*. 2019. № 9. С. 1-8.
11. Правила державної реєстрації актів цивільного стану в Україні : наказ Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 р. № 52/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00#Text> (дата звернення: 31.07.2021).
12. Договір як універсальна форма правового регулювання : монографія / за заг. ред. В.А. Васильєвої. Івано-Франківськ, 2016. 399 с.
13. Майданік Р.А. Система источников гражданского права Украины. *Актуальні проблеми цивільного, сімейного та міжнародного приватного права (Матвєєвські цивілістичні читання)* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 19 жовтня 2012 р. : у 2-х т. Київ : ТОВ «Білоцерківдрук», 2013. С. 37-46.
14. Красицька Л.В. Договір як правова форма регулювання сімейних відносин. *Актуальні проблеми приватного права: договір як правова форма регулювання приватних відносин* : матеріали Науково-практичної конференції, м. Харків, 17 лютого 2017 р. Харків : Право, 2017. 338 с. С. 44-47.
15. Розгон О.В. Договори в сімейному праві України : монографія. Київ : Ін Юре, 2018. 301 с.
16. Сімейне право України : підручник / за ред. А.О. Дутко. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 480 с.

*Логвинова М. В.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
старший науковий співробітник  
Науково-дослідного інституту приватного права  
і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака  
НАПрН України,  
докторантка ДВНЗ «Прикарпатський  
національний університет імені Василя  
Степанника»*

## ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ КОМПЕНСАЦІЇ МАЙНОВИХ ТА НЕМАЙНОВИХ ВТРАТ УЧАСНИКІВ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Рубан О. О.

Метою статті є з'ясування теоретичних основ розуміння сутності механізму компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин як підсистеми механізму правового регулювання, його ознак.

Автор зазначає, що механізм правового регулювання закладається у процесі нормотворчості й пов'язується з реалізацією і застосуванням права, під час чого, зокрема, здійснюється компенсація майнових втрат учасникам цивільних правовідносин. Механізм правового регулювання охоплює всі стадії формування юридичних зв'язків між учасниками майнового обороту. Отже, можна вести мову про те, що зміст і природа механізму компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин становлять частину механізму правового регулювання і являють собою системний феномен.

Автором проводиться ґрунтовний аналіз теоретичних поглядів щодо категорії «механізм правового регулювання». Робиться висновок, що юридичному механізму, зокрема і механізму компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин, притаманна не лише статична конструкція, а й динамічна властивість, що полягає в реалізації цього механізму через посередництво активних дій учасників майнового обороту.

У статті зазначається, що механізму правового регулювання притаманні особливі характеристики, що відрізняють його від інших правових механізмів, його варто розглядати як одну з підсистем механізму дії права та компонент правової системи. Механізм правового регулювання починає функціонувати після виникнення юридичного факту, що передбачений нормою права.

Пропонується авторське визначення механізму компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин, що являє собою динамічний системний процес, що складається із сукупності елементів - правових засобів, що перебувають у взаємодії один з одним і приводять до юридичних наслідків, відповідно, у формі відновлення, компенсації порушених майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин.

**Ключові слова:** механізми компенсації в цивільних правовідносинах, правове регулювання, механізм правового регулювання, реалізація права, компенсація понесених майнових та немайнових втрат.

Ruban O. O. The concept of the mechanism of compensation of property and non-property loss of participants of civil legal relations

The purpose of this article is to clarify the theoretical foundations of understanding the essence of the mechanism of compensation of property and non-property losses of participants in civil relations, as a subsystem of the mechanism of legal regulation and its features. that the mechanism of legal regulation is laid down in the process of rule-making and is connected with realization and application of the law during which, in particular compensation of property losses to participants of civil legal relations is carried out. The mechanism of legal regulation covers all stages of formation of legal relations between participants of property turnover. Thus, we can say that the content and nature of the mechanism of compensation for property and non-property losses of participants in civil relations are part of the mechanism of legal regulation and are a systemic phenomenon.

The author conducts a thorough analysis of theoretical views on the category. It is concluded that the legal mechanism, including the mechanism of compensation for property and non-property losses of participants in civil relations, has not only a static structure, but also a dynamic property, which is to implement this mechanism through the active actions of participants in property turnover.

The article notes that the mechanism of legal regulation has special characteristics that distinguish it from other legal mechanisms and should be considered as one of the subsystems of the mechanism of law and a component of the legal system. The mechanism of legal regulation begins to function after the occurrence of a legal fact provided by law.

Author's definition of the mechanism of compensation of property and non-property losses of participants of civil legal relations, which is a dynamic systemic process consisting of a set of certain elements - legal means,

## Проблеми цивільного та господарського права

*which, being in interaction with each other, lead to legal consequences, respectively, in the form of recovery. property and non-property losses of participants of civil legal relations.*

**Key words:** mechanisms of compensation in civil legal relations, legal regulation, mechanism of legal regulation, realization of law, compensation of incurred property and non-property losses.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Проблема механізму правового регулювання завдяки своїй фундаментальності протягом тривалого часу продовжує викликати значний науковий інтерес. Природні процеси накопичення наукових знань і тенденції сучасного суспільного розвитку, зосереджені на захисті прав людини, спонукають дослідників до уточнення, а в низці випадків – і до перегляду тих чи інших наукових уявлень про цей феномен.

Механізм правового регулювання, який розглядається як сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [1, с. 30], їхню стабільність шляхом найбільш оптимального поєднання індивідуальних, суспільних і державних інтересів [2, с. 75], у сучасній юридичній науці залишається найбільш широким за змістом і водночас найбільш дослідженням. Однак попри поширення аналізованої категорії в юридичній літературі та текстах нормативно-правових актів, уточнення її змісту з урахуванням соціальної та наукової динаміки залишається одним з актуальних завдань сучасної цивілістичної науки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Категорія «механізм правового регулювання» була термінологічно сконструйована і введена у правовий ужиток відомим правником радянських часів М. Александровим [3, с. 183]. У процесі аналізу специфіки регулятивного впливу права на суспільні відносини він запропонував розглядати цей механізм як окрему категорію. Згодом, у 60-і рр. минулого століття, у роботах С. Алексєєва простежується широке використання категорії «механізм» у контексті дослідження правового регулювання [1].

У сучасній юриспруденції ця категорія використовується досить широко не лише в науковій літературі, а й у нормативно-правових актах, що демонструється, наприклад, Законом України «Про доступ до публічної інформації» [4], постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 1999 р. № 9757-XIV «Про Засади державної політики України в галузі прав людини» [5] тощо.

У наукових джерелах поряд із категорією «механізм правового регулювання» [9, с. 41-44] поширені такі поняття, як: «механізм досягнення мети правового регулювання» [6, с. 51; 7, с. 5], «механізм дії права» [8, с. 17], «механізм набуття цивільних прав» [10, с. 102], «механізм реалізації цивільних прав» [11, с. 290], «механізм реалізації права» [12, с. 149] тощо.

Найбільш універсальне тлумачення сутності поняття «механізм» як системи, пристрою, що визначають порядок певного виду діяльності, послідовність станів, процесів, які визначають собою певну дію, явище, наведено у «Тлумачному словнику» С. Ожегова [13]. З наведеного видно, що для характеристики механізму, як зазначає О. Дзьобань, вихідним пунктом є структурна організація системи, тому під час вивчення й аналізу будь-якого механізму дослідження структури має бути діалектично доповненим дослідженням способів передачі і трансформації взаємопливу елементів системи [14, с. 196]. Інакше кажучи, зазначений автор наполягає на застосуванні структурно-функціонального підходу в дослідженнях механізмів, зокрема й механізму правового регулювання. У цьому контексті цілком доцільно доповнити таку думку врахуванням взаємодії механізму із зовнішнім середовищем.

У найбільш загальному вигляді, як зазначає В. Яроцький, правове регулювання у приватноправовій сфері можна характеризувати як регламентаційний вплив на особисті немайнові та майнові відносини цілісної системи правових засобів, що забезпечує упорядкованість фактичної поведінки їх учасників [15, с. 18-19]. Отже, механізм правового регулювання охоплює всі стадії формування юридичних зв'язків між учасниками майнового обороту.

Незважаючи на те, що досить багато уваги приділено категорії «механізм правового регулювання», розуміння сутності та практичного застосування такого механізму в царині компенсаційних процесів у майнових та немайнових відносинах досліджено мало.

**Метою статті** є з'ясування теоретичних основ розуміння сутності механізму компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин як підсистеми механізму правового регулювання, його ознак.

**Виклад основного матеріалу.** Механізм правового регулювання закладається у процесі нормотворчості та пов'язується з реалізацією і застосуванням права, у процесі яких, зокрема, здійснюється компенсація майнових втрат учасни-

кам цивільних правовідносин. З огляду на зазначене, можна вести мову про те, що зміст і природа механізму компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин становлять частину механізму правового регулювання і являють собою системний феномен.

О. Куракін визначає механізм правового регулювання як нормативно організований, послідовний комплексний процес, спрямований на результативне втілення правових норм у життя, упорядкування, закріплення, розвиток і вдосконалення суспільних відносин за допомогою адекватних правових засобів із метою реалізації інтересів суспільства та держави [16, с. 26]. Науковець аргументовано зазначає, що механізм правового регулювання має низку характеристик, що відрізняють його від інших правових механізмів, і його варто розглядати як одну з підсистем механізму дії права та компонент правової системи. Механізм правового регулювання починає функціонувати після виникнення юридичного факту, що передбачений нормою права.

У механізмі правового регулювання задіяні: норма права; юридичні факти; правові відносини; правосуб'єктність; правосвідомість; законність; правова поведінка; правомірна поведінка [16, с. 27].

Правове регулювання, як процес упорядкування особистих немайнових і майнових відносин, забезпечується взаємодією статичних і динамічних аспектів його реґламентаційного впливу. Правове регулювання цивільних відносин у динамічному аспекті є неможливим без характерного для нього механізму реалізації цього впливу.

Щодо цього О. Данильян обґрунтовано зазначає, що в разі вживання поняття «механізм» під час вивчення соціальних явищ необхідно також мати на увазі, що, на відміну від технічних пристрій, об'єкти соціального пізнання становлять системи, у яких поряд зі стаціонарними елементами є й рухомі, процесуальні елементи. Структура таких систем може бути названа процесуальною, бо вона характеризується розташуванням елементів не стільки у просторовому вимірі, скільки в часовому - у вигляді ступенів або фаз, що змінюють одна одну. Відповідно й механізм процесуальних систем показує, яким чином з однієї стадії з'являється інша, утримуючи в собі зміст попередньої й готовучи перехід до наступної [17, с. 51]. Із цього випливає, що механізм є не лише структурованим утворення, а й стадійним [18, с. 4]. Саме в сукупності статичний, динамічний і результативний аспекти впливу, здійс-

нюваного механізмом правового регулювання на правовідносини, забезпечують упорядкованість цивільних відносин [12, с. 17].

З урахуванням наведеного, юридичному механізму, зокрема і механізму компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин, притаманна не лише статична конструкція, а й динамічна властивість, що полягає в реалізації цього механізму через посередництво активних дій учасників майнового обороту. Статичний аспект зазначених механізмів визначається через сукупність елементів, юридичних засобів, що входять до його змісту, а динамічний - через взаємозв'язки між ними.

Отже, до ознак механізму компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин можна віднести такі: а) він є частиною механізму правового регулювання; б) є системою правових засобів, спрямованих на відновлення майнового становища або морального стану; в) є динамічним процесом; г) впливає на особисті майнові та немайнові відносини учасників цивільних правовідносин; г') спрямований на ефективне втілення впорядкування та закріплення правових норм.

Зважаючи на наведене вище, механізм компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин являє собою динамічний системний процес, що складається із сукупності елементів - правових засобів (норма права, нормативно-правові акти, юридичні факти, правовідносини, правореалізація і законність), що перебувають у взаємодії один з одним, приводять до юридичних наслідків, відповідно, у формі відновлення, компенсації порушених майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин.

Основним елементом побудови механізмів компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин є *норма права*. Норми права мають перевагу над іншими правилами, зокрема й закріпленими за допомогою інструментів самоорганізаційного регулювання (саморегулювання) відносин [19, с. 57; 20, с. 122] в актах саморегулювання (наприклад, у договорах) [21, с. 144], незважаючи на те, що в цивільних правовідносинах вони можуть також виступати джерелом юридичних фактів. Деякі нормативні положення мають імперативний характер, у зв'язку із чим виникає типова правова модель. Учасники правовідносин або не можуть вносити в неї зміни взагалі, або мають можливість лише частково видозмінити її актами саморегулю-

вання. Крім того, під час використання інструментів саморегулювання суб'єкти не можуть відсту-  
пати від загальноприйнятого понятійного апарату і підмінити юридичні поняття. Відповідні засоби побудови моделей правил поведінки запроваджу-  
ються лише нормами права [22, с. 86-87].

Норма права відіграє подвійну роль у механіз-  
мах компенсації майнових та немайнових втрат  
учасників цивільних правовідносин. З одного  
боку, у нормах права закріплено правові моделі  
поведінки, реалізація яких спричиняє певні юри-  
дичні наслідки. Норма права відображає схему  
елементів, дій, бездіяльності, умов й інших  
обставин, сукупність яких у визначеній послідов-  
ності або без такої формує спосіб спричинення  
визначеного нормою наслідку. Отже, норма пере-  
творює суспільні відносини на правовідносини. Із  
другого боку, норма права може надавати можли-  
вість учасникам майнового обороту саморегулю-  
вати свої відносини шляхом формування правил  
поведінки, що з моменту настання відповідних  
юридичних фактів набудуть для них обов'язкового  
характеру [23, с. 1106]. Однак такі можливості  
учасників правовідносин визначаються такою  
(обов'язковою) нормою, а тому результат їхньої  
діяльності забезпечується нею. Отже, саме норма  
права змушує визнавати умови договору, укла-  
деного між конкретними суб'єктами у відносинах  
правовідносинах, іншими учасниками правовідно-  
син. Тому в будь-якому разі закріплени в договорі  
моделі поведінки покриваються нормою права,  
без якої вони не можуть існувати. У зв'язку з цим  
норма права становить основу механізмів ком-  
пенсації майнових та немайнових втрат учасни-  
ків цивільних правовідносин як джерело правової  
моделі або як джерело засобів до її побудови.  
У будь-якому разі без норми права не можуть  
існувати ані правовідносини, ані юридичні факти,  
ані акти правореалізації, ані наслідки у вигляді  
компенсації майнових та немайнових втрат учас-  
ників цивільних правовідносин.

*Юридичні факти* слугують опосередковуючим  
елементом між правилом поведінки, закріпленим  
у нормі права чи актах саморегулювання, і визна-  
ченим ним наслідком. Ця теза підтверджується  
думками багатьох науковців.

На думку Є. Горюнової, юридичні факти - це  
явища об'єктивної реальності, що відображають  
рівень розвитку законодавства, зрілість наукової  
думки, що склалася, правові звичаї та традиції [24].

Юридичні факти Ю. Барон визначав як усілякі  
обставини, що спричиняють юридичний наслі-  
док, виникнення, перенесення, припинення,

збереження або зміну права [25, с. 104]. Н. Кор-  
кунов у «Лекціях із загальної теорії права» наво-  
див визначення юридичного факту як сукупності  
таких змін, які взяті разом і мають юридичне  
значення. А оскільки юридичне значення факту  
зумовлюється суто тим, що він спричиняє застосу-  
вання юридичної норми, то, на думку вченого,  
можна вести мову про сукупність таких змін, які,  
взяті разом, зумовлюють застосування закону  
[26, с. 305]. Таку думку на юридичні факти поді-  
ляв і Ю. Гамбаров, який стверджував, що юри-  
дичні факти - це підстава для наслідків дії право-  
вих норм [27, с. 646].

У наукових працях Е. Васьковського вбача-  
ються тлумачення юридичних фактів крізь призму  
обставин, які породжують зміни у правах і можуть  
бути проведені волею зацікавлених осіб (дого-  
вір) або ж відбуватися незалежно від неї (смерть,  
закінчення строку). У першому випадку вони нази-  
ваються юридичними діями, у другому - юридич-  
ними подіями [28].

О. Красавчиков у своєму дослідженні «Юри-  
дичні факти у радянському цивільному праві»  
розглядав юридичні факти як факти реальної  
дійсності, об'єктивні факти, явища, що існують  
незалежно від нашої свідомості. Учений звертав  
увагу на те, що юридичні факти, які існують об'єк-  
тивно, за своєю природою і змістом можуть бути  
продуктами свідомої діяльності людей, як-от юри-  
дичні дії. Відповідно до цього юридичний факт - це  
такий факт реальної дійсності, із яким норми чин-  
ного права пов'язують виникнення, зміну або при-  
пинення цивільних правовідносин.

Д. Спесівцев зазначає, що юридичні факти є конкретними життєвими обставинами, з якими  
пов'язується настання наслідків у вигляді виник-  
нення, зміни чи припинення різного роду право-  
вих конструкцій, за посередництвом яких відбува-  
ється внутрішня взаємодія членів громадянського  
суспільства [29].

На думку С. Погрібного, юридичні факти як  
елемент механізму правового регулювання дого-  
вірних цивільних відносин є певними правомір-  
ними або неправомірними діями або подіями, які  
передбачені нормами статутного або договірного  
цивільного права або прямо не передбачені ними,  
але аналогічні тим, що передбачені, проте в уся-  
кому разі відділені від цих норм [30, с. 45].

Юридичний факт настає та породжує передба-  
чені ним наслідки в певний час та певному місці.  
Але настання власне юридичного факту, а також  
наслідків його настання може і не збігатися в часі  
та місці.

Поруч із правовою нормою правовим засобом забезпечення нормативної основи юридичного факту стають alter-нормативні регулятори (договор, звичай), які являють собою взаємоузгоджене формування та застосування індивідуально визначеній моделі поведінки, яка в сукупності з фактичною основою формує юридичний факт.

Отже, усталено є позиція, за якою юридичний факт розглядається як життєва обставина, що враховується законодавством, з настанням якої виникають, змінюються або припиняються цивільні правовідносини. Тобто юридичним фактом є деяка обставина правової реальності, що передбачена нормою права або актом саморегулювання, з настанням якої пов'язуються визначені юридичні наслідки.

У механізмах компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин юридичним фактом, з настанням якого виникає право на компенсацію, буде понесення майнових та/або немайнових втрат, у межах правореалізації такі відносини будуть змінюватися, а після отримання повної компенсації вони припиняються.

*Правовідносини з погляду телеологічної спрямованості* механізмів компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин займають у ньому особливе місце, адже виникнення компенсації звичай є наслідком правореалізації.

З позицій співвідношення юридичних фактів і правовідносин механізми компенсації майнових та немайнових втрат можуть складатися за двома схемами: за схемою «юридичний факт - правовідносини - юридичний факт - виникнення права на компенсацію», якщо йдеться про договірні відносини, або «юридичний факт - виникнення права на компенсацію», якщо йдеться про деліктні правовідносини.

Як приклад можна навести позицію А. Коструби, який зауважує, що до знищення речі юридичний зв'язок існував між власником і всіма іншими особами, які через абсолютне правовідношення зобов'язанні не заважати власнику здійснювати свої права щодо речі. Після знищення речі цей зв'язок змінює свій характер з абстрактного (абсолютного) на конкретний (відносний), а також зміст правовідносин - з відносин власності на правовідносини з відшкодування збитків. Через такі зміни виникають правовідносини нового типу і припиняють своє буття ті, які мали місце до правопорушення [31, с. 107].

Існування відповідних прав передбачає існування абсолютних правовідносин. Розглядати

закінчення строку дії договору і припинення, наприклад, права на компенсацію, поза правовідносинами неможливо, оскільки відповідний юридичний факт може мати місце сuto в межах правовідносин. Тому правовідносини або передують виникненню права на компенсацію, або є сферою виникнення відповідного юридичного факту, однак у будь-якому разі є невід'ємною частиною механізмів компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин.

*Законність* відображає правовий характер організації суспільного життя, зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства. Вимоги законності рівною мірою стосуються вищих органів державної влади, інших державних органів, які ухвалюють у межах своєї компетенції підзаконні акти (сфера правотворчості), безпосередніх виконавців законів - посадових осіб, а також громадських організацій, комерційних корпорацій, громадян (сфера правореалізації). Механізми компенсації майнових втрат або немайнових втрат учасників цивільних правовідносин повинні реалізовуватися в рамках законності та відповідати вимогам законності.

Одними з основних засад законності є верховенство закону в системі нормативних актів, єдність вимог щодо дотримання виконання законів, забезпечення прав людини, невідворотність відповідальності за правопорушення, взаємозв'язок законності та справедливості тощо.

**Висновки.** У підсумку необхідно констатувати, що механізми компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин є частиною механізму правового регулювання суспільних відносин, обмеженою телеологічною спрямованістю, яка визначає їхню структурну побудову і порядок реалізації. Власне категорія «механізм» демонструє здатність окремих юридичних засобів у поєднанні і взаємовпливі спричиняти певний юридичний наслідок.

У зв'язку із цим механізм компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин являє собою динамічний системний процес, що складається із сукупності елементів - правових засобів (норма права, нормативно-правові акти, юридичні факти, правовідносини, правореалізація і законність), що, перебуваючи у взаємодії один з одним, призводять до юридичних наслідків, відповідно, у формі відновлення, компенсації порушених майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин.

## Проблеми цивільного та господарського права

### Література

1. Алексеев С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юрид. лит., 1966. 188 с.
2. Кривицкий Ю. Механизм правового регулирования в сучасній теорії права. URL: <http://dspace.nbuu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/22707/14-Kryvitskyy.pdf?sequence=1> (дата звернення: 25.06.2021).
3. Александров Н. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. Москва, 1961. 271 с.
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 20.06.2021).
5. Про Засади державної політики України в галузі прав людини : постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 1999 р. № 9757-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 35. Ст. 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-14#Text> (дата звернення: 20.06.2021).
6. Куракін О. Структура механізму правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Вип. 35 (2.1). С. 41-44. URL: [http://www.irkbis-nbuu.gov.ua/cgi-bin/irkbis\\_nbuu/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=nuzhpr\\_2015\\_35\(2.1\)\\_11](http://www.irkbis-nbuu.gov.ua/cgi-bin/irkbis_nbuu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=nuzhpr_2015_35(2.1)_11) (дата звернення: 11.07.2021).
7. Погрібний С. Поняття механізму досягнення мети правового регулювання цивільних відносин. *Проблеми законності*. 2006. Вип. 84. С. 47-52.
8. Погрібний С. Структура механізму досягнення мети правового регулювання цивільних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 9. С. 3-5.
9. Тарахонич Т. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 12-18.
10. Еськина И. Механизм приобретения субъективных прав в системе гражданско-правовых категорий. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2012. № 1 (84). С. 101-105.
11. Єфремова І. Механізм реалізації суб'єктивних цивільних прав. *Митна справа*. 2012. № 5 (83). Ч. 2. Кн. 1. С. 285-290.
12. Печений О. Підстави виникнення цивільних прав та обов'язків : аналіз юридичної конструкції ст. 11 ЦК України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2007. № 1 (48). С. 141-149.
13. Ожегов С., Шведова Н. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 2-е изд. испр. и доп. Москва : АЗЪ, 1995. С. 346.
14. Дзьобань О. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) : монографія. Харків : Константа, 2006. 440 с.
15. Яроцький В. Загальна характеристика механізму цивільно-правового регулювання. *Актуальні проблеми приватного права* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 93-ї річниці із дня народження В.П. Маслова, 27 лютого 2015 р.. Харків, 2015. С. 16-20.
16. Куракін О. Механізм правового регулювання: теоретико-правова модель : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2016. 40 с.
17. Данильян О. Механізм захисту прав людини в сучасному суспільстві : теоретико-правовий дискурс. *Вісник Національної юридичної академії України імені Я. Мудрого*. 2013. № 4. С. 48-55.
18. Зоріна О. Права і свободи людини та механізм їх реалізації. *Митна справа*. 2013. № 3 (87). Ч. 2. Кн. 2. С. 3-10.
19. Еськина И. Механизм приобретения гражданских прав : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2015. 211 с.
20. Яроцький В. Самоорганізаційні засади функціонування сфери цивільно-правового регулювання як різновиду соціальних управлінських систем. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2007. № 4 (51). С. 115-123.
21. Печений О. Підстави виникнення цивільних прав та обов'язків : аналіз юридичної конструкції ст. 11 ЦК України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2007. № 1 (48). С. 141-149.
22. Спесівцев Д. Юридичні факти у механізмах виникнення, переходу та припинення речових прав на нерухомість в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 225 с.
23. Яроцький В. Особливості виникнення особистих немайнових та майнових відносин. *Форум права*. 2012. № 4. С. 1103-1107. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2063/1/Jrockuy.pdf> (дата звернення: 11.07.2021).
24. Горюнова Е. Диалектика юридических фактов в системе правовых норм / под ред. Н. Курцева. Белгород : Везелица, 2002. 299 с.
25. Барон Ю. Система римского гражданского права. 3-е изд. Санкт-Петербург, 1909. Вып. 1. Кн. 1 : Общая часть. 250 с.

---

---

## Проблеми цивільного та господарського права

26. Коркунов Н. Лекции по общей теории права. Санкт-Петербург : Книж. маг. А.Ф. Цинзерлинга, 1890. 364 с.
27. Гамбаров Ю. Гражданское право. Москва: Зерцало, 2003. Т. 1 / под ред. В. Томсина. 816 с.
28. Васьковский Б. Учебник гражданского права. Санкт-Петербург : Книж. маг. Н.К. Мартынова, 1894. 168 с.
29. Спєсівцев Д. Юридичні факти-стани в цивільному праві України: проблемні аспекти наукової концепції. *Юридичний вісник*. № 4. 2019. С. 88-94.
30. Погрібний С. Види юридичних фактів, що мають місце у механізмі правового регулювання договірних цивільних відносин. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2008. № 5. С. 45-51.
31. Коструба А. Юридичні факти в механізмі правоприменення цивільних відносин : монографія. Київ : Ін Юре, 2014. 376 с.

**Рубан О. О.,**  
кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри цивільного права № 2  
Національного юридичного університету імені  
Ярослава Мудрого

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Князькова Л. М.

У статті досліджено проблеми соціального захисту працівників органів внутрішніх справ. Розглянуто різні підходи до визначення соціального захисту. Виокремлено такі особливості соціального захисту поліцейських, як динамічність, урахування умов і ситуацій, що сприяють виникненню юридичних фактів для здійснення соціального захисту поліцейських; урахування чинників ризику, які можуть впливати на життя та здоров'я поліцейських під час виконання ними службових обов'язків; здійснення постійної діагностики стану фізичного та психологічного здоров'я, а також забезпечення санаторно-курортного лікування у відповідних лікувально-відновлювальних закладах Міністерства внутрішніх справ України; наявність спеціального законодавства, яке визначає особливості соціального захисту поліцейського, і підзаконних нормативно-правових актів, які деталізують окремі елементи соціального захисту поліцейського. Обґрунтовано, що державна політика щодо соціального захисту поліцейського має враховувати також соціальний захист членів сім'ї поліцейського; соціальний захист поліцейського передбачає надання пільг та інших преференцій.

Завдяки аналізу теоретичних положень, чинного законодавства й окремих позицій судової практики з'ясовано проблемні питання соціального захисту поліцейських та колишніх працівників міліції. Акцентовано увагу на порядку перерахунку пенсій колишнім працівникам міліції у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення поліцейським з 1 грудня 2019 року. Запропоновано зміни до нормативних актів, що регулюють порядок перерахунку пенсій. Звернута увага на те, що законодавство щодо соціального захисту працівників правоохранних органів потребує оновлення. Застарілість, безсистемність, визнання судами положень нечінними та незаконними стало звичайною практикою в цій сфері. Обґрунтовано необхідність прозорості порядку обчислення середніх розмірів надбавок і премій для перерахунку пенсій працівникам міліції за дорівняними посадами поліцейських. Запропоновано скасувати застарілі нормативні акти, які регулюють порядок перерахунку призначених пенсій працівникам органів внутрішніх справ, що містять спірні

положення, мають колізії, а саме не відповідають Конституції України та реаліям сьогодення.

**Ключові слова:** соціальний захист, працівники органів внутрішніх справ, працівники поліції, перерахунок пенсій, грошове забезпечення.

Knyazkova L. M. Some issues of exercise of the right for social protection by the employees of the bodies of internal affairs

The scientific article examines the problems of social protection of the employees of the bodies of internal affairs. Different approaches to the definition of social protection are considered. Peculiarities of social protection of the employees of the bodies of internal affairs such as dynamism, taking into account the conditions and situations that contribute to the emergence of legal facts for implementation of social protection of the employees; taking into account risk factors that may affect the life and health of an employee during the performance of the duties; implementation of constant diagnostics of the condition of physical and psychological health as well as provision of sanatorium treatment in the relevant medical and restorative institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; the presence of special legislation that determines the features of social protection of the employees of the bodies of internal affairs, and the presence of bylaws that detail certain elements of social protection of the employees of the bodies of internal affairs. It is substantiated that the state policy on social protection of an employee of internal affairs should also take into account the social protection of their family members; social protection of a police officer provides for the provision of benefits and other preferences. The analysis of theoretical provisions, current legislation and certain positions of judicial practice clarified the problematic issues of social protection of police officers and former police officers. The attention is focused on the procedure for recalculating pensions for former police officers due to the increase in police salaries from December 1, 2019. Amendments to the regulations governing the recalculation of pensions are proposed. The attention is drawn to the fact that the legislation on social protection of law enforcement officers needs to be updated. Obsolescence, unsystematic, declaring them invalid and illegal by courts has become a common practice in this area. The author substantiates

*the need for transparency in the procedure for calculating the average amount of allowances and bonuses for recalculation of pensions for police officers in equivalent positions. As the legislation requires state registration, which affects socio-economic, political, personal and other rights, freedoms and legitimate interests of citizens, it is proposed to provide the Orders of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine for registration in the Ministry of Justice of Ukraine concerning the definition of authorized structural unit on preparation and submission of documents for appointment (recalculation) of pensions to the bodies of the Pension Fund of Ukraine.*

*The author proposes to repeal outdated regulations that regulate the procedure for recalculation of pensions granted to law enforcement officers, contain controversial provisions, have conflicts, do not comply with the Constitution of Ukraine and the realities of today.*

**Key words:** social protection, employees of bodies of internal affairs, police officers, recalculation of pensions, cash benefits.

**Постановка проблеми та її актуальність.**  
Діяльність і розвиток України нерозривно пов'язані з розвитком її державних інститутів, ефективне функціонування яких залежить від належного забезпечення з боку держави. Одним із важливих та необхідних державних інститутів у сучасних умовах є Національна поліція України.

Соціальний захист поліцейських залишається невирішеною проблемою, що створює перешкоди на шляху до розвитку та становлення стабільності в суспільстві. Поряд із безпосередніми витратами коштів на щоденні потреби Національної поліції України завжди є потреба в наданні поліцейським належної допомоги, пільг, компенсацій за особливі умови служби. У розд. IX Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VII «Про Національну поліцію» [1] передбачено соціальний захист поліцейських.

Також необхідно відзначити і загальну соціальну орієнтованість цього Закону, що полягає в належному та європейському рівні забезпечення трудових і соціальних прав працівників поліції з огляду на їхній особливий статус державних службовців. Поліцейські належать до тієї категорії суб'єктів, які з огляду на виконання специфічних обов'язків та професійної діяльності постійно перебувають у зоні підвищеного ризику й небезпеки. Соціальний захист поліцейських є одним із видів соціального захисту населення, який має специфіку, що зумовлена статусом суб'єкта соціального захисту. Від рівня соціального захисту поліцейського залежить результативність діяльності Національної поліції як правоохранного

органу загалом. Соціальний захист поліцейських потребує особливої уваги, адже йдеться про вагомий чинник мотивування поліцейського до виконання своїх завдань на високому професійному рівні, самовіддано й максимально ефективно [2, с. 23].

Складовою частиною соціального захисту поліцейських та членів їхніх сімей є пенсійне забезпечення, яке має гарантувати їм гідний рівень життя в разі наявності в них необхідної вислуги за роками. Сьогодні важливим питанням, пов'язаним із проведенням пенсійної реформи, є пенсійне забезпечення поліцейських. Крім того, реформування системи пенсійного забезпечення не торкнулося пенсій колишніх працівників органів внутрішніх справ, що стає досить гострою соціальною проблемою і викликає занепокоєння серед пенсіонерів внутрішніх справ та в суспільстві загалом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**  
Правове регулювання соціального захисту поліцейських, працівників органів внутрішніх справ, а також інших категорій працівників правоохоронних органів слугувало предметом вивчення в наукових працях таких учених, як: М.І. Іншин [3], який досліджував сутність і значення соціального забезпечення працівників поліції в сучасних умовах; Д.О. Марусевич [2] - адміністративно-правовий механізм соціального захисту поліцейських; Л.Л. Денисова [4] - проблеми правового регулювання соціального забезпечення працівників поліції; К.Ю. Мельник [5] - загальні питання соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ тощо. Але з огляду на зміни, що відбуваються в законодавстві, деякі питання залишилися поза увагою вчених.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних зasad, законодавства та судової практики щодо соціального захисту поліцейських виявити прогалини і запропонувати зміни до законодавства для вдосконалення цього механізму. Відповідно до поставленої мети пропонується вирішити такі завдання:

- визначити поняття соціального захисту поліцейських та виділити його специфічні особливості;
- проаналізувати підстави системи правового регулювання пенсійного забезпечення та практики перерахунку пенсій колишнім працівникам міліції у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення поліцейських в Україні з 1 грудня 2019 р.;
- запропонувати внесення змін до порядку здійснення перерахунку пенсій колишнім працівникам органів внутрішніх справ.

## Проблеми трудового права та права соціального забезпечення

**Виклад основного матеріалу.** Сутність соціального захисту поліцейського полягає в захищенні його як громадянина, що знаходить відображення в Конституції України, яка гарантує кожному громадянину право на соціальний захист.

Працівникам правоохоронних органів законодавством України додатково передбачено соціальні пільги та гарантії у зв'язку зі специфічними умовами проходження служби й усіма негативними ризиками, пов'язаними зі специфікою служби. М.І. Іншин у дослідженні питання соціального захисту поліцейських визначає соціальний захист цієї категорії як сукупність юридичних норм і гарантій, спрямованих на регламентацію професійної діяльності Національної поліції коштом державного бюджету в напрямі соціальної та матеріальної підтримки працівників поліції у зв'язку із втратою ними працездатності, інвалідністю, настанням пенсійного віку, професійними захворюваннями й іншими обставинами, передбаченими спеціальними законами [3, с. 273].

Х.З. Босак соціальний захист працівників поліції визначає як сукупність законодавчо закріплених економічних, правових та інших прав, пільг, преференцій, що не лише наділяють цю категорію державних службовців, найманіх працівників комплексом прав, а й забезпечують дієвий механізм належної реалізації й ефективного захисту цих прав. Зазначене вище дає змогу стверджувати, що соціальний захист працівників поліції повинен містити комплекс заходів, спрямованих, по-перше, на компенсацію обмежень, об'єктивно зумовлених характером діяльності; по-друге, на реалізацію соціальних очікувань працівників, що слугують підґрунтам їхнього професійного вибору; по-третє, на нейтралізацію чинників, які перешкоджають ефективній службовій діяльності [6, с. 163-164].

Однією з форм соціального захисту виступає соціальне забезпечення. Варто зробити зауваження щодо термінологічного застосування понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення».

Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VII «Про Національну поліцію» не оперує юридичною категорією «соціальне забезпечення», а використовує ширший за обсягом та змістом термін «соціальний захист». Така практика співвідношення зазначених категорій як цілого і частини вважається прийнятною й допустимою. Поняття «соціальний захист» регулює більше коло відносин, на відміну від терміна «соціальне забезпечення», що охоплюється соціальним захистом,

який, у свою чергу, дозволяє реалізовувати його забезпечувальну функцію, а саме здійснення захисту від тих несприятливих ситуацій, що вже настали або вже реалізовані [7, с. 18].

Отже, уважаємо, що соціальний захист поліцейських - це комплекс правових, економічних та організаційних заходів, які спрямовані на встановлення основних і додаткових гарантій, що забезпечують реалізацію прав та законних інтересів поліцейських та членів їхніх сімей відповідно до характеру їхньої праці та статусу. Ми цілком погоджуємося з думкою Д.О. Марусевича про те, що визначення поняття соціального захисту поліцейського треба відобразити в Законі України «Про Національну поліцію», доповнити його ст. 90-1 у розд. IX [2, с. 35].

На думку М.М. Чекан, особливості соціального захисту поліцейських такі: 1) динамічність, урахування умов і ситуацій, що сприяють виникненню юридичних фактів для здійснення соціального захисту поліцейських; 2) урахування чинників ризику, які можуть впливати на життя та здоров'я поліцейських під час виконання ними службових обов'язків; 3) здійснення постійної діагностики стану фізичного та психологічного здоров'я, а також забезпечення санаторно-курортного лікування у відповідних лікувально-відновлювальних закладах Міністерства внутрішніх справ України; 4) наявність спеціального законодавства, яке визначає особливості соціального захисту поліцейського (Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», підзаконні нормативно-правові акти, які деталізують окремі елементи соціального захисту поліцейського); 5) державна політика щодо соціального захисту поліцейського має враховувати також соціальний захист членів сім'ї поліцейського; 6) соціальний захист поліцейського передбачає надання пільг та інших преференцій (звільнення від платежів чи відсоткова знижка, надання вигідних умов для фінансового лізингу тощо) [8, с. 186].

Складовою частиною соціального захисту поліцейських є їхнє пенсійне забезпечення. Під час дослідження питання пенсійного забезпечення поліцейських варто відзначити, що на рівні Закону України «Про Національну поліцію» воно визначено концептуально. Так, ст. 102 Закону «Пенсійне забезпечення поліцейських» відсилає до іншого нормативно-правового акта - Закону України від 9 квітня 1992 р. «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», який визначає умови,

норми та порядок пенсійного забезпечення громадян України із числа осіб, які перебували на службі в органах внутрішніх справ, Національній поліції, деяких інших осіб, які мають право на пенсію за даним нормативно-правовим актом [9]. У ст. ст. 1, 2 цього Закону встановлено, що право на пенсійне забезпечення за його положеннями мають особи, які були звільнені з органів поліції та колишніх органів внутрішніх справ / міліції.

Варто зазначити, що одним зі складників сучасної пенсійної реформи стали кроки, спрямовані на перерахунок пенсій. Ці кроки викликали широкий суспільний резонанс серед колишніх працівників органів внутрішніх справ, які отримували пенсію за застарілими розрахунками. Керівництвом Міністерства внутрішніх справ України здійснено низку важливих заходів для виправлення ситуації, що склалася [10, с. 10].

Проте, як свідчить практика перерахунків пенсій вказаної категорії осіб, цих заходів украй не досить. Законодавство України визначає право на перерахунок пенсії поліцейським у ст. 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», яка передбачає, що перерахунок пенсій особам начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції), які мають право на пенсійне забезпечення або одержують пенсію на умовах цього Закону, здійснюється з урахуванням видів грошового забезпечення, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премій у розмірах, установлених законодавством для поліцейських. Ця законодавча норма визначає можливість перерахунку пенсій і колишнім працівникам органів внутрішніх справ України. Водночас механізм практичної реалізації зазначеного законодавчого припису працює дуже повільно.

З 1 січня 2016 р. пенсіонери органів внутрішніх справ обстоювали свої права щодо перерахунку пенсій у зв'язку з реорганізацією міліції та створенням нової інституції - Національної поліції України. І тільки у 2018 р. ухвалена постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» [11].

Відповідно до цієї постанови перерахунок пенсії особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ здійснювався за прирівняною посадою з розміру грошового забезпечення поліцейського, ураховуючи відповідні оклади за посадою, спеціальним званням, відсоткову надбавку

за вислугу років, щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії в розмірах, встановлених законодавством, з якого було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, за січень 2016 р. Постанова передбачала поетапну виплату заборгованості пенсіонерам, строк виплати якої сплив у червні 2021 р. Унаслідок того, що цей нормативний акт ухвалений із порушенням норм Конституції України, 24 грудня 2019 р. була ухвалена постанова Кабінету Міністрів України № 1088 «Деякі питання виплати пенсії окремим категоріям громадян» [12], якою внесені суттєві зміни у вищезазначену постанову, а саме вилучено п. п. 1-3, які передбачали погіршення соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ порівняно з чинним законодавством. Крім того, деякі положення цієї постанови рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва № 826/3858/18 від 12 грудня 2018 р. визнані противправними та нечинними [13].

Аналогічна ситуація склалася в листопаді 2019 р., коли була введена надбавка поліцейським за особливості проходження служби та змінився розмір премій поліцейським. У зв'язку з тим, що Міністерство внутрішніх справ України не направило до органів Пенсійного фонду України оновлених довідок про грошове забезпечення для перерахунку пенсій відповідності до ст. 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», пенсіонери органів внутрішніх справ почали звертатися до суду з позовами про видачу оновлених довідок про грошове забезпечення станом на 1 грудня 2019 р. Таких справ накопичилось у судах досить багато. Так, наприклад, тільки у Дніпропетровській області із 2019 р. у провадженні Дніпропетровського окружного адміністративного суду перебувало 53 типові справи, спір у яких виник з аналогічних підстав. Тому до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду надійшли матеріали адміністративної справи № 160/8324/19 разом із поданням судді Дніпропетровського окружного адміністративного суду О.В. Серъогіної від 7 листопада 2019 р. про розгляд цієї справи Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду як зразкової. Велика Палата Верховного Суду винесла рішення в цій зразковій справі та підтвердила право позивача на отримання оновленої довідки про грошове забезпечення. Крім того, Велика Палата Верховного Суду визнала необґрутованими посилання Пенсійного фонду України на необхідність виді-

## Проблеми трудового права та права соціального забезпечення

лення з державного бюджету України коштів в обсязі 42,2 млрд грн як на підставу відмови в задоволенні позову, оскільки гарантовані законом виплати, пільги тощо неможливо поставити в залежність від видатків бюджету [13].

Незважаючи на позитивні рішення судової влади, дотепер оновлені довідки про грошове забезпечення для перерахунку пенсій колишнім працівникам міліції не надано до органів Пенсійного фонду України.

Порядок надання довідок передбачено п. 5 постанови Кабінету Міністрів від 21 лютого 2018 р. № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб», де визначено, що перерахунок пенсій особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ (міліції) відповідно проводиться на підставі довідок про розміри грошового забезпечення, поданих Міністерством внутрішніх справ органам Пенсійного фонду України. Але цей пункт рішенням Шостого апеляційного адміністративного суду визнано нечинним та незаконним (справа № 640/6077/19 від 19 січня 2021 р.) [14].

Така ситуація з нормативними актами щодо перерахунку пенсій працівникам органів внутрішніх справ викликає обурення та здивування не тільки в пенсіонерів, а й у науковців та практиків у галузі права соціального забезпечення. Заплутаність, безсистемність, визнання них судами нечинними та незаконними стали звичайною практикою. Відмова в наданні оновлених довідок та, як наслідок, відмова пенсійних органів у проведенні перерахунку пенсій колишнім працівникам міліції порушує гарантоване ст. 1 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод право мирно володіти своїм майном [15]. Оскільки ця Конвенція передбачає виплату певних надбавок, органи державної влади не можуть свідомо відмовляти в цих виплатах, доки відповідні положення є чинними. Навіть більше, органи державної влади не можуть посилатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань (рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кечко проти України» від 8 листопада 2005 р.) [16].

Відзначимо, що в Міністерстві внутрішніх справ України питання про видачу довідок про грошове забезпечення для перерахунку пенсій вирішується дуже повільно. Спочатку наказом від 25 лютого 2021 р. № 129 «Про визначення в Міністерстві внутрішніх справ України уповноваженого структурного підрозділу з підготовки та подання до

органів Пенсійного фонду України документів для призначення (перерахунку) пенсій» [17] у Міністерстві внутрішніх справ України уповноваженим структурним підрозділом з підготовки та подання до органів Пенсійного Фонду України для перерахунку пенсій визначено департамент персоналу, організації освітньої та наукової діяльності Міністерства внутрішніх справ України. Згодом наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16 квітня 2021 р. № 291 «Про внесення змін до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 25 лютого 2021 р. № 129» [18] визначено, що департамент персоналу є уповноваженим структурним підрозділом з підготовки та подання до органів Пенсійного фонду України документів щодо призначення (перерахунку) пенсій із покладенням таких функцій на управління координації пенсійних питань та соціальної роботи цього департаменту, а територіальні медичні об'єднання Міністерства внутрішніх справ (далі - МВС), міста Києва - уповноваженими установами за видачу довідок про розмір грошового забезпечення з покладенням таких функцій на відповідні сектори (відділи) із соціально-гуманітарних питань цих державних установ. Крім того, листом від 21 лютого 2021 р. № 2388/09/48-2021 «Про надання інформації щодо грошового забезпечення поліцейських» [19] Національна поліція України надіслала до МВС України інформацію про середні розміри надбавок та премій поліцейським, що фактично виплачені поліцейським за листопад 2019 р., за переліком посад поліцейських Національної поліції України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» [20]. За інформацією Міністерства внутрішніх справ, вищезазначені накази не подавалися на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України.

Але відповідно до законодавства обов'язковій державній реєстрації підлягають нормативні акти, які зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті й інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошенні й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., ратифікованою Законом України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР і протоколами до неї [21], міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. На наш погляд, треба обов'язково надати на державну реєстрацію зазначені нормативні акти, адже право на соці-

альний захист проголошено у ст. 46 Конституції України [22].

Що ж стосується оновлених довідок, то дотепер вони видаються тільки на вимогу пенсіонера, тоді як мали бути централізовано направлені для проведення перерахунку всім пенсіонерам органів внутрішніх справ відповідно до Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених згідно із Законом України від 13 лютого 2008 р. № 45 «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України [23].

Заслуговує на увагу й те, що під час перевірки конституційності норм законів, які допускають деякі обмеження в досягнутому рівні соціального захисту працівників правоохоронних органів, Конституційний Суд дотримується позиції, що гарантії їхнього особливого, більш високого рівня правового захисту, ніж передбачені положеннями ст. 46 Конституції України, визначені у ст. ст. 16, 17 Основного закону. А оскільки ці статті розміщені в розд. I «Загальні засади» Конституції, вони становлять основи конституційного ладу України, які перебувають під особливим конституційним захистом. Так, в абз. 8 пп. 2.2 п. 2 мотивувальної частини рішення від 20 грудня 2016 р. № 7-рп/2016 Конституційний Суд зазначив, що «норми-принципи ч. 5 ст. 17 Конституції України щодо забезпечення державою соціального захисту громадян України, які перебувають на службі у Збройних силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей, є пріоритетними та мають безумовний характер; тобто заходи, спрямовані на забезпечення державою соціального захисту вказаної категорії осіб, у зв'язку, зокрема, з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами не можуть бути скасовані чи звужені [24].

**Висновки.** Отже, варто відзначити, що законодавство із соціального захисту працівників органів внутрішніх справ потребує суттєвого оновлення, оскільки застарілість норм не відповідає реаліям сьогодення. Заплутаність, відсутність систематизованих нормативних актів, суперечності між цими актами, визнання їх нечинними та незаконними органами судової влади спричиняють численні звернення до суду. Позитивні рішення судів щодо захисту соціальних прав правоохоронців виконуються дуже повільно або не виконуються зовсім.

Уважаємо, що з урахуванням змін, внесених до ст. 63 Закону України від 9 квітня 1992 р. № 2262-XII на підставі Закону України від 23 грудня

2015 р. № 900-VIII «Про внесення змін у деякі закони України відносно забезпечення колишніх працівників органів внутрішніх справ України і членів їхніх сімей», перерахунок пенсій особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції), які мають право на пенсійне забезпечення або одержують пенсію на умовах цього Закону, здійснюється з урахуванням видів грошового забезпечення, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премій у розмірах, установлених законодавством для поліцейських [25], ми пропонуємо зміни до п. 1 Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 р. № 45, у частині того, що пенсії, призначені відповідно до Закону «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»: у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію згідно із Законом, перераховуються на умовах та в розмірах, передбачених Кабінетом Міністрів України.

На наш погляд, порядок перерахунку пенсій може встановлюватися Кабінетом Міністрів, але розмір пенсії таким рішенням встановлювати немає підстав, оскільки під час перерахунку пенсії змінною величиною є лише розмір грошового забезпечення, натомість відсоткове значення розміру основної пенсії, яке обчислювалося під час її призначення відповідно до наявної в пенсіонера вислуги років, є незмінним. Такої позиції дотримується Й Верховний Суд у постанові Великої Палати Верховного Суду від 16 жовтня 2019 р. у справі № 240/5401/18 [26].

Окрім того, потребує прозорості порядок обчислення середніх розмірів надбавок та премій для перерахунку пенсій за прирівняними посадами поліцейських. Оскільки розмір грошового забезпечення поліцейських складається значною мірою з додаткових видів (доплати, премії), це має велике значення в обчисленні пенсії в разі перерахунку.

Оскільки за законодавством обов'язковий державний реєстрації підлягають нормативні акти, які зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті й інші права, свободи й законні інтереси громадян, уважаємо за необхідне надати для реєстрації в Міністерство юстиції України накази Міністерства внутрішніх справ України від 25 лютого 2021 р.

## Проблеми трудового права та права соціального забезпечення

---

№ 129 «Про визначення в Міністерстві внутрішніх справ України уповноваженого структурного підрозділу з підготовки та подання до органів Пенсійного фонду України документів для призначення (перерахунку) пенсій» та від 16 квітня 2021 р. № 291 «Про внесення змін до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 25 лютого 2021 р. № 129».

### Література

1. Про національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № № 40-41. Ст. 379.
2. Марусевич Д.О. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту поліцейських : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. 236 с.
3. Іньшин М.І. Сутність і значення поняття соціального захисту працівників поліції в сучасних умовах. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету*. 2015. № 4. С. 269-277.
4. Денісова Л.Л. Правове регулювання соціального забезпечення працівників поліції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2017. 20 с.
5. Мельник К.Ю. Окремі аспекти соціального захисту осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2011. № 5. С. 180-184.
6. Босак Х.З. Щодо вдосконалення соціального захисту співробітників органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 154-166.
7. Шапенко Л.О. Щодо співвідношення категорій «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» працівників цивільної авіації. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 15-19.
8. Чекан М.М. Публічне адміністрування соціального захисту в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 226 с.
9. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квітня 1992 р. № 2262-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 29. Ст. 399.
10. Бортник С.М. До проблеми пенсійного забезпечення працівників Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Т. 2. С. 8-13.
11. Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 103. URL: [http://search.liga.zakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP180103.html](http://search.liga.zakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP180103.html) (дата звернення: 07.07.2021).
12. Деякі питання виплати пенсії окремим категоріям громадян : постанова Кабінету Міністрів України № 1088. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.07.2021).
13. Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 160/8324/19 від 24 червня 2020 р. *Єдиний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 07.07.2021).
14. Рішення Шостого апеляційного адміністративного суду у справі № 640/6077/19 від 19 січня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v6077805-21#n16> (дата звернення: 08.07.2021).
15. Протокол до Конвенції з прав людини і основоположних свобод, ратифікованою Україною 17 липня 1997 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535#Text) (дата звернення: 07.07.2021).
16. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Кечко проти України» від 8 листопаду 2005 р. (заява № 63134/00). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_025#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_025#Text) (дата звернення: 08.07.2021).
17. Про визначення в Міністерстві внутрішніх справ України уповноваженого структурного підрозділу з підготовки та подання до органів Пенсійного фонду України документів для призначення (перерахунку) пенсій : наказ МВС України від 25 лютого 2021 р. № 129. URL: [https://dostup.pravda.com.ua/request/86172/response/241324/attach/3/.pdf?cookie\\_passthrough=1](https://dostup.pravda.com.ua/request/86172/response/241324/attach/3/.pdf?cookie_passthrough=1) (дата звернення: 08.07.2021).
18. Про внесення змін до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 25 лютого 2021 р. № 129 : наказ МВС України від 16 квітня 2021 р. № 291. URL: [https://dostup.pravda.com.ua/request/85101/response/240032/attach/3/2.pdf?cookie\\_passthrough=1](https://dostup.pravda.com.ua/request/85101/response/240032/attach/3/2.pdf?cookie_passthrough=1) (дата звернення: 08.07.2021).
19. Про надання інформації щодо грошового забезпечення поліцейських : лист Національної поліції України від 24 лютого 2021 р. № 2388/09/48-2021. URL: [https://dostup.pravda.com.ua/request/86537/response/256119/attach/3/2019.pdf?cookie\\_passthrough=1](https://dostup.pravda.com.ua/request/86537/response/256119/attach/3/2019.pdf?cookie_passthrough=1) (дата звернення: 08.07.2021).
20. Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів № 988 від 11 листопада 2015 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248668490> (дата звернення: 08.07.2021).
21. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 липня 1950 р., ратифікована Законом від 17 липня 1997 р. № 475/97ВР. URL:

---

---

## Проблеми трудового права та права соціального забезпечення

[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)  
(дата звернення: 08.07.2021).

22. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

23. Порядок проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 р. № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452008%D0%BF> (дата звернення: 08.07.2021).

24. Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2016 р. № 7-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-16> (дата звернення: 08.07.2021).

25. Про внесення змін в деякі закони України відносно забезпечення колишніх працівників органів внутрішніх справ України і членів їхніх сімей : Закон України від 23 грудня 2015 р. № 900-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 3. Ст. 31.

26. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 жовтня 2019 р. у справі № 240/5401/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85174587> (дата звернення: 08.07.2021).

*Князькова Л. М.,  
доцент кафедри загальноправових дисциплін  
Донецького державного університету  
внутрішніх справ*

## МЕЖІ РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКА ПОЛІЦІЇ ТРУДОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Мух К. Б.

Захист прав працівників у трудовому законодавстві, нормативних правових актах і колективних угодах в основному залежить від наявності трудових відносин між роботодавцем і працівником. Нині трудові правовідносини - відносини, що виникають між працівником і роботодавцем у процесі роботи, є невід'ємною частиною життя кожної людини.

Традиційно у правовій науці особливу увагу вчених привертають питання суті юридичної відповідальності. Такі питання, однозначно, не можуть залишатись без уваги. Визначення меж регулювання юридичної відповідальності працівників Національної поліції України трудовим законодавством є актуальним питанням. Значущість розгляду цього аспекту зумовлена специфічним суб'єктом таких трудових правовідносин.

Основні принципи організації трудових правовідносин в Україні закріплені в Конституції України. Кодекс законів про працю України розширяє її положення, дає перелік основних прав і обов'язків сторін трудових відносин, який, у свою чергу, не є вичерпним і може бути доповнений за згодою сторін у трудовому договорі, а також локальними нормативними актами у сфері трудового права. У статті досліджується специфічний суб'єкт - поліцейські. Такі трудові правовідносини регулюються як основними законами України, так і спеціальними, але останні не повинні суперечити загальним.

Унаслідок порушення даних прав і невиконання обов'язків, порушення законодавства про працю та спеціальних законів України / локальних нормативно-правових актів, які регулюють трудові правовідносини між поліцейським та роботодавцем, виникає юридична відповідальність у галузі трудових відносин, яка являє собою обов'язок працівника або роботодавця, який порушив трудове законодавство, нести відповідальність один перед одним і перед державою.

У статті розглядаються й аналізуються законодавчі акти, які регламентують та регулюють юридичну відповідальність працівників Національної поліції України. Спираючись на законодавчі акти, встановлюються межі регулювання юридичної відпо-

відальності поліцейських трудовим законодавством України.

**Ключові слова:** юридична відповідальність, працівник, поліцейський, Національна поліція України, трудові правовідносини.

Mukh K. B. Limits of regulation of legal responsibility of a police officer by the labor law of Ukraine

The protection of workers' rights in labor law, regulations and collective agreements depends largely on the existence of an employment relationship between the employer and the employee. Currently, labor relations - the relationship that arises between the employee and the employer in the process of work, are an integral part of everyone's life.

Traditionally, in legal science, scientists pay special attention to the essence of legal responsibility. Such issues clearly cannot be ignored. But determining the limits of regulation of legal liability of employees of the National Police of Ukraine by labor legislation is a very important issue. The importance of considering this aspect is expressed in the specific subject of such employment.

The basic principles of the organization of labor relations in Ukraine are enshrined in the Constitution of Ukraine. The Labor Code of Ukraine, expanding its provisions, provides a list of basic rights and obligations of the parties to labor relations, which in turn is not exhaustive and can be supplemented by agreement of the parties in the employment contract, as well as local regulations in the field of labor law. Our article examines a specific subject - the police. Such labor relations are regulated by both the basic Laws of Ukraine and special ones, but the latter should not contradict the general ones.

As a result of violation of these rights and non-fulfillment of duties, as a result of violation of labor legislation and special laws of Ukraine (local regulations) governing labor relations between the police and the employer, there is legal liability in the field of labor relations, which is a duty an employee or employer who has violated labor laws, be accountable to each other and to the state.

Our article considers and analyzes the legislative acts that regulate and regulate the legal liability of employees of the National Police of Ukraine. Based on legislative acts, the limits of regulation of legal

*liability of police officers by labor legislation of Ukraine are established.*

**Key words:** legal responsibility, employee, policeman, National Police of Ukraine, labor relations.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Відповідальність - одна з фундаментальних правових категорій. Відповідальність відіграє важливу роль у підтримці правопорядку, законності та дисципліни. Аналіз суджень із питання регулювання юридичної відповідальності працівників Національної поліції України трудовим законодавством України має свої ототожнення та певні спільні риси з видами відповідальності працівників, діяльність яких регулюється Кодексом законів про працю України (далі - КЗпП).

Стаття присвячена дослідженням чинного законодавства України, яке регулює юридичну відповідальність працівників Національної поліції України в межах трудових правовідносин. З огляду на специфіку виконання службових функцій поліцейськими, а також на те, що такі працівники є спеціальним суб'єктом трудових правовідносин, юридична відповідальність останніх дещо відрізняється від відповідальності «загальних» працівників, зокрема й регламентація її на законодавчому рівні. Отже, постає необхідність дослідження і проведення аналізу законодавчої бази юридичної відповідальності поліцейських за трудовим законодавством України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Учені в галузі трудового права України досліджували інститут юридичної відповідальності працівників. Цією проблемою цікавилися вчені: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.С. Венедиктов, Ю.П. Битяк, М.І. Іншин, С.С. Алексєєва, В.М. Кудрявцева, В.В. Лазарєва, Н.М. Хуторян та інші. У трудовій літературі мало розглянуті питання щодо меж регулювання юридичної відповідальності поліцейських трудовим законодавством України. Наша стаття направлена для усунення цього недоліку.

**Метою статті** є розкриття особливостей регулювання юридичної відповідальності працівників Національної поліції трудовим законодавством України.

**Завдання дослідження** - вивчення регулювання юридичної відповідальності працівників Національної поліції трудовим законодавством України.

**Наукова новизна дослідження.** Натепер в Україні не досліджувались межі регулювання юридичної відповідальності працівників поліції трудовим законодавством України на монографіч-

ному рівні. Незважаючи на досить широкі обговорення юридичної відповідальності працівників узагалі та поліцейських зокрема, дані проблеми залишаються дискусійними, потребують пильної уваги. У статті, з урахуванням положень законодавчих актів, досліджуються межі регулювання юридичної відповідальності поліцейських трудовим законодавством України.

**Виклад основного матеріалу.** На конституційному рівні щодо виразу юридичної відповідальності є принципове положення про те, що здійснення прав і свобод людини і громадянина не повинно порушувати права і свободи інших осіб. Будь-яка посадова особа, яка здійснює керівництво визначеною ділянкою роботи, увесь час несе відповідальність за те, щоб робота виконувалася успішно й ефективно.

У гл. I КЗпП України закріплені загальні положення щодо регулювання трудових правовідносин (ст. 3), законодавство про працю (ст. 4), особливості регулювання праці деяких категорій працівників (ст. 7), регулювання трудових відносин громадян, які працюють за межами своїх держав (ст. 8).

У нових економічних умовах для держави України правильне розуміння юридичної відповідальності дуже важливо в соціальному, юридичному та політичному сенсі. Воно має величезне значення для наукового розроблення проблеми прав особистості, суб'єктивних прав, удосконалення законодавства України в цій галузі, для підвищення відповідальності державних органів і посадових осіб, а також усіх громадян за доручену їм справу.

У сфері трудового права юридична відповідальність виступає передусім у її загальному позитивному значенні - як відповідальне ставлення особи до своїх обов'язків, покладених на неї законом, правильне, сумлінне й ефективне їх виконання, дієвий державний та громадський контроль над таким виконанням обов'язків.

Вищезазначене дозволяє зробити висновок про те, що юридична відповідальність - це соціально-правовий інститут, норми якого вносять вклад у процес формування основних елементів здійснення правової демократичної держави. Вона є основною частиною соціальної відповідальності. Юридична відповідальність є владно-примусовим способом впливу на суб'єктів правовідносин, як і державний примус. Загалом зміст юридичної відповідальності полягає в покаранні за порушення правових норм. Вона завжди пов'язана з державним осудом суб'єкта правовідносин, який притя-

## Проблеми трудового права та права соціального забезпечення

гується до відповідальності, обмеженням прав особи, яка порушила правову норму.

Завданням юридичної відповідальності є не тільки покарання особи, яка вчинила протиправне діяння, а й утримання її від сконення нових протиправних дій / бездіяльності.

Натепер залишаються дискусійними питання про місце відповідальності у сфері трудового права. Норми, що регулюють відповідальність, розосереджені по всьому КЗпП України, що породжує труднощі в застосуванні їх на практиці. У трудовому праві існує інститут відповідальності, а КЗпП України містить положення щодо відповідальності за порушення трудового законодавства й інших нормативно-правових актів, що містять норми трудового права, які включають, окрім трудових, цілий комплекс кримінальних, адміністративних і цивільних нормативних правових норм, які мають бланкетний характер.

Галузева належність юридичної відповідальності до трудового права визначається характером правопорушення та суб'єктивним складом. Юридична відповідальність за трудовим правом полягає в обов'язку суб'єктів трудових правовідносин відповідати за недотримання трудової дисципліни. Правовою підставою для притягнення суб'єкта трудових правовідносин до юридичної відповідальності є трудове правопорушення.

Науковці визначають трудове правопорушення як винне протиправне невиконання чи неналежне виконання трудових обов'язків суб'єктами трудових правовідносин [2, с. 6].

На наш погляд, поняття «трудове правопорушення» є узагальнювальним, яке встановлює факт невиконання або неналежного виконання трудових функцій суб'єктами трудових правовідносин. Зауважимо, що, на жаль, дотепер у науці немає концепції відповідальності за трудовим правом як виду юридичної відповідальності. Водночас обґрунтоване і правильне теоретичне вирішення цієї проблеми багато в чому б визначило позитивну діяльність працівників і законодавця. Сучасне дослідження проблем відповідальності за трудовим правом України зводиться лише до розгляду дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

Цікавою є думка Г.І. Чанишевої, Н.Б. Болтінох, які вважають, що трудове правопорушення і дисциплінарний проступок не збігаються за змістом. Трудове правопорушення складається із двох різновидів: дисциплінарного проступку і майнового трудового правопорушення [3, с. 331].

У гл. X КЗпП України, статутах, положеннях і актах законодавства про дисциплінарну відпо-

відальність регулюється дисциплінарна відповідальність працівника за порушення ним трудових обов'язків. У процесі дослідження теоретичних аспектів у рамках дисциплінарної відповідальності можна розділити останню на два види:

1) загальна - до якої притягаються всі працівники;

2) спеціальна - до якої притягаються окремі категорії працівників. Їхня діяльність врегульована статутами, спеціальними законами тощо (державні службовці, працівники прокуратури, Національної поліції, митної організації, судді й інші).

Спільними в цих видах дисциплінарної відповідальності є підстави для притягнення порушників трудових обов'язків і обставини, які враховуються в разі притягнення: ступінь тяжкості проступку, завдана шкода, обставини, за яких вчинено проступок, попередня робота працівника [4, с. 983].

У гл. IX Кодексу законів про працю України регламентуються гарантії в разі покладання на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, якої завдано підприємству, установі, організації, зокрема, у ст. 130 цього Кодексу наголошено, що матеріальна відповідальність - це відповідальність працівників за шкоду, завдану підприємству, установі чи організації, унаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків [5].

У результаті дослідження ст. ст. 131 та 139 КЗпП України вбачаємо, що матеріальна відповідальність випливає з обов'язку працівника дбайливо ставитись до майна власника та вжити заходів щодо запобігання шкоді [5].

Матеріальній відповідальності властиві ознаки дисциплінарної, крім цього, її особливість убачається у схожості з ознаками майнової відповідальності, а це вже зближує її із цивільно-правовою відповідальністю. Тому на практиці виникає плутанина щодо застосування майнової відповідальності у трудових правовідносинах або матеріальної відповідальності в цивільно-правових відносинах.

Суб'єктами матеріальної відповідальності за нормами трудового права можуть бути тільки працівники, які перебувають (або перебували на час завдання шкоди) у трудових відносинах із тим роботодавцем, якому вони завдали матеріальної шкоди. У разі цивільно-правових відносин особи, які виконують якусь роботу або надають послуги організації, несуть майнову відповідальність за нормами цивільного права, бо не підкоряються правилам її внутрішнього трудового розпорядку.

Отже, цивільно-правова відповіальність за порушення трудового законодавства має місце тоді, коли за вказане порушення передбачена відповіальність нормами не трудового, а цивільного законодавства.

Відповідно до ст. ст. 130 та 138 КЗпП України, матеріальна відповіальність має чітко визначені ознаки, а саме:

1) наявність прямої дійсної шкоди;

2) діяння працівника мають бути винними, винуватість таких діянь доводить роботодавець (презумпція невинуватості працівника);

3) застосовується лише в межах і порядку, передбачених законодавством;

4) не застосовується матеріальна відповіальність, коли шоди завдано внаслідок крайньої необхідності, в умовах дії нормального виробничо-господарського ризику, неодержані прибутки;

5) працівник притягується до матеріальної відповіальності незалежно від застосування до нього дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповіальності [5].

Якщо вивчати ст. 137 КЗпП України, убачуються збіги між матеріальною та дисциплінарною відповіальністю:

1) пряма дійсна шкода;

2) ступінь вини працівника;

3) конкретна обстановка;

4) майновий стан працівника [5].

Отже, об'єднує матеріальну та дисциплінарну відповіальність таке:

1. Порушення трудових обов'язків працівником.

2. Вину працівника доводить роботодавець.

3. Діє презумпція невинуватості працівника.

Крім цього, працівник за той самий проступок може притягуватись до обох видів відповіальності.

Варто зауважити, якщо в діяннях працівника будуть убачатись ознаки кримінального чи адміністративного правопорушення, то в такому разі застосовується ще й відповідна відповіальність, виходячи зі скосного діяння.

Адміністративна відповіальність - це міра державного примусу у вигляді адміністративного покарання за вчинення адміністративного правопорушення. До адміністративних правопорушень у сфері праці належать: ухилення від оформлення або неналежне оформлення трудового договору або укладення цивільно-правового договору, фактично регулюючого трудові відносини між працівником і роботодавцем, невиплата або неповна виплата в установленій строк заробітної плати, інших

виплат, що здійснюються в рамках трудових відносин, якщо ці дії не містять кримінально карного діяння, або встановлення заробітної плати в розмірі, менше передбаченого трудовим законодавством тощо.

За найбільш грубі порушення трудового законодавства, інших нормативно-правових актів, що містять норми трудового права, настає кримінальна відповіальність.

У підсумку зазначимо, що у трудовому праві розрізняють два види відповіальності - дисциплінарну та матеріальну, які, у свою чергу, мають спільні та відмінні риси.

Працівники Національної поліції є спеціальним суб'єктом трудових правовідносин. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію» у своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, ухваленими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами [1].

Крім того, Дисциплінарний статут Національної поліції України від 15 березня 2018 р. визначає сутність службової дисципліни в Національній поліції України, повноваження поліцейських та їхніх керівників із її додержання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, а також порядок їх застосування й оскарження.

У цьому Статуті ст. 1 регламентується визначення поняття службової дисципліни - дотримання поліцейським Конституції та законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників [6].

У ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію» закріплені види відповіальності поліцейських: у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповіальність відповідно до закону. Підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповіальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом [1].

## Проблеми трудового права та права соціального забезпечення

У розд. III Дисциплінарного статуту Національної поліції України визначено відповідальність поліцейського, дисциплінарний проступок, дисциплінарне стягнення, його види, службове розслідування (хто проводить, строки проведення, яким чином тощо), відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади), забезпечення поліцейському права на захист, порядок застосування дисциплінарних стягнень, повноваження керівників щодо застосування дисциплінарних стягнень, строки застосування дисциплінарних стягнень, дотримання дисциплінарних стягнень, строк дії дисциплінарних стягнень, наслідки їх застосування тощо [6].

Питання матеріальної відповідальності поліцейського натепер актуальні. Адже в Законі України «Про Національну поліцію» вона закріплена, але немає процедури її застосування на законодавчому рівні. Тому натепер поряд із цивільним та трудовим законодавством це питання регламентують такі спеціальні нормативно-правові акти:

1. Закон України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» від 3 жовтня 2019 р.;

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку озброєння, зброї та боєприпасів до неї, нестача або розкрадання яких відшкодовується винними особами у кратному співвідношенні до їх вартості» від 15 липня 2020 р. тощо.

Крім того, матеріальна відповідальність працівників Національної поліції має низку відмінностей від майнової відповідальності та матеріальної відповідальності, що застосовується до працівників, а саме:

1) спеціальний суб'єкт (у цивільно-правових відносинах суб'єктом виступає будь-яка фізична або юридична особа, що завдала шкоди, якщо вона має цивільну правосуб'єктність, або особа, яка відповідає за завдану шкоду; у трудових правовідносинах - можуть бути лише працівники, що перебувають у трудових правовідносинах із підприємством, установою, організацією, яким завдано шкоди);

2) під час визначення розміру матеріальної відповідальності поліцейських береться

до уваги лише пряма дійсна шкода, завдана державі;

3) наявні відмінності під час вирішення питання щодо розміру сум, що підлягають стягненню для компенсування шкоди;

4) матеріальна відповідальність поліцейського настає за обов'язковою наявністю вини.

**Висновки.** Юридична відповідальність у сфері праці являє собою комплекс норм не тільки трудового, а й інших галузей права. Існування розглянутих вище видів юридичної відповідальності за порушення трудового законодавства є справедливим, дозволяє всебічно регулювати трудові правовідносини, скорочує кількість порушень у сфері праці, а чітке уявлення про кожного з них, про порядок і умови їх застосування є гарантією захисту прав сторін трудових відносин. Юридична відповідальність працівників Національної поліції України в контексті трудових правовідносин регламентується Конституцією України, КЗпП України, спеціальними законами України (норми яких не суперечать Конституції України та КЗпП України), іншими нормативно-правовими актами.

### Література

1. Про Національну поліцію : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № № 40-41 Ст. 379.
2. Горобець Л.І., Прохvatило О.В. Відповідальність за порушення законодавство про працю. Миргород : Миргородське міськрайонне управління юстиції, 2014. С. 19.
3. Чанышева Г.И., Болотина Н.Б. Трудовое право Украины. Харьков : Одиссей, 2001. 512 с.
4. Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Трудовое право України : підручник. Харків : ФІНН, 2009. 728 с.
5. Кодекс законів про працю України, затвердж. Законом № 322-VIII від 10 грудня 1971 р. ВВР. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
6. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 29. Ст. 233.

**Мух К. Б.,**  
асpirант кафедри цивільно-правових дисциплін  
і трудового права імені О. І. Процевського  
Харківського національного педагогічного  
університету імені Г. С. Сковороди  
ORCID: 0000-0001-7661-3629

## ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ

Буга Г. С.

Світова фінансово-економічна криза (2008-2009 роки) мала негативні наслідки для соціально-економічного розвитку України й засвідчила вразливість вітчизняної фінансової системи, її залежність від зовнішнього впливу. За таких умов питання захисту національних інтересів держави у фінансовій сфері набирає особливої важливості залежить від явищ і чинників як внутрішньої, так і зовнішньої фінансово-кредитної політики держави, політичної ситуації, що склалася в державі, досконалості законодавчого забезпечення функціонування фінансової системи, а також міжнародних зобов'язань держави. Необхідність ефективного державного регулювання розвитку національної економіки та формування інститутів управління в умовах ринкового середовища зумовлює створення дієвої системи контролю, стратегічна мета якої - забезпечення стабільності економічного зростання країни шляхом запобігання порушенням у сфері надання фінансових послуг та неефективному використанню фінансових ресурсів.

У статті визначено, що державний контроль за наданням фінансових послуг небанківськими фінансовими установами в Україні - це постійна діяльність органів публічного адміністрування (з використанням специфічних форм та методів), що включає їх оперативне втручання в діяльність небанківської фінансової установи та полягає у спостереженні за їхнім функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни в їхній діяльності, ужитті заходів щодо запобігання порушенням законодавства, припинення й усунення таких, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням, застосуванні заходів відповідальності до суб'єктів правопорушення, виявленні фактичного стану справ у сфері надання фінансових послуг, виконанні ними ухвалених рішень. Доведено, що функція контролю багатогранна, оскільки включає виявлення й аналіз фактичного стану справ, пов'язаних із фінансовою діяльністю небанківської фінансової установи, оцінку правомірності контролюваної діяльності і вжиття заходів для усунення недоліків, які виявлені під час здійснення контролю. Саме специфічне призначення контролю дозволяє говорити про його відносну самостійність, що дає можливість відокремити його від інших видів діяльності не тільки в науковому, але й в організаційному

аспекти, як під час визначення компетенції суб'єктів контролю, так і у створенні спеціалізованих контрольних органів, які не виконують або майже не виконують (служби, інспекції) інших, окрім контролю, державних функцій.

Така функція органів державної влади багатогранна, оскільки включає виявлення й аналіз фактичного стану справ, пов'язаних із фінансовою діяльністю небанківської фінансової установи, оцінку правомірності контролюваної діяльності і вживання заходів щодо усунення недоліків, які виявлені під час здійснення контролю. З огляду на специфічне призначення контролю, можна констатувати його відносну самостійність, що надає можливість відокремити його від інших видів діяльності не лише в науковому, а й в організаційному аспекті, під час як визначення компетенції суб'єктів контролю, так і з'ясування створення спеціалізованих контрольних державних органів, які не виконують або майже не виконують (служби, інспекції) інших, окрім контролю, державних функцій.

**Ключові слова:** небанківська фінансова установа, фінансова безпека, контроль, державний контроль.

**Buga H. S. State control over the activities of non-banking financial institutions in Ukraine**

*The global financial and economic crisis (2008-2009) had negative consequences for the socio-economic development of Ukraine and testified to the vulnerability of the domestic financial system, its dependence on external influences. Under such conditions, the protection of national interests in the financial sphere is gaining special importance and depends on the phenomena and factors of both domestic and foreign financial and credit policy of the state, the political situation in the country, the perfection of legislative support of the financial system and international obligations of the state. The need for effective state regulation of the national economy and the formation of management institutions in a market environment leads to an effective control system, the strategic goal of which is to ensure the stability of economic growth by preventing violations in financial services and inefficient use of financial resources.*

*The article stipulates that state control over the provision of financial services by non-banking financial institutions in Ukraine is a permanent activity of public administration bodies (using specific forms and methods), which includes their prompt intervention in the activities of non-banking financial institutions and is to monitor their functioning, in obtaining objective and reliable information about the state of law and discipline in their activities, the application of measures to prevent, stop and eliminate violations of the law, identifying the causes and conditions that contributed to violations, the application of liability to offenders, identifying the actual state of affairs in the field of financial services, implementation of their decisions. It is proved that the control function is multifaceted, as it includes identifying and analyzing the actual state of affairs related to the financial activities of a non-banking financial institution, assessing the legality of controlled activities and taking measures to eliminate deficiencies identified during control. The specific purpose of control allows to speak about its relative independence that gives the chance to separate it from other kinds of activity not only in scientific, but also in organizational aspect, both at definition of competence of subjects of control, and at creation of specialized control bodies which are not perform or almost do not perform (services, inspections) other than control, state functions.*

*This function of public authorities is multifaceted, as it includes identifying and analyzing the actual state of affairs related to the financial activities of a non-banking financial institution, assessing the legality of controlled activities and taking measures to address deficiencies identified during control. Given the specific purpose of control, it is possible to state its relative independence, which makes it possible to separate it from other activities not only in scientific but also in organizational terms, both in determining the competence of control entities and clarifying the creation of specialized control state bodies that do not perform or almost do not perform (services, inspections) other than control, state functions*

**Key words:** non-bank financial institution, financial security, control, state control.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Проблемі контролю суспільство завжди приділяло значну увагу, здійснювало його за допомогою різних форм, заходів і прийомів. Суспільство у процесі свого розвитку породжує відомі загальні функції, без яких воно не може обйтися і які набувають об'єктивного характеру. До цих функцій належить і контроль, як елемент усякої системи, що розвивається, і наявність якого зумовлена об'єктивними законами суспільного розвитку.

Суспільне призначення контролю полягає в тому, що він служить засобом отримання інфор-

мації про процеси, що відбуваються в суспільстві і різних його утвореннях, визначення відповідності дій на шляху досягнення мети, виявлення причин відхилення від них, розроблення заходів, що протидіють виявленим відхиленням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто зазначити, що проблематика державного контролю за діяльністю небанківських фінансових установ в Україні розглядалася багатьма вітчизняними вченими-теоретиками. Доречним буде виокремити праці таких науковців, як: О.М. Бандурко, Р.С. Мельник, М.І. Саєнко, В.М. Гаращук та інші. Неважаючи на те, що важливі аспекти державного контролю за діяльністю небанківських фінансових установ в Україні відображені у працях указаних дослідників, водночас остаточно не розроблено комплексного уявлення щодо державного контролю за діяльністю небанківських фінансових установ в Україні.

**Метою статті** є узагальнення наявного стану наукової розробки та законодавчої регламентації проблем державного контролю за діяльністю небанківських фінансових установ в Україні, недоліків та прогалин у чинному законодавстві.

**Виклад основного матеріалу.** Роль держави в діяльності небанківських фінансових установ не обмежується лише регулюванням порядку реєстрації, ліцензування та допуску до діяльності. Суттєво складовою частиною всього адміністративно-правового, зокрема процедурного, регулювання порядку діяльності таких установ є організація державного контролю, адже їхнє функціонування є одним із багатьох різнопланових напрямів суспільних відносин, на які поширюється державний контроль. Такий контроль із боку держави спрямований на провадження законної, стабільної та відповідальної діяльності небанківських фінансових установ.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» цілями державного регулювання ринків фінансових послуг є: проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг; захист прав та інтересів споживачів фінансових послуг; створення сприятливих умов для розвитку та функціонування ринків фінансових послуг; створення умов для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів учасниками ринків фінансових послуг з урахуванням інтересів суспільства; забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг та захисту прав їхніх учасників; додержання учасниками ринків фінансових послуг

вимог законодавства; запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг; контроль за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг; сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг [1].

Суспільство реалізує контрольну діяльність передусім через державу, яка, як офіційний представник суспільства, бере на себе регулювання процесів, що відбуваються в ньому, і здійснює контроль за їхньою доцільністю відповідно до поставлених завдань, здійсненням їх у межах чинних норм і правил. Держава, регулюючи «загальні справи», контролює здійснення їх різними органами й організаціями, захищає інтереси особи і суспільства, здійснює заходи з охорони їхніх інтересів.

У цьому досліженні не ставиться завдання детального розгляду функцій держави, їхньої кількості, призначення та наявних щодо цього думок (ци питання виходять за межі нашого дослідження). Предметом розгляду є саме явище державного контролю, його сутність та призначення у сфері виконавчої влади, зміст і напрями розвитку правової регламентації системи органів державного контролю.

Держава є одним із головних суб'єктів здійснення контролю функції в суспільстві. Це випливає з того, що держава має можливості і наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, під час здійснення якого вона покладається на результати контролю.

Досить поширеним є положення про те, що поняття «контроль» походить від латинського слова *contra* («протилежний», «проти», «протидія», «протилежність»), яке вплинуло на утворення французького *contrôle* («перевірка», «спостереження з метою перевірки») [2, с. 447]. Юридичний енциклопедичний словник містить визначення «контролю» як однієї з форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів [3, с. 468].

У характеристиці контролю деякі автори розглядають його як один із принципів діяльності органів держави або відносять до методів управління, вбачають у контролі лише спосіб діяльності та можливість впливу за його допомогою на поведінку об'єкта контролю. Такий підхід є наслідком «невіправданого змішування принципів, методів і форм діяльності органів держави» [4, с. 18]. В.Г. Горшенев, І.Б. Шахов вважають, що контроль і перевірку виконання доцільніше кваліфікувати як конкретну форму діяльності / роботи кон-

кретного органу держави, що контроль - це вже не керівна ідея, а сама діяльність, в основу якої покладені основні наукові ідеї, вихідні об'єктивно зумовлені положення, яка здійснюється конкретними методами [4, с. 21]. На думку В.М. Плішкіна, контроль є функцією управління, яка передбачає спостереження та перевірку відповідності діяльності об'єкта ухваленим управлінським рішенням, законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам. Він спрямований на виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт і допущених відхилень від названих рішень, від принципів організації та регулювання [5, с. 240]. О.М. Бандурка дає визначення контролю як процесу забезпечення досягнення об'єктом управління поставлених перед ним цілей [6, с. 21]. Також у науковій літературі наявний розгляд поняття контролю крізь призму форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, системи державних органів перевірки [7, с. 68]. Основною метою контролю Л.Л. Попова вважає дотримання органами виконавчої влади та їхніми посадовими особами законодавства, забезпечення цільового й економного витрачання коштів, підтримання стабільності державного устрою, підвищення ефективності державного регулювання, а основними принципами - законність, об'єктивність, незалежність, гласність, економічність, дотримання державної, комерційної та іншої охоронюваної законом таємниці [8, с. 132].

Як форму державної влади розглядав контроль М.В. Савчин [9, с. 71]. Під час звернення до питань контролю Ю.А. Тихомиров [10, с. 31], погоджується з авторами, які розглядають контроль як одну з функцій управління, зауважує специфічні особливості контролю стосовно управлінського рішення, у процесі виконання якого контроль є стадією процесу.

Щодо наявних у літературі думок стосовно контролю, М.С. Студенікіна [11, с. 12] звертала увагу на те, що різними авторами контроль тлумачиться по-різному, унаслідок чого складається враження, що йдеться про різні речі. Під час розгляду такого явища, як контроль, автори характеризують його як перевірочну діяльність і розглядають її в різних аспектах, з різних позицій. Уважний аналіз аргументації і думок, що висловлюються, приводить до висновку, що суперечності в них немає.

Проведений аналіз юридичної літератури дав змогу зробити загальний огляд різних поглядів на сутність і призначення державного контролю.

## Правове забезпечення адміністративної реформи

У кожному з них наявний той чи інший панівний чинник чи позиція, яку автори намагаються розкрити під час дослідження проблеми контролю. Це засвідчує багатоплановість державного контролю та притаманну йому різнобічність, яку варто розуміти як здатність аналізувати, спостерігати та перевіряти загальні явища та ситуації, можливість акцентувати увагу на конкретних питаннях із глибоким їх аналізом у різних сферах суспільних відносин. На основі здійсненого аналізу наявних поглядів на проблему можна зробити висновок, що в розгляді державного контролю варто керуватися поняттям його як об'єктивної функціональної діяльності, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, ухвалених рішень, їхньої правомірності.

Одна з небезпек, яка загрожує контролю на нинішньому етапі розвитку нашої держави, - це спроба знову використовувати його як каральний засіб в інтересах окремої групи людей, перетворити його на «контроль для контролю». У роки існування тоталітарної держави контроль використовувався як засіб карального впливу на одного з учасників контрольних відносин. Проведення контролю було спрямоване в основному на викриття порушення і покарання причетної посадової особи. Такий підхід до застосування контролю неправильний по суті. Контроль не є каральним засобом і не повинен бути самоціллю, визначатися «чим жорсткіше, тим краще». У демократичній державі, основи якої були закладені в Декларації про державний суверенітет України, а потім закріплена Конституцією України, важливим є спрямування її діяльності, а значить, діяльності державних органів і посадових осіб, на забезпечення та захист прав і свобод людини, служіння її інтересам, інтересам суспільства загалом. Із цього випливає, що контроль держава здійснює, керуючись своїм основним призначенням і спрямовуючи свою діяльність на виконання поставлених завдань.

Володіючи інформацією з того чи іншого питання, відповідний державний орган сам або через інші державні структури може впливати на ситуацію та узгоджувати її з ухваленими рішеннями та чинними нормами і правилами.

Україна почала будувати правову державу і процеси, які відбуваються в усіх сферах діяльності, організаційних структурах, господарських зв'язках, зовнішніх та внутрішніх відносинах, що виникають і будується на нових засадах, мають перебувати під контролем держави. У всьому світі держави з різними формами правління здійснюють

контроль і впливають на формування відносин у суспільстві, водночас характер контролю і заходи, які його супроводжують, свідчать про характер державної влади та її спрямованість, відповідність проголошеним демократичним принципам розвитку.

У становленні демократичної правової держави, на наш погляд, важливим має бути усвідомлення того, що «держава покликана виступати публічною організацією, представляти загальний інтерес і здійснювати управління справами суспільства від його імені і в його інтересах» [12, с. 12; 13, с. 34]. Тому, створюючи сильну незалежну правову державу, потрібно виходити з її основного призначення - захищати права і свободи своїх громадян.

Для досягнення цієї мети необхідні відповідні організаційно-правові механізми, які не лише могли б виступати засобом захисту цих прав, але і впливали б на саму владу, скеровували її дії на виконання поставлених завдань. Загальновідомо, що за деяких умов держава та її органи можуть протистояти суспільству та нехтувати проголошеними принципами. Тому контроль має запобігати такому протистоянню. Він забезпечує дотримання соціальних регуляторів, тобто нормативних та індивідуальних приписів у діяльності, поведінці підконтрольних суб'єктів із метою усунення можливих відхилень від заданих напрямів.

Державний контроль завжди здійснюється на основі норм права і має правові наслідки. Правова природа державного контролю проявляється в тому, що він проводиться органами держави та їхніми посадовими особами в межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них. Тому можна сказати: державний контроль здійснюється в чітких правових межах, керується у своїй діяльності чинними нормами права і завжди викликає певні правові наслідки. Це свідчить про те, що в основі його виникнення й у процесі здійснення лежать правові засади. Вони проявляються і характеризуються певними ознаками. Передусім такими ознаками є те, що контроль здійснюється уповноваженими державними органами і закріплюється в нормах, що визначають діяльність і повноваження суб'єкта контролю. Держава наділяє такі органи відповідними повноваженнями зі здійснення конкретних дій, закріплює їх у нормах права.

Державний контроль має своє оформлення в офіційних матеріалах, що мають характер контролюючих дій, стан справ щодо тих чи інших фактів і юридичні наслідки. За результатами кон-

трольних дій орган, що їх здійснює, ухвалює відповідне рішення. Це рішення може мати рекомендаційний чи примусовий характер. Орган контролю може вимагати узгодити відносини відповідно до чинних норм безпосередньо або ж направити матеріали в органи, які уповноважені ухвалювати рішення з таких питань [14, с. 106].

Отже, результати контролю і рішення щодо них реалізуються самим органом контролю або іншим уповноваженим на це державним органом. Контроль водночас, через вказані в нормах права дії, здійснюється в межах вже наявних або таких, що лише виникають, відносин, змінюючи коригує їхні зв'язки, узгоджує із чинним законодавством. Якщо ж під час правового оцінювання дій, що контролюються, виявиться неправомірна поведінка суб'єкта контролю, тоді застосовуються правоохоронні заходи. Водночас норми права виконують як регулюальну, так і охоронну функції.

І останнє, що визначає правову природу контролю, - це необхідність детальної процедурної регламентації його здійснення, від визначення контролюючого органу, його завдань і сфери діяльності, місця у структурі державних органів до безпосереднього проведення контрольних дій - визначення об'єкта контролю, ухвалення рішення про проведення перевірки, аналіз наявного стану, визначення методів і форм, ухвалення рішення за результатами контролю.

Отже, у чинному законодавстві України державний контроль знаходить правове визначення і регламентацію стосовно проведення його в окремих сферах і галузях. В основному нормативно-правовими актами передбачаються і правові наслідки його здійснення. Ми говоримо «в основному», тому що контроль у широкому розумінні цього поняття може і не мати правових наслідків. Ідеється про державний контроль за ситуацією, що виникає у сферах, де неможливий прямий державний вплив або ж він може бути застосований за надзвичайних обставин. Так, держава має пряму зацікавленість у вирощенні певних сільськогосподарських культур. Але через те, що виробники, як приватні особи, самі визначають, що, коли і скільки виробляти, держава в адміністративному порядку не може примусити їх займатися цією справою. Та, спостерігаючи за станом справ у сільському господарстві і володіючи відповідною інформацією, держава під час виконання функції регулювання застосовує інші методи впливу. Ними можуть бути державне замовлення, надання виробникам сільськогосподарської продукції пільгового кредиту, інший спосіб впливу,

який не буде пов'язаний із прямим адмініструванням. Отже, у процесі контролю ситуації в сільському господарстві чи іншій сфері держава використовує різні заходи регулювання, але в межах, визначених правовими нормами [15, с. 211-212].

Державний контроль здійснюється на основі загальних положень і ідей, що відображаються у принципах контролю і стосуються основних правил організації і проведення контролю. Таку діяльність у небанківській сфері загалом можна розглядати як адміністративну процедуру. Причому вона може бути як спірною / конфліктною, так і безспірною / безконфліктною. Крім цього, її варто вважати адміністративно-організаційною, а також втручальною (ініціює проведення публічний суб'єкт) [16, с. 322].

Суттєве наукове та практичне значення має класифікація різновидів державного контролю, оскільки вона є не лише теоретичним відображенням різноманітності й різноплановості контролю, а й практичним результатом виокремлення важливих сфер суспільного життя, що перебувають під контролем держави [17, с. 353]. У теорії права державний контроль класифікують за різноманітними критеріями. Так, залежно від компетенції суб'єкта контролю виокремлюють загальний, відомчий і надвідомчий (міжвідомчий) контроль [18, с. 526]. З огляду на стадію здійснення державний контроль може бути попереднім, поточним / оперативним та підсумковим [15, с. 295]. За спрямованістю державного контролю умовно виділяють зовнішній і внутрішній, за суб'єктом здійснення - загальний та спеціальний (функціональний) [19, с. 30-31]. Також існує критерій поділу державного контролю на види за суб'єктами його здійснення: парламентський, президентський, адміністративний (відомчий), судовий, прокурорський нагляд (ці види традиційно вже протягом досить тривалого часу виділяють в адміністративно-правовій науці) [20, с. 20-44].

Відповідну класифікацію різновидів державного контролю можна застосовувати і для виокремлення видів державного контролю за діяльністю небанківських фінансових установ. Зокрема, про загальний контроль ідеється тоді, коли органи публічної адміністрації (Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України) виконують певні контрольні повноваження, причому контроль не є їхньою основною функцією; відомчий контроль здійснюється в системі управління з вертикальною організаційною підпорядкованістю суб'єктів [17, с. 364] безпосередньо органом,

який уповноважений реалізовувати контрольну функцію в такій сфері, - Національним банком України [21]. *Надвідомчий (міжвідомчий) контроль* охоплює фінансово-бюджетні відносини, антимонопольну діяльність, податкову сферу, навколошнє природне середовище тощо. *Поточний (оперативний) контроль* здійснюють у процесі виконання поточної діяльності небанківської фінансової установи з питань дотримання умов на конкретних стадіях виконання - перевірка дотримання законодавства, у сфері протидії легалізації / відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом тощо. До *підсумкового контролю* вдається після виконання дій, тобто за результатами певного періоду (місяць, квартал, рік). Він має на меті з'ясування відповідності отриманого результату поставленому (або запланованому) завданню, оцінку досягнутого та розроблення напрямів діяльності на майбутнє [22, с. 325-326].

Отже, державний контроль за наданням фінансових послуг небанківськими фінансовими установами в Україні - це постійна діяльність органів публічного адміністрування (з використанням специфічних форм та методів), що включає їх оперативне втручання в діяльність небанківської фінансової установи та полягає у спостереженні за їхнім функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни в їхній діяльності, застосуванні заходів щодо запобігання порушенням законодавства, припиненні й усуненні таких порушень, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням, застосуванні заходів відповідальності до суб'єктів правопорушення, виявленні фактичного стану справ у сфері надання фінансових послуг небанківськими фінансовими установами, виконанні ухвалених рішень.

Такий контроль є функцією органу державного фінансового контролю та реалізується через засоби державного фінансового аудиту, оцінку державних закупівель та проведення інспектування. З-поміж суб'єктів контролю у сфері надання фінансових послуг небанківськими фінансовими установами в Україні залежно від видів контролю можна виокремити категорії суб'єктів, які здійснюють зовнішній контроль, та суб'єктів, які провадять внутрішній контроль.

**Висновки.** Отже, варто констатувати, що світова фінансово-економічна криза (2008-2009 рр.) мала негативні наслідки для соціально-економічного розвитку України, засвідчила вразливість вітчизняної фінансової системи, її залежність від зовнішнього впливу. За таких умов

питання захисту національних інтересів держави у фінансовій сфері набирає особливої важливості, залежить від явищ і чинників як внутрішньої, так і зовнішньої фінансово-кредитної політики держави, політичної ситуації, що склалася в державі, досконалості законодавчого забезпечення функціонування фінансової системи, а також міжнародних зобов'язань держави. Необхідність ефективного державного регулювання розвитку національної економіки та формування інститутів управління в умовах ринкового середовища зумовлює створення дієвої системи контролю, стратегічна мета якої - забезпечення стабільності економічного зростання країни шляхом запобігання порушенням у сфері надання фінансових послуг та неефективному використанню фінансових ресурсів.

Така функція органів державної влади багаторічна, оскільки включає виявлення й аналіз фактичного стану справ, пов'язаних із фінансовою діяльністю небанківської фінансової установи, оцінку правомірності контролюваної діяльності і вжиття заходів для усунення недоліків, які виявлені під час здійснення контролю. З огляду на специфічне призначення контролю, можна констатувати його відносну самостійність, що надає можливість відокремити його від інших видів діяльності не лише в науковому, а й в організаційному аспекті, під час як визначення компетенції суб'єктів контролю, так і з'ясування створення спеціалізованих контрольних державних органів, які не виконують або майже не виконують (служби, інспекції) інших, окрім контролю, державних функцій.

### Література

1. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>.
2. Скопненко О.І., Цимбалюк Т.В. Сучасний словник іншомовних слів. Київ, 2016. 1214 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник : А - Я / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ, 2012. 1017 с.
4. Горшенев В.Г., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва : Юрид. лит, 1986. 176 с.
5. Плішкін В.М. Теорія управління внутрішніх справ : підручник / за заг. ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ, 1999. 702 с.
6. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків, 1998. 480 с.

7. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2012. 211 с.
8. Административное право : учебник для вузов / под ред. Л.Л. Попова. Москва, 2006. 728 с.
9. Савчин М.В. Конституційне право України : підручник / відп. ред. М.О. Баймуратов. Київ : Правова єдність, 2009. 1008 с.
10. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. Москва, 1978. 254 с.
11. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Москва, 1974. 164 с.
12. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2006. 436 с.
13. Саєнко М.І. Правове регулювання державного контролю у сфері фінансових послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 246 с.
14. Холодненко Д.В. Контроль та контрольна функція органів публічної адміністрації : цілі, мета, завдання. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2 (63). С. 104-108.
15. Державне управління : підручник : у 2-х т. / редкол.: Ю.В. Ковбасюк та ін. Київ, 2013. Т. 2. 324 с.
16. Шарай А.А. Державний контроль за діяльністю кредитних спілок в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1. Ч. 1. С. 322-329.
17. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. Київ, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 592 с.
18. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2003. 544 с.
19. Петрицький А.Л. Організаційно-правові проблеми здійснення державного фінансового контролю в Україні. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4 (40). С. 266-273.
20. Гаращук В.М. Контроль і нагляд у державному управлінні : навчальний посібник. Харків, 1999. 55 с.
21. Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг : постанова правління Національного банку України від 1 лютого 2021 р. № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012500-21#Text>.
22. Шарай А.А. Державний контроль за діяльністю кредитних спілок в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1. Ч. 1. С. 322-329.

**Буга Г. С.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративно-правових  
дисциплін факультету № 2  
Донецького державного університету  
внутрішніх справ

## ПУБЛІЧНА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Павлютін Ю. М.

Статтю присвячено розгляду публічної безпеки як новітнього об'єкта адміністрування у сфері гарантування національної безпеки України. Підkreślено, що поняття «публічна безпека» все ще залишається новеллою для національного безпекового законодавства. Підтримано передбачення щодо подальшого проникнення завдань та функцій із гарантування публічної безпеки до сфери відповідальності всіх складових частин сил безпеки, зокрема Національної гвардії України.

Проаналізовано підходи до висвітлення адміністративних / управлінських зв'язків категорій «правоохоронна діяльність» та «національна безпека», а також намагання звести вплив адміністрування до рівня встановлення й підтримання порядку у громадських місцях, які мали місце у вітчизняній адміністративно-правовій думці наприкінці ХХ - на початку ХХІ століття.

Окремо розглянуто проблему синонімічного тлумачення понять «громадська безпека» та «публічна безпека» у концептуальних документах, які визначають розвиток сектору безпеки й оборони України. Зроблено висновок, що законодавець уживає ці поняття водночас, не розмежовуючи їх за сутністю, вдається до їх уживання як синонімів.

Узагальнено, що гарантування в державі публічної безпеки полягає в захисті людини і громадянина, конституційних прав і свобод, посиленням не лише ролі публічної влади, а й активної діяльності громадських інститутів, які виступають гарантами безпеки особи і суспільства, створення необхідної для цього правої бази й організаційного механізму її застосування, які, у сукупності, розглядаються натепер як основні завдання у сфері гарантування національної безпеки України.

Подальші наукові пошуки запропоновано здійснювати щодо розроблення інструментів швидкої адаптації суспільства та держави до змін безпекового середовища, обґрунтування на цій основі внесення змін до формулювань основних завдань та функцій сил безпеки, з відображенням у змісті останніх категорії «публічна безпека». Окремим напрямом наукових розвідок визнано пошук ефективного організацій-

но-правового механізму гарантування публічної безпеки на кожному з рівнів публічного адміністрування.

**Ключові слова:** національна безпека України, публічне адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України, публічна безпека, громадська безпека.

Pavliutin Yu. M. Public security as an object of administration in the field of national security

The article is devoted to the consideration of public security as the newest object of administration in the field of national security of Ukraine. It is emphasized that the concept of "public safety" still remains a novelty for national security legislation. Predictions on the further penetration of public security tasks and functions into the sphere of responsibility of all components of the security forces, in particular, the National Guard of Ukraine, were supported.

Approaches to the coverage of administrative (managerial) relations of the categories "law enforcement" and "national security", as well as attempts to reduce the impact of administration to the level of establishing and maintaining order in public places, which took place in domestic administrative and legal thought in the late twentieth - early XXI century.

The problem of synonymous interpretation of the concepts of public and public security in the conceptual documents that determine the development of the security and defense sector of Ukraine is considered separately. It is concluded that the legislator uses these concepts simultaneously and does not distinguish between them in essence, resorts to their use as synonyms.

It is generalized that ensuring public security in the state consists in protection of the person and the citizen, his constitutional rights and freedoms, strengthening of a role not only of the public power, but also active activity of public institutions acting as the guarantor of safety of the person and society. base and organizational mechanism of its application, which, together, are currently considered as the main tasks in the field of national security of Ukraine.

Further scientific research is proposed to develop tools for rapid adaptation of society and the state to changes in the security environment, justification on this basis to make changes to the wording of the main tasks and functions of the security forces, reflecting in the content of the latter

category "public safety". A separate area of scientific research is the search for an effective organizational and legal mechanism for ensuring public safety at each level of public administration.

**Key words:** national security of Ukraine, public administration in field of national security of Ukraine, public safety.

### Постановка проблеми та її актуальність.

Питання гарантування національної безпеки органічно пов'язані з політичними, економічними, соціальними, інформаційними й іншими сферами функціонування держави, громадянського суспільства і демократії. Держава і суспільство не завжди здатні ефективно протистояти новим сучасним викликам та загрозам, як зовнішнім, так і внутрішнім, які стають, на жаль, стійким дестабілізуючим чинником сталого розвитку України. В умовах нестабільності сучасного суспільного життя всередині держави, що характеризується послабленням дієвого впливу дотримання право-порядку, поширенням кримінальної злочинності, проявом різного роду корупційних діянь, питання гарантування національної безпеки за цими напрямами включаються в число одних із пріоритетних, оскільки стосуються діяльності органів публічної влади, суб'єктів господарювання, громадськості, насамперед кожної особи.

Серед основних напрямів гарантування національної безпеки щодо захисту життя і здоров'я, прав і свобод громадян значне місце належить публічній безпеці, яка являє собою особливий організаційно-правовий механізм, призначений забезпечити ефективну реалізацію громадянами своїх прав і законних інтересів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зважаючи на відносну новизну законодавчого визначення категорії «публічна безпека», її досліджували окремі науковці, а саме: О. Батраченко, О. Довгань, І. Зозуля, А. Крищенко, Р. Мельник, О. Панова, О. Проневич, В. Фатхутдинов та інші. Вивченю спорідненого поняття «громадська безпека» присвячено праці таких учених, як: В. Авер'янов, М. Ануфрієв, О. Бандурка, О. Бантишев, А. Басов, Ю. Битяк, І. Голосіченко, В. Гіжевський, В. Грохольський, Є. Додін, М. Ковалів, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Маліков, Є. Ольховський, О. Остапенко, А. Подоляка, Ю. Римаренко, О. Шамара й інші.

**Метою статті є** викладення результатів проведенного аналізу публічної безпеки як новітнього об'єкта публічного адміністрування у сфері гарантування національної безпеки України, формулю-

вання на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо подальших розвідок у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Уживання в нормативних актах поняття «публічна безпека» усе ще залишається новелою для національного безпекового законодавства. Як влучно підкреслює С. Мусаєва, забезпечення публічного порядку і безпеки варто відносити до нових завдань і функцій правоохоронної діяльності [1, с. 250].

Уперше термін «публічна безпека» як правова категорія вжито у 2015 р., у зв'язку з реформуванням правоохоронної системи, у Законі України «Про Національну поліцію»: «<...> Національна поліція України <...> служить суспільству шляхом <...> підтримання публічної безпеки і порядку» [2]. К. Чишко передбачає подальше проникнення цих завдань та функцій до сфери відповідальності інших складових частин сил безпеки, зокрема Національної гвардії України, у зв'язку із чим пропонує формування на вказаній основі єдиного стандарту гарантування публічної безпеки та порядку, зокрема шляхом уніфікованого підходу до закріплення та реалізації заходів у сфері гарантування публічної безпеки та порядку [3, с. 61].

Сутність поняття публічної безпеки як елемента гарантування національної безпеки нині залишається малодослідженою, зважаючи на слабку активність його вживання законодавцем. Навіть більше, його появі спричинила законодавчу колізію щодо поняття «громадська безпека», яке досі вважається базовим у процесах адміністрування у сфері гарантування національної безпеки, і палку дискусію серед науковців, яка отримала додаткові імпульси з набуттям чинності у 2018 р. Закону України «Про національну безпеку України» та запровадженням принципово нового підходу у стратегічному плануванні у сфері гарантування національної безпеки у 2020 р. (Стратегія забезпечення національної безпеки «Безпека народу - безпека країни»). Так, О. Батраченко у співвіднесені понять «публічна безпека» і «національна безпека» констатував їхнє різне етимологічне значення [4, с. 85], розглядав «публічну безпеку» як категорію, що відображає сучасні тенденції суспільного та державного розвитку в напрямі, що відповідає пріоритетності життя, здоров'я особистої безпеки людини та громадянина, її благополуччя та добробуту [4, с. 85].

У межах започаткованої дискусії вітчизняні науковці, зокрема Н. Піх [5], звертали увагу на поширеність тлумачень категорії «безпека людини», охоплення ними окремих складових частин та форм прояву категорій «громадський

## Правове забезпечення адміністративної реформи

порядок», «правопорядок», «громадська безпека і порядок», «публічна безпека і порядок», «публічна (громадська) безпека», «національна безпека», «державна безпека» без узгодження і пояснення співвідношення відповідних понять.

Також вказаною авторкою було підкреслено, що така ситуація створює проблеми у правозастосовній практиці, оскільки, за визнання гарантування громадської безпеки і порядку пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз, предметом Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, за визнання громадської та публічної безпеки об'єктами адміністративно-правової, а громадської безпеки і громадського порядку - об'єктами кримінально-правової охорони, законодавець не надає корелятивного зв'язку цих понять у законотворчій діяльності, що не може не позначатись на формуванні та функціонуванні організаційно-правових механізмів гарантування громадської / публічної безпеки в державі загалом [5].

Крім того, обидва згадані поняття («публічна безпека» та «громадська безпека») у Законі України «Про основи національної безпеки України» (діяв до 2018 р.) узагалі не вживалися, але логічно пов'язувалися з окремими напрямами гарантування національної безпеки, що відображалося у включені до визначення поняття «національна безпека» завдань своєчасного «<...> виявлення, запобігання і нейтралізації реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності, міграційної політики <...>» [6]. Звідси, відповідно, виникало завдання висвітлення адміністративних / управлінських зв'язків категорій « правоохоронна діяльність» та «національна безпека», а також намагання звести вплив адміністрування до рівня встановлення й підтримання порядку у громадських місцях, що відобразилося, зокрема, у працях М. Корнієнка [7], Х. Ярмакі [8].

Такий підхід знайшов прихильників серед багатьох вітчизняних авторів кінця ХХ - початку ХХІ ст. Так, на думку О. Панової, категорія «публічний порядок» є спорідненою з поняттям «громадський порядок» [9]. А. Крищенко зазначає, що на сучасному етапі розвитку законодавчого поля терміни «публічна безпека» і «публічний порядок» можна вважати рівнозначними з поняттями «громадська безпека» та «громадський порядок» [10]. О. Бан-

тишев і О. Шамара також наголошують на однорідності понять «громадська безпека» та «публічна безпека» [11, с. 28].

Н. Ярмиш [12] і А. Долинний [13] роблять припущення, що громадська безпека може розглядатися як складова частина національної безпеки, що, у свою чергу, переводить дискусію у площину розгляду обох категорій як елементів системи гарантування національної безпеки. До цього варто додати, що, на відміну від українського законодавства, Закон Литовської Республіки «Про основи національної безпеки» також включає поняття «громадська безпека» до змісту національної безпеки. Зокрема, у підрозділі «Політика громадської безпеки» зазначається, що боротьба зі злочинністю та забезпечення громадського порядку, а також особиста безпека в межах держави повинні бути одним з основних пріоритетів гарантування національної безпеки країни. Держава повинна об'єднувати зусилля для цілеспрямованої й ефективної боротьби зі злочинністю, особливо з організованою злочинністю, тіньовим бізнесом, корупцією і наркоманією, таким чином гарантувати внутрішню безпеку країни. Необхідно зміцнювати діяльність правоохоронних інститутів у розкритті та розслідуванні кримінальних дій і створювати нові моделі системи запобігання кримінальним діям і контролю. Уряд повинен забезпечувати їх співпрацю та координацію діяльності [14].

В. Дитюк і С. Єсімов на підставі визначених ними особливостей нормативно-правового регулювання гарантування публічної безпеки у країнах Європейського Союзу звернули увагу на те, що гарантування публічної безпеки України не обмежується лише правоохоронною сферою державного управління і складається (як організаційно-правовий механізм -Ю. П.) із сукупності економічних, правових, організаційних та інших заходів щодо запобігання загрозам публічній безпеці, припинення таких, ліквідації наслідків їхніх проявів, органічно пов'язаний із соціально-економічними, адміністративно-правовими реформами [15, с. 23].

I. Зозуля й О. Довгань дійшли висновку, що законодавець у Законі України «Про Національну поліцію», де вживає терміни «публічна безпека» та «громадська безпека», не тільки не ототожнює їх, але й відносить термін «публічна безпека» до базових, оскільки саме її підтримує Національна поліція (п. 1 ст. 1), отже, її забезпечення є завданням поліції (пп. 1 п. 1 ст. 2) тощо. А термін «громадська безпека» (громадський порядок) відне-

сено до другорядних, технічних, реалізація яких відбувається ужиттям із боку поліції сuto спеціальних засобів, вилученням зброї, застосуванням засобів фото- і кінозйомки, відеозапису [16, с. 88].

В. Фатхутдінов також констатував фактичну «нелегітимність діяльності поліції у сфері громадської безпеки» [17], однак не заперечував правоохоронного характеру такої діяльності, яка в його більш ранніх роботах розглядалася як здійснювана на основі Конституції та в межах наданих повноважень нормативно та процесуально регламентована діяльність спеціальних органів держави та посадових осіб, спрямована на забезпечення дотримання нормативно-правових актів, зміцнення правопорядку, гарантування і забезпечення конституційних прав та інтересів громадян [18].

Загалом підтримував вказані позиції О. Кобзар, з огляду на висвітлені ним проблеми публічного управління безпековим середовищем зауважував, що законодавець таким чином припустився порушення законотворчої техніки [19, с. 460].

Натомість Є. Саманюк указував на нетотожність діяльності у сferах громадської та публічної безпеки через досягнення стану впорядкованості вольових відносин завдяки низці соціальних норм [20], що в його працях варто вважати аргументом на користь твердження щодо різниці в організації адмініструванні відповідних систем.

До вказаного варто додати висновки О. Батраченка, який наголошує, що зміст публічної безпеки та порядку становлять сuto ті елементи, які повинні і можуть охоронятися за допомогою адміністративно-правових методів та засобів [4, с. 86].

У результаті проведеного аналізу поглядів А. Колодія, В. Копейчикова й інших фундаторів сучасних вітчизняних поглядів теоретиків держави і права на призначення і сутність правоохоронної діяльності (закріплени чинними процесуальними нормами діяння компетентних суб'єктів державних і недержавних організацій та їхніх посадових осіб із розгляду юридичних справ, охорони й захисту суспільних відносин від правопорушень і ухвалення спеціальних актів реалізації матеріальних правових норм із метою забезпечення законності й охорони правопорядку [21]) звернемо увагу на зв'язок публічних проявів із суб'єктом таких проявів та його місцем у державному апараті гарантування національної безпеки. Також варто зауважити, що в теорії поліцейстики (Ж. Ведель) проблеми адміністрування гарантування публічної безпеки зумовлювалися станом функціонування суспільства, а також наявністю мінімального набору державних гарантій безпеки [22, с. 12].

На думку С. Пономарьова, з погляду управління суспільством публічна безпека у звичайних умовах життєдіяльності охоплює правовідносини, що виникають і складаються у процесі забезпечення суспільної злагоди, спрямовані на запобігання, негайне припинення дій / діянь, які можуть привести до порушень нормальних умов життя населення, стати перепоною корисній трудовій діяльності людей, їх колективів, державних органів, організованому проведенню масових заходів; що виникають і спрямовані проти громадського порядку і громадської безпеки та викликають необхідність застосування заходів адміністративного та кримінально-правового припинення протиправної поведінки окремих осіб, організацій чи установ [23, с. 112].

У продовження вказаного О. Тюріна звертає увагу на організаційно-правовий аспект правоохоронної діяльності, що дозволяє розглядати її як різновид правозастосовної діяльності, одну зі специфічних форм реалізації права, активну організаційно-владну діяльність компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями [24, с. 7]. За такого підходу доречним є і тлумачення О. Пановою публічного порядку і безпеки як «індикатора атмосфери спокою суспільства» [9, с. 135].

Також, з огляду на загальні форми гарантування національної безпеки, доречним виглядає наголос В. Ортинського на виконанні завдань із захисту прав і свобод людини, охороні прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьбі зі злочинами й іншими правопорушеннями [25], а також зауваження В. Мірошниченко, згідно з якими уповноважений державою орган має виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права, охорони правопорядку, розслідування порушень права або запобігання таким, відновлення порушеного права, захисту національної / державної безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності [26].

У «Словнику синонімів української мови» «діяльність» визначається як застосування своєї праці, докладання своїх зусиль до чого-небудь, у якісь галузі [27, с. 426]. У нашому випадку йдеться про організаційно-правову діяльність системи уповноважених органів, наділених спеціальними повноваженнями та правоохоронними функціями, однак вичерпного їх переліку в системі гарантування національної безпеки натепер чинне законодавство не містить, що ще більш ускладнює розуміння досліджуваного поняття.

## Правове забезпечення адміністративної реформи

За позицією О. Батраченка, згадана діяльність відображає особливості державного управління сфери гарантування публічної безпеки та порядку: 1) суб'єктами його здійснення є органи державної влади та місцевого самоврядування, серед яких основне місце посідають правоохоронні органи (поліція, органи прокуратури тощо); 2) об'єктами такого управління є особиста безпека й недоторканність особи, її здоров'я, честь і гідність; суспільна мораль і етика; громадський спокій тощо; 3) здійснюється з метою реалізації таких управлінських функцій, як планування, організація, ресурсне (кадрове, матеріально-технічне, інформаційно-аналітичне тощо) забезпечення, моніторинг і аналіз ефективності здійснюваних заходів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки тощо; 4) здійснюється лише в межах компетенції у порядку, визначеному адміністративним законодавством [28, с. 129].

На відміну від поняття «правоохоронна діяльність», згадане поняття «правоохоронний орган» у контексті адміністрування гарантування національної безпеки набуває нового тлумачення - «сили безпеки», визначальною рисою яких є наявність функції з гарантування національної безпеки України [29]. У словнику «Термінологія законодавства» офіційного сайту Верховної Ради України зазначені 9 законодавчих визначень поняття «правоохоронний орган», побудованих переважно шляхом формування сукупності органів, що виконують правоохоронні функції. Так, відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до правоохоронних органів віднесено: органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які виконують правозастосовні або правоохоронні функції [30].

Якщо розглядати розвиток сектору безпеки й оборони з погляду завдань гарантування публічної безпеки / правоохоронної діяльності окремими органами, що визначені в Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [31], можна зробити припущення про застосовану тут «синонімічність тлумачень» понять «громадська безпека» та «публічна безпека». Так, наприклад, підвищення спроможностей Національної гвардії України заплановано здійснювати до виконання

завдань із підтримання громадської безпеки, охорони громадського порядку. Варто врахувати, що Закон України «Про Національну гвардію України» набув чинності до Закону України «Про Національну поліцію», а закріплена ним функція Національної гвардії України (охорони громадського порядку та гарантування громадської безпеки [32]) була узгоджена з положеннями новітнього законодавства лише на підзаконному рівні в межах акта Міністерства внутрішніх справ України. На підтвердження синонімічного розуміння понять «публічна безпека» і «громадська безпека» свідчить також назва згаданого наказу Міністерства внутрішніх справ України від 10 липня 2016 р. № 773 - «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» [33]. Отже, можна констатувати, що законодавець уживає поняття «громадська безпека» та «публічна безпека» водночас, не маючи можливості здійснити їх розмежування за сутністю, вдається до їх уживання як синонімів.

**Висновки.** Питання гарантування публічної безпеки органічно пов'язані з політичними, економічними, соціальними, правовими чинниками, проблемами формування правоої держави, громадянського суспільства і становлення демократії. Держава не завжди здатна ефективно протистояти новим сучасним викликам та загрозам, які стають стійким чинником дестабілізації в Україні. Гарантування в державі публічної безпеки полягає в захисті людини і громадянина, конституційних прав і свобод, посиленням ролі не лише публічної влади, а й активної діяльності громадських інститутів, які виступають гарантами безпеки особи і суспільства, у створенні необхідної для цього правоої бази й організаційного механізму її застосування, які разом розглядаються нині як основні завдання у сфері гарантування національної безпеки України.

Наукові пошуки в даному науковому напрямі надалі доцільно проводити щодо розроблення інструментів швидкої адаптації суспільства та держави до змін безпекового середовища, обґрунтування на цій основі внесення змін до формулювань основних завдань та функцій сил безпеки, з відображенням у змісті останніх категорії «публічна безпека». Okремим напрямом наукових розвідок має виступати пошук ефективного організаційно-правового механізму гарантування публічної безпеки на кожному з рівнів публічного адміністрування.

### Література

1. Мусаєва С. Нормативно-правове забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні. *Evropsky politicky a pravni diskurz.* 2018. Vol. 5. Iss. 1. S. 246-251. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evropol\\_2018\\_5\\_1\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evropol_2018_5_1_37).
2. Про Національну поліцію : Закон від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
3. Чишко К. Правоохранна діяльність Національної гвардії України із забезпечення публічної безпеки і порядку: проблеми та шляхи їх вирішення. *Право і безпека.* 2019. № 2. С. 58-62. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2019\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2019_2_11).
4. Батраченко О. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія «Право». 2014. Вип. 29 (2.3). С. 84-86. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2014\\_29\(2\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29(2)).
5. Піх Н. Генеза наукової думки щодо поняття «громадська (публічна) безпека». *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2015. № 10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2015\\_10\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_10_18).
6. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>.
7. Корніщенко М. Управління силами і засобами ОВС при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2000. 22 с.
8. Ярмакі Х. Адміністративно-наглядова діяльність міліції України : монографія. Одеса : Юрид. літ-ра, 2006. 336 с.
9. Панова О. Поняття, зміст та значення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія «Право». 2016. № 6. Т.2. С. 133-136
10. Крищенко А. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2017. № 1. С. 206-214.
11. Бантишев О., Шамара О. Кримінальна відповідальність за злочини проти основ національної безпеки України (проблеми кваліфікації) : монографія. 3-е вид., перероб. та доп. Луганськ : ТОВ «Віртуальна реальність», 2014. 198 с.
12. Ярмиш Н. Поняття громадської безпеки. *Вісник Кримінологічної асоціації України.* 2015. № 3. С. 236-243.
13. Долинний А. Адміністративно-правове забезпечення Національної поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми : СумДУ, 2017. 198 с.
14. Lietuvos respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas 1996 m. gruodžio 19 d. № VIII-49. Vilnius.
15. Дитюк В., Єсімов С. Особливості нормативно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки в країнах Європейського Союзу. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка».* Серія «Юридичні науки». 2015. № 827. С. 17-23. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2015\\_827\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_827_5).
16. Зозуля І., Довгань О. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права.* 2015. № 5. С. 85-92. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).
17. Fatkhutdinov V. Chastotnist operatsionalizatsiyi ta kontekstualnist vykorystannya termina “publicna bezpeka” v Zakoni Ukrayiny “Pro Natsionalnu politsiyu Ukrayiny” / The frequency of operationalization and contextualise the use of the term “public security” in the Law of Ukraine “On the National police of Ukraine”.
18. Фатхутдинов В. Правоохранна діяльність: природа та гуманістичний вимір : монографія. Харків, 2008. 197 с.
19. Кобзар О. Щодо визначення понять публічної безпеки та порядку. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* 2015. Т. 16. С. 457-462. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponuya\\_2015\\_16\\_51](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponuya_2015_16_51).
20. Саманюк Е. О соотношении понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок». *Молодой учёный.* 2014. № 3. С. 671-675.
21. Правознавство : підручник для студентів вищих навчальних закладів / ред. : В. Копейчиков, А. Колодій. Київ : Юрінком-Інтер, 2006. 752 с.
22. Ведель Ж. Административное право Франции. Пер. с франц : Л. Энтин / под ред. М. Крутоголова. Москва : Прогресс, 1973. 512 с.
23. Пономарьов С. Поняття та зміст публічної безпеки сектору безпеки і оборони. *Право.ia.* 2017. № 2. С. 111-115. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo\\_2017\\_2\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo_2017_2_20).
24. Тюріна О. Сучасні системи судових і правоохранних органів: порівняльно-правова характеристика : навчальний посібник. Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ : Скіф, 2008. 96 с.
25. Основи права України : навчальний посібник / В. Бурак та ін. ; за ред. В. Ортинського. Львів : Орієн-Нова, 2005. 368 с.
26. Мірошніченко В. Формування правової культури майбутніх офіцерів-прикордонників шляхом поглиблення правових знань. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України.* Серія «Педагогіка». 2015. Вип. 5. С. 23-30.

27. Словник синонімів української мови : у 2-х т. Київ : Наук. думка, 2001. Т. 1 / упорядн. : А. Бурячок та ін. 1040 с.

28. Батраченко О. Значення й функції державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 128-132. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv\\_2015\\_3\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2015_3_28).

29. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20180621#n10>.

30. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

31. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про

Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text>.

32. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>.

33. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 серпня 2016 р. № 773. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>.

Павлютін Ю. М.,  
кандидат юридичних наук,  
докторант  
Національної академії Служби безпеки України

## ПРАВОВІ УМОВИ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Солопова І. В.

З урахуванням того, що поняття критичної інфраструктури, яке на сучасному етапі актуалізується на рівні нормативно-правових актів держави, ще досі залишається не визначеним, у статті здійснено всебічний аналіз його правового змісту на підставі функціонування у сфері науки, нормотворчості та правозастосування.

Поєднання в концепції критичної інфраструктури систем, об'єктів і ресурсів, що є надзвичайно важливими для суспільства й держави, засвідчує значущість забезпечення їх захисту, що передбачає формування самостійного напряму правового регулювання. Попри наявність низки нормативних актів, що стосуються захисту критично важливих систем, об'єктів і ресурсів, донині не розроблено єдиного механізму захисту, що на практиці призводить до неузгодження дій різних суб'єктів, які здійснюють такий захист, несвоєчасного реагування на загрози, нейтралізація яких потребує різногалузевої консолідації ресурсів, до нераціонального, безсистемного використання сил і засобів тощо. Сучасна модель правового регулювання захисту критичної інфраструктури має бути побудована на підставі нормативної бази, програмно-стратегічних документів, напрацьованого досвіду та найкращих прикладів правового регулювання аналогічних інститутів у зарубіжних країнах. Відповідні положення мають бути визначені як основа для формування нових підходів у сфері правового регулювання захисту критичної інфраструктури в Україні. З огляду на інтегральний характер проблеми, необхідно також вивчати різногалузеві дослідження з аналізованої тематики, окремі положення яких можуть бути використані в нормативній і теоретичній роботі.

Наголошено на потребі у визначенні гарантій, повноважень, завдань, функцій, характеру взаємозв'язків з іншими органами, нормативно визначеному порядку формування та процедури діяльності цих органів, місця в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядку вирішення установчих та кадрових питань, правозастосування та відповідальності центральних органів виконавчої влади та інших державних органів у сфері захисту критичної інфраструктури, а також прав, обов'язків та відповідальності власників (розпорядників) об'єктів критичної інфраструктури.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, критична інфраструктура, захист, нормативні документи, об'єкти критичної інфраструктури.

Solopova I. V. Legal bases of protection of critical infrastructure objects in Ukraine: problems and prospects

Taking into account the fact that the concept of critical infrastructure, which is currently being updated at the level of the normative legal acts of the state, is still not defined, the article analyzes its legal content on the basis of functioning in the field of science, rulemaking and law enforcement.

Integration into the concept of critical infrastructure of systems, objects and resources critical to society and the state emphasizes the importance and importance of ensuring their protection, which involves the formation of a single, independent direction of legal regulation. Despite the fact that there are currently a number of regulations on the protection of critical systems, facilities and resources, there is no single protection mechanism that in practice leads to inconsistencies between the actors involved in such protection, the untimely response to threats to the neutralization of which requires multidisciplinary consolidation of resources, inefficient, unsystematic use of forces and means, etc. The modern model of the legal regulation of the protection of critical infrastructure should be constructed taking into account and based on the normative base, program-strategic documents, experience gained and best examples of legal regulation of similar institutes in foreign countries. The relevant provisions should be defined as the basis for developing new approaches in the field of legal regulation of the protection of critical infrastructure in modern Ukraine. Considering the integral nature of the problem, it is also necessary to study multidisciplinary studies on relevant topics, some of which can be used in normative and theoretical work.

It is highlighted the need to define guarantees, powers, tasks, functions, a & nature of interrelations with other bodies, statutory order of the formation and working procedure of these bodies, a position in the hierarchical

*structure of executive authorities, procedure for resolving organizational and personnel issues, law enforcement and responsibility of central executive bodies and other state bodies in the field of critical infrastructure protection, as well as the rights, duties and responsibilities of owners (managers) of critical infrastructure facilities.*

**Key words:** legal regulation, critical infrastructure, protection, regulations, critical infrastructure objects.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Сьогодні наша держава протистоїть найбільшому виклику у сфері забезпечення державної безпеки. Збройна агресія Російської Федерації спричинила руйнування та пошкодження численних підприємств, а також важливих інфраструктурних об'єктів. Це зумовлює актуальнізацію питання захисту систем, об'єктів і ресурсів, які є критично важливими для функціонування суспільства, соціально-економічного розвитку держави та забезпечення національної безпеки. Такі системи, об'єкти і ресурси умовно називають критичною інфраструктурою, оскільки ця інфраструктура може бути джерелом надзвичайних ситуацій.

Термін «критична інфраструктура» увійшов у науковий обіг із середини 1990-х років і спочатку був пов'язаний з інформаційною інфраструктурою. Водночас поняття критичної інфраструктури в нормативно-правових актах України хоча й уживалося, але відсутність чіткого визначення терміна «критична інфраструктура» в українському законодавстві і, як наслідок, відсутність переліку об'єктів такої категорії створювали перешкоду для ефективного виконання заходів щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України (наприклад, відсутність переліку об'єктів такої категорії створювала перешкоду для ефективного виконання п. 6 Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 березня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України», згідно з яким Міністерству внутрішніх справ України наказувалося забезпечити «посилену охорону об'єктів енергетики та критичної інфраструктури»).

Офіційне визначення цього поняття було дано лише у 2016 р. в Порядку формування переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об'єктів критичної інфраструктури держави, затвердженному Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 563, де критична інфраструктура визначається як сукупність об'єктів інфраструктури держави, які є найбільш важливими

для економіки та промисловості, функціонування суспільства та безпеки населення і виведення з ладу або руйнування яких може мати вплив на національну безпеку й оборону, природне середовище, привести до значних фінансових збитків та людських жертв.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням безпеки окремих елементів критичної інфраструктури приділяли увагу багато вітчизняних учених. Зокрема, проблеми та перспективи впровадження захисту критичної інфраструктури в Україні були проаналізовані Д.С. Бірюковим [1; 9], В. Заплатинським, І. Урядниковою [2]. О.М. Суходоля досліджував пріоритетні завдання сектору безпеки у процесі захисту критичної інфраструктури [3]. О.П. Єрменчук проаналізував основні підходи до організації захисту критичної інфраструктури в країнах Європи [4]. Проблеми захисту критичної інфраструктури та гарантування безпеки об'єктів критичної інфраструктури розглядалися С.Ф. Гончаром, Г.П. Леоненком, О.Ю. Юдіним [5]. Окремі аспекти правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері захисту критичної інфраструктури досліджувалися О.П. Єрменчуком та М.Л. Пальчиком [6] С.С. Теленик провів комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання державної системи захисту критичної інфраструктури України, поєднавши теоретико-правові аспекти проблеми із проекцією на практичне застосування вказаного напряму діяльності [7].

Водночас кількість публікацій, де розглянуто правові основи захисту об'єктів критичної інфраструктури, обмежена, а наукові праці містять лише фрагментарні розробки у сфері правового регулювання формування системи безпеки об'єктів критичної інфраструктури України, отже, ця тема дослідження є актуальну та потребує проведення спеціальних додаткових досліджень.

**Метою статті є дослідження правових аспектів формування системи безпеки об'єктів критичної інфраструктури в Україні.**

**Виклад основного матеріалу.** Неможливо уявити сучасне життя без інфраструктури, яка нас оточує, або корисних рішень, які вона несе із собою. Темпи технологічного розвитку, які практично щодня вносять технічні новинки, уже не дивують, і внаслідок цього універсальність та корисність послуг викликають звикання. Однак інфраструктурі в усьому світі постійно загрожує значна кількість взаємодіючих антропогенних небезпек і природних явищ, які можуть привести до перебоїв у роботі окремих її об'єктів або всієї

системи інфраструктури. Навіть якщо це малоймовірно, необхідно враховувати, що наслідки цього можуть бути величезними, зокрема у вигляді людських, економічних втрат, екологічних катастроф тощо. Тому у ХХІ ст. у людей постає питання про те, як вижити у світі, насыченому технологіями, як, використовуючи здобутки сучасності, не стати водночас їхньою жертвою.

Людина, усвідомлюючи нові загрози, дедалі частіше покладається на державу, щоб зменшити ризик їх виникнення. Тому необхідність зосередження ресурсів на захисті найбільш життєво важливих інфраструктурних об'єктів зумовила розвиток та впровадження нормативних документів, таких як концепція критичної інфраструктури (КІ), план дій щодо захисту КІ та інших складників системи забезпечення національної безпеки низки провідних країн світу. Отже, держава та міжнародні організації завдяки широкій інфраструктурі, її транскордонному характеру та універсальності призначенні взята на себе цю відповідальність. Одним з інструментів, що дає змогу, принаймні частково, контролювати загрози, є КІ. Звернення уваги на вразливі елементи людського середовища та зважання на їхні характерні особливості, а отже, створення спеціальних рішень, присвячених їм, дало змогу знизити ризик дисфункції послуг, що ними надаються.

Критична інфраструктура є ключовим елементом із погляду національної безпеки, стабільності та економічного розвитку, функціонування громад та окремих громадян. Хоча інфраструктура, яка має особливе значення для функціонування людини та створених нею спільнот, існувала з найдавніших часів, її значення неухильно зростало разом із розвитком цивілізації. Гарантування її безпеки також стає дедалі більш важливим, особливо в останні роки.

Поворотним моментом у дискусіях, пов'язаних із захистом КІ, стали теракти 11 вересня 2001 р. у США, а потім 2004 р. у Лондоні та Мадриді. По-перше, вони дали зрозуміти, наскільки драматичними є наслідки атак, спрямованих на найбільш уразливі об'єкти інфраструктури; по-друге, наскільки окремі елементи інфраструктури взаємозалежні, і, нарешті, той факт, що недержавні суб'єкти можуть становити загрозу для функціонування держав. Як результат, окремі держави (наприклад, прийняття в липні 2002 р. у США Національної стратегії внутрішньої безпеки) [8] та міжнародні організації (наприклад, прийняття в грудні 2008 р. Директиви Ради ЄС про ідентифікацію та призначення європейської критичної

інфраструктури та оцінку необхідності вдосконалення її захисту [11]) активізували свою діяльність, спрямовану на захист КІ.

Як уже наголошувалося, під критичною інфраструктурою розуміють системи та ресурси, фізичні або віртуальні, що забезпечують функції та послуги, порушення яких призведе до найсерйозніших негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, соціально-економічного розвитку країни та забезпечення національної безпеки [9].

Зазвичай КІ включає системи: постачання енергії, енергетичних ресурсів та палива; шляхи сполучення; телекомунікаційні мережі; фінансовий сектор; забезпечення продовольством та питною водою; охорону здоров'я; транспорт; рятувальну систему; забезпечення безперервності операцій державного управління; виробництво, транспортування, зберігання та використання хімічних та радіоактивних речовин, включаючи трубопроводи для небезпечних речовин.

Звертаючись до досвіду Сполучених Штатів у цій сфері, зауважимо, що перелік секторів, включених до національної КІ цієї країни, є, очевидно, найбільш повним і включає 16 пунктів: хімічний сектор (Chemical); комерційні об'єкти (Commercial facilities); зв'язок (Communications); критичне виробництво (Critical manufacturing); дамби та інші гідротехнічні споруди (Dams); оборонно-промислова база (Defense industrial base); служби екстреної допомоги населенню, реагування на надзвичайні ситуації (Emergency services); енергетичний сектор (Energy); банки та фінанси (Banking and finance); продукти харчування та сільське господарство (Food and agriculture); урядові об'єкти (Government facilities); охорону здоров'я та медицину (Healthcare and public health); інформаційні технології (Information technology); ядерні реактори, матеріали та відходи (Nuclear reactors, materials and waste); транспортні системи (Transportation systems); водні ресурси, системи водопостачання і стічних вод (Water and wastewater systems).

Прагнення України до вступу до Європейського Союзу і Північноатлантичного альянсу ставить завданням наближення нормативно-правового регулювання заходів безпеки до рівня вимог ЄС та стандартів НАТО. Одним із зазначених напрямів діяльності є гарантування безпеки КІ.

Правові основи захисту КІ включені як до міжнародних нормативних документів Європейського Союзу, так і до національних нормативних актів. Міжнародним документом, який за своїм змістом

## Правове забезпечення адміністративної реформи

сприяє захисту критичної інфраструктури, безумовно, є додаткові протоколи до Женевських конвенцій від 12 серпня 1947 р. Статті про захист конструкцій та пристройів, що містять небезпечні сили, містять положення, що ці споруди, особливо дамби й електростанції, не можуть бути об'єктом атак, навіть якщо вони є військовими об'єктами, якщо такі атаки можуть спричинити вивільнення цих сил і, як наслідок, спричинити серйозні втрати серед цивільного населення. Окрім того, для позначення таких об'єктів під час збройних конфліктів було запроваджено міжнародне спеціальне маркування з метою полегшення їх ідентифікації та, таким чином, захисту не лише самого об'єкта, а й більшої частини населення, яке постраждало б у разі його пошкодження чи знищення, - знак у формі трьох помаранчевих кіл однакового діаметра в ряд на білому тлі. Документом ЄС є Директива Ради 2008/114/ЄС від 8 грудня 2008 р. щодо ідентифікації та призначення європейської критичної інфраструктури та оцінки необхідності вдосконалення їх захисту [11]. Ця Директива визначає відповідальних за це, критерії прийнятності, процедури та пріоритети, програму та методи двостороннього та багатостороннього співробітництва. Національні документи країн ЄС відповідають вищезазначеній Директиві Ради.

До актів, виданих до публікації Директиви, було внесено деякі зміни та доповнення, а ті, що були видані пізніше, ураховували європейські норми.

Відповідно до Директиви, деякі об'єкти (системи) класифікуються як європейська критична інфраструктура. Це такі системи та їх функціонально пов'язані об'єкти, включаючи будівельні об'єкти, пристройі та установки, що мають вирішальне значення для безпеки держави та її громадян, для гарантування ефективного функціонування органів державного управління, а також установ та підприємців із числа постачальників електроенергії, сирої нафти та природного газу, а також у галузі автомобільного, залізничного, повітряного, внутрішнього водного транспорту, морського судноплавства та портів, розташованих на території держав - членів Європейського Союзу, порушення або знищення яких суттєво вплине приймні на дві країни - члени ЄС.

Під час кваліфікації потенційної європейської критичної інфраструктури перевіряється, чи відповідає вона таким вимогам:

1) секторні критерії - приблизні числові пороги, установлені Європейською Комісією та державами - членами Європейського Союзу, що характеризують параметри об'єктів, пристройів та уста-

новок, що входять до систем КІ, або функції, виконувані цими об'єктами, пристроями та установками, що зумовлюють виявлення КІ;

2) є складником, системою або частиною інфраструктури, що має велике значення для підтримання необхідних соціальних функцій, охорони здоров'я, безпеки, захисту, матеріального або соціального добробуту населення, порушення або знищення яких матиме значний вплив на державу ЄС у результаті втрати цих функцій;

3) її порушення або знищення мали б значний вплив приймні на дві держави - члени Європейського Союзу;

4) наскрізні критерії: критерій летальних випадків (оцінюється щодо можливої кількості смертей або поранень); критерій економічного впливу (оцінюється величина економічних утрат або погіршення стану товарів чи послуг, включаючи потенційні екологічні наслідки); критерій соціального впливу (оцінюється з погляду впливу на довіру населення, фізичні страждання та порушення повсякденного життя, включаючи втрату основних послуг);

5) її порушення або знищення приведе до необхідності евакуації, тривалого часу відновлення, міжнародного ефекту та приймні одну з вимог, включених до п. 4.

Щоб уникнути або приймні зменшити ймовірність збоїв у функціонуванні систем КІ, ці системи повинні бути захищені з урахуванням різних загроз, включаючи загрози терористичних атак. Під їх захистом розуміється будь-яка діяльність, спрямована на забезпечення її функціональності, безперервності діяльності та цілісності з метою запобігання загрозам, ризикам або вразливим сторонам, обмеження та нейтралізації їх наслідків та швидкого відновлення цієї інфраструктури в разі збоїв, атак та інших подій, що порушують її належне функціонування.

Для реалізації вимог Директиви суб'єкти, у віданні яких перебувають об'єкти КІ, повинні вжити активних заходів для підтримання їх у належному стані, захисту від пошкодження та доступу осіб, які можуть загрожувати безпеці держави. Ці суб'єкти також повинні здійснювати інвестиції, щоб постійно підвищувати рівень захисту КІ та його стану.

Діяльність власників КІ повинна координуватися централізовано не лише під час виникнення загрози, а й під час виконання зобов'язань, пов'язаних із підтримкою КІ у державі, що забезпечує виконання державних завдань у кризових ситуаціях.

Оскільки захист КІ є одним із пріоритетів, що стоять перед державою, держава повинна запровадити механізми, що дають змогу: моніторити та оновлювати перелік елементів КІ; установлювати взаємовідносини між елементами КІ; установлювати взаємовідносини між власниками об'єктів КІ; створювати ініціативи у галузі захисту КІ; проводити освітні кампанії, спрямовані на підвищення обізнаності про роль КІ у безпеці країни; підтримувати суб'єктів господарювання, яким належать суб'єкти КІ, у покритті витрат на їх будівництво, утримання та захист.

Відсутність вищезазначених механізмів може призвести до невизнання важливості КІ у державній безпеці, хаосу в координаційній діяльності та небажання приватних організацій нести витрати, пов'язані із захистом об'єктів КІ. Лише правильне розроблення системи підтримки для суб'єктів, які утримують КІ, забезпечує основу для створення системи ефективних санкцій. Елементи підтримки суб'єктів господарювання повинні включати, серед іншого: офіційну платформу для обміну досвідом та знаннями щодо захисту КІ; державно-приватне партнерство; цільові фонди; сприяння застосуванню правових актів, наприклад під час застосування акта про державні закупівлі; підтримка саморегулювання підприємств, що мають КІ у галузі інформаційного потоку, та здійснення витрат на його захист та підтримку.

Отже, створення державної системи захисту КІ (як комплексу організаційних, нормативно-правових, інженерно-технічних, наукових та інших заходів, спрямованих на забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури) потребує нормативно-правового врегулювання основоположних принципів її функціонування, запровадження єдиних підходів до організації управління об'єктами системи на державному та місцевому рівнях, визначення зasad взаємодії зачленених до захисту КІ державних органів та суб'єктів господарювання, суспільства і громадян.

Основа нормативно-правової бази у сфері організації забезпечення об'єктів КІ в Україні складається з Кодексу цивільного захисту України, законів України «Про національну безпеку України», «Про боротьбу з тероризмом», «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», «Про об'єкти підвищеної безпеки», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», Указу Президента України від 16 січня 2017 р.

№ 8 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про удосконалення заходів забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури», Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009, Порядку формування переліку об'єктів критичної інформаційної інфраструктури та Порядку внесення об'єктів критичної інформаційної інфраструктури до державного реєстру об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, його формування та забезпечення функціонування, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 943; Порядку віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури, Переліку секторів (підсекторів), основних послуг критичної інфраструктури держави та Методики категоризації об'єктів критичної інфраструктури, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 р. № 1109.

Початковою точкою для захисту критичної інфраструктури є Закон України «Про національну безпеку України», який відповідно до Конституції України визначає основи та принципи національної безпеки й оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз. Цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки й оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки й оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони. Відповідно до ст. 19 Закону, на Службу безпеки України покладається контррозвідувальний захист об'єктів критичної інфраструктури.

Із метою визначення основних напрямів, механізмів і строків комплексного правового врегулювання питання захисту критичної інфраструктури та створення системи державного управління у сфері захисту критичної інфраструктури Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р було схвалено Концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури. Відповідно до Концепції, створення державної системи захисту критичної інфраструктури спрямоване на забезпечення стійкості

## Правове забезпечення адміністративної реформи

критичної інфраструктури до загроз усіх видів, включаючи загрози природного і техногенного характеру, загрози, спричинені противправними діями, та інші загрози.

У Концепції чітко визначено основні проблеми, які потребують вирішення. Зокрема, це відсутність єдиної загальнодержавної системи захисту критичної інфраструктури, недостатність та неузгодженість нормативно-правового регулювання з питань захисту систем і об'єктів КІ, зокрема відсутність спеціального закону про КІ та її захист. Таким чином, у Концепції обґрунтовано необхідність прийняття Закону України «Про критичну інфраструктуру».

У такому Законі слід визначити насамперед об'єкти, що мають особливе значення для державної безпеки та оборони, їх категорії, а також завдання у галузі їх особливого захисту та компетенцію органів влади у цих питаннях, їхні завдання та принципи діяльності у цій галузі, а також правила їх фінансування. Значну частину об'єктів, що мають особливе значення для безпеки та оборони держави, становлять підприємства, що здійснюють господарську діяльність, яка має особливе економічне й оборонне значення. Отже, законодавче регулювання завдань підприємців у цьому відношенні є необхідним. Закон повинен визначати: правила організації діяльності на підприємствах, що мають особливе економічне та оборонне значення; компетентні у цьому відношенні органи державного управління; правила фінансування цих завдань.

Необхідно прагнути до відмови від галузевих критеріїв і, таким чином, підійти до підходу «знизу вгору». Однак, зважаючи на труднощі, пов'язані із застосуванням цього підходу, у рамках відповідної процедури слід прагнути до якнайбільшого застосування до ідентифікації КІ місцевої адміністрації та операторів КІ, а також інших органів влади, організацій (наприклад, неурядових), служб, які можуть сформулювати критерії віднесення об'єктів до КІ.

Актуальною проблемою є необхідність запровадження інституту регулятора у цій сфері. Діяльність такого уповноваженого органу виконавчої влади зі спеціальним статусом має спрямовувати, координувати та контролювати Кабінет Міністрів України. На такий орган необхідно покласти функцію перевірок діяльності державних органів щодо виконання зобов'язань із захисту та підтримання в належному стані об'єктів КІ, контроль над оновленням відомчих та місцевих планів управління кризовими ситуаціями в обсязі реалізації завдань,

пов'язаних із КІ, над розробленням операторами окремих установ КІ планів їх захисту, побудови ефективної системи захисту КІ тощо.

У Законі також важливо передбачити правові інструменти, які могли б використовуватися для заохочення суб'єктів приватного сектору до активної участі в ініціативах, пов'язаних із захистом КІ, оскільки головна відповідальність за захист систем КІ лежить на їхніх власниках (операторах). Ефективне державно-приватне партнерство може сприяти залученню приватного сектору до визначення стратегічних цілей державної політики та оперативних пріоритетів і заходів. Ці рамки заповнили б розрив між діями на рівні національної політики та фактичною оперативною ситуацією на місцях, а також зменшили витрати на виконання зобов'язань щодо забезпечення належних стандартів захисту КІ та забезпечили доступ до спеціальних знань у галузі захисту об'єктів КІ.

**Висновки.** Підсумовуючи, слід зауважити, що актуальними проблемами правового регулювання захисту об'єктів КІ в Україні є створення державної системи захисту КІ, запровадження єдиних підходів до організації управління об'єктами системи на державному та місцевому рівнях, визначення правових засад взаємодії залучених до захисту КІ державних органів та суб'єктів господарювання, суспільства і громадян.

Прийняття Закону, що регулює відносини у сфері захисту критичної інфраструктури, дасть змогу сформувати єдину загальнодержавну систему захисту критичної інфраструктури, керівництво якою слід покласти на державний орган, відповідальний за координацію дій у цій сфері. Це дасть змогу узгодити нормативно-правове регулювання з питань захисту систем і об'єктів критичної інфраструктури.

### Література

1. Бірюков Д.С. Захист критичної інфраструктури: проблеми та перспективи впровадження в Україні : аналітична доповідь. Київ : ФЕНІКС, 2012. 92 с.
2. Концепция защиты и управления техногенными рисками на теплоэнергетических объектах критической инфраструктуры / И.В. Урядникова и др. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Техніка». 2015. Вип. 2. С. 172-185.
3. Суходоля О.М. Захист критичної інфраструктури: сучасні виклики та пріоритетні завдання сектору безпеки. Науковий часопис. 2017. Вип. 1-2(13-14). С. 50-80.

4. Єрменчук О.П. Основні підходи до організації захисту критичної інфраструктури в країнах Європи: досвід для України : монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 180 с.
5. Гончар С.Ф., Леоненко Г.П., Юдін О.Ю. Теоретико-методологічний аспект забезпечення інформаційної безпеки об'єктів критичної інфраструктури. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Комп'ютерні системи та мережі. 2014. № 806. С. 34-39.
6. Єрменчук О.П., Пальчик М.Л. Проблемні аспекти правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері захисту критичної інфраструктури. Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. 2019. № 2(26). С. 40-49.
7. Теленик С.С. Державна система захисту критичної інфраструктури України: концептуальні засади адміністративно-правового регулювання : монографія. Одеса : Гельветика, 2020. 602 с.
8. The National Strategy for Homeland Security, 2002. U.S. Department of Homeland Security.
- URL: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/nat-strathls-2002.pdf>.
9. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні / Д.С. Брюков та ін. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2015. 35 с.
10. The National Strategy of the United States of America, 2002. U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.
11. Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the Identification and Designation of European Critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve Their Protection. (2008). European Council. Official Journal of the European Union, L 345, 75-80.

*Солопова І. В.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри кримінального та  
адміністративного права  
Одеського національного морського університету*

## РОЗВИТОК ВІТЧИЗНЯНИХ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Талалаї Д. В., Соловйова Н. А.

У статті визначається комплексний характер правової природи відносин у банківській сфері, виокремлено групу відносин, які забезпечуються нормами публічного права, зокрема адміністративного. Звертається увага на те, що розвиток вітчизняного законодавства про систему гарантування вкладів фізичних осіб нерозривно пов'язаний з адміністративно-правовим регулюванням банківської діяльності України й окремих її елементів. На підставі теоретичного узагальнення етапів розвитку банківської системи виокремлено сучасний етап її розвитку, сформульовано авторське бачення щодо його характерних рис. У періодизації адміністративно-правового регулювання банківської діяльності виокремлено інституційно-правовий аспект щодо правового закріплення повноважень із здійснення владно-управлінських функцій Фондом гарантування вкладів фізичних осіб. Проведено ретроспективний аналіз становлення правової регламентації та формування централізованої системи гарантування вкладів фізичних осіб, а також створення уповноваженого державою регулятора в цій сфері. Визначаються проблемні аспекти законодавства щодо системи гарантування вкладів фізичних осіб, у частині статусу Фонду, співвідношення його повноважень із Національним банком України та місця у вітчизняній банківській системі.

Метою дослідження виступає аналіз розвитку вітчизняних правових засад діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, визначення основних тенденцій формування його адміністративно-правового статусу та проблемних питань, які потребують вирішення на законодавчому рівні.

Зроблено висновок, що суспільні відносини, які виникають під час втілення регулюючого впливу держави на систему гарантування вкладів фізичних осіб через спеціалізовану установу, мають публічно-правовий характер, а тому потребують застосування адміністративно-правового методу регулювання. Визначено, що основними тенденціями розвитку адміністративно-правового регулювання в цій сфері стало, по-перше, упровадження централізованої схеми гарантування (страхування) вкладів фізичних осіб; по-друге, створення Фонду гарантування вкла-

дів фізичних осіб як окремої спеціалізованої установи, наділеної винятковими повноваженнями державного управління в цій сфері щодо регулюючого впливу на поведінку банків - учасників Фонду; по-третє, закріплення його незалежності від органів державної влади та Національного банку України.

**Ключові слова:** Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Національний банк, система, відшкодування, страхування.

Talalai D. V., Soloviova N. A. Development of domestic legal bases of activity of the Fund of guarantee of deposits of physical persons

The article defines the complex nature of the legal nature of relations in the banking sector and identifies a group of relations that are provided by the rules of public law, including administrative. Attention is drawn to the fact that the development of domestic legislation on the system of guaranteeing deposits of individuals is inextricably linked with the administrative and legal regulation of banking in Ukraine and its individual elements. On the basis of the theoretical generalization of the stages of development of the banking system, the modern stage of its development is singled out and the author's vision of its characteristic features is formulated. During the periodization of administrative and legal regulation of banking activities, the institutional and legal aspect of the legal consolidation of powers to exercise power and management functions by the Deposit Guarantee Fund of individuals is highlighted. A retrospective analysis of the formation of legal regulations and the formation of a centralized system of guaranteeing deposits of individuals, as well as the creation of a state-authorized regulator in this area. Problematic aspects of the legislation on the deposit guarantee system for individuals, in terms of the status of the Fund, the relationship of its powers with the National Bank of Ukraine and the place in the domestic banking system are identified.

The purpose of the study is to analyze the development of domestic legal framework for the Deposit Guarantee Fund of individuals, to identify the main trends in the formation of its administrative and legal status and problematic issues that need to be addressed at the legislative level.

It is concluded that public relations that arise during the implementation of the regulatory influence of the state

*on the system of guaranteeing deposits of individuals through a specialized institution, have a public-law nature, and therefore require the application of administrative-legal method of regulation. It is determined that the main trends in the development of administrative and legal regulation in this area was, firstly, the introduction of a centralized scheme for guaranteeing (insurance) deposits of individuals, and secondly, the creation of the Deposit Guarantee Fund as a separate specialized institution endowed with exclusive state powers. management in this area in terms of regulatory influence on the behavior of banks - members of the Fund, thirdly, consolidating its independence from public authorities and the National Bank of Ukraine.*

**Key words:** Deposit Guarantee Fund, National Bank, system, reimbursement, insurance.

**Постановка проблеми та її актуальність.**  
Історія розвитку вітчизняної фінансово-кредитної сфери зумовлювалась загальними процесами державотворення після здобуття незалежності Україною. Передусім вона визначалась пошуком оптимальних моделей функціонування та супроводжувалась недоліками нормативно-правового регулювання, численними економічними кризами, що негативно впливало та, на жаль, і зараз впливає на стан захищеності прав і законних інтересів вкладників і кредиторів, отже, і на стабільність усієї банківської системи.

У цьому контексті питання її стабільності як складової частини фінансово-кредитної системи набуває особливого значення, адже вона значною мірою впливає на конкурентоспроможність її економіки, умови розвитку фінансового ринку та на національну безпеку держави загалом.

З метою запобігання зазначеним вище негативним чинникам, мінімізації їхнього впливу лише наприкінці 90-х рр. в Україні було розпочато будівництво системи гарантування вкладів, яка мала сприяти реалізації державної політики в цій сфері, зокрема й щодо питань банкрутства. Однак її формування й адаптація до міжнародних стандартів функціонування фінансового сектору мають незавершений характер, а здатність вітчизняних механізмів регулювати питання боргів неплатоспроможних банків має відносний характер.

Сьогодні правове регулювання припинення діяльності неплатоспроможних банків здійснюється Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI, яким змінено порядок припинення діяльності банків, що був визначений Законом України «Про банки та банківську діяльність»

від 7 грудня 2000 р. № 2121-III, запроваджено спеціальний механізм регулювання банківської неплатоспроможності - виведення неплатоспроможного банку з ринку віднесено до компетенції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, наділеного досить широким колом повноважень, визначних у Законі. Зазначені законодавчі положення за останні п'ять років зазнали чергових змін, зумовили потребу визначення тенденцій розвитку правових зasad діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**  
Окремі питання регулювання відносин у сфері гарантування вкладів фізичних осіб в Україні досліджували у своїх роботах К.О. Алексійчук, С.В. Безвух, Т.В. Бойчук, С.Л. Глуговська, О.М. Іскізаров, Н.Г. Кравченко, О.М. Лобач, Т.В. Мазур, О.С. Ревчук, М.С. Чемерис, Є.С. Ходак та інші, однак дотепер лишаються невирішеними питання нормативно-правового регулювання діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як суб'єкта адміністративно-правового регулювання відносин унаслідок численних змін законодавства. Зазначене зумовлює актуальність та вибір теми наукової публікації.

**Метою статті** є визначення тенденцій у розвитку правових зasad діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як суб'єкта адміністративно-правового регулювання та перспективних напрямів удосконалення законодавства в цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Належний стан розвитку економіки є визначальним чинником формування політики держави та запорукою ефективного функціонування банківської системи. Саме тому участь держави у функціонуванні системи гарантування вкладів фізичних осіб розглядається як дієвий захід для запобігання кризовим явищам, негативні наслідки яких безпосередньо впливають як на економіку країни, так і на вкладників, які втрачають свої депозити.

Водночас не менш важливу роль відіграють і банківські установи, які вживають заходів для розроблення механізмів підтримання довіри громадян до банківської системи, а також для збалансування способів захисту власних інтересів та своїх вкладників. Нині практично в усіх державах із ринковою економікою саме для забезпечення захисту вкладників від втрати їхніх вкладів у разі банкрутства комерційного банку або фінансової установи діє система страхування вкладів фізичних осіб, яка є досить дієвим зовнішнім механізмом вирішення цієї проблеми.

## Правове забезпечення адміністративної реформи

У своїх працях С.Є. Ходак цілком слушно зазначив, що є різні підходи до створення системи гарантування (страхування) банківських вкладів, зокрема виділяють такі: перший - функції страхування покладаються на організацію, що здійснює банківський нагляд, шляхом створення в ній окремого підрозділу; другий - наявна організація банківського нагляду реформується в організацію страхування банківських вкладів; третій - створюється нова організація, на яку покладаються функції страхування банківських вкладів [1, с. 28]. Зазначені тенденції визначені з урахування теоретичного узагальнення світової практики, яка, на наш погляд, і бралась до уваги під час розроблення підходу до побудови вітчизняної системи гарантування (страхування) вкладів.

Варто зазначити, що правова природа відносин у банківській сфері має комплексний характер та передбачає поєднання елементів як приватного (залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб і надання банківських та інших фінансових послуг), так і публічного права (регулюючий вплив уповноважених державних інституцій і установ). А зважаючи на те, що вітчизняна система гарантування (страхування) вкладів фізичних осіб регулюється державою через особливого суб'єкта, відносини, які виникають у зв'язку з її функціонуванням, забезпечуються нормами публічного права, зокрема й адміністративного.

В аналізі адміністративно-правових норм щодо розвитку вітчизняної системи гарантування (страхування) банківських вкладів, на нашу думку, варто виходити з того, що вони нерозривно пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням банківської діяльності України й окремих її елементів.

О.М. Іскізаров здійснив теоретичне узагальнення та слушно зазначив, що в наукових джерелах зазвичай виділяють такі етапи розвитку банківської системи:

- I етап (1988-1992 рр.), який характеризується розвитком банківського сектору України й ухваленням Закону України «Про банки та банківську діяльність», стихійним розвитком, постійною зміною суб'єктів конкурентного середовища та нормативно-правового регулювання банківської діяльності;

- II етап (1993-1994 рр.), який характеризується падінням довіри до банківських установ та збільшенням обігу коштів, максимальним залученням вкладів від клієнтів для утримання позицій на ринку;

- III етап (1995-2001 рр.) пов'язується з реформуванням банківської системи, появою банків з іноземним капіталом, упровадженням нових технологій та послуг, а також ухваленням нової редакції Закону України «Про банки та банківську діяльність»;

- IV етапу (2001-2007 рр.) притаманні бурхливий розвиток банківського сектору, активізація процесів глобалізації фінансового сектору України та стимулювання консолідації й укрупнення вітчизняного банківського капіталу;

- V етап (кінець 2007 р. - початок 2009 р.) характеризується стрімким зниженням обсягів розвитку банківських установ України у зв'язку з поширенням кризових явищ та збільшенням рівня недовіри до банківської системи;

- VI етап (початок 2009 р. - початок 2014 р.) - підвищення вимог до діяльності вітчизняних банків, дотримання банківськими установами стабілізаційних економічних нормативів Кабінету Міністрів України (далі - КМУ), а також передбачено створення санаційного банку [2, с. 58-59; 3, с. 24].

Зважаючи на те, що протягом 2014-2015 рр. реальний сектор економіки України перебував під значним впливом кризових явищ, що посилювалися банківською та валютною кризами, уважаємо за можливе виділити наступний - V етап (початок 2014 р. - сьогодення). У цей період знаковими подіями стали, по-перше, політична криза, анексія Автономної Республіки Крим і м. Севастополь, окупація частини територій Донецької та Луганської областей, що спровокувало економічну кризу; по-друге, падіння виробництва, девальвація національної валюти й банківська криза; по-третє, масовий відплів депозитів із банківської системи та банкрутство 96 банків.

Зазначена вище періодизація має умовний характер, але, на нашу думку, вона цілком дозволяє визначити головні детермінанти розвитку адміністративно-правового регулювання банківської діяльності, визначення її ролі в економічній системі держави.

Варто погодитися з думкою О.М. Іскізарова про те, що в підходах до періодизації етапів розвитку банківської системи зазвичай залишається поза увагою її інституційно-правовий аспект [2, с. 61], інакше кажучи, правове закріплення повноважень із здійснення владно-управлінських функцій уповноваженими державою суб'єктами. З огляду на викладене варто зазначити, що в періодизації адміністративно-правового регулювання банківської діяльності необхідно враховувати не лише

Національний банк України, на чому наполягає автор, однак і Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

Аналіз розвитку правових зasad його діяльності пов'язаний із набуттям незалежності та впровадженням на державному рівні централізованих схем страхування, які б забезпечували належний рівень гарантії для фізичних осіб.

Як слідно зазначив О.С. Ревчук, загалом розрізняють централізовану та децентралізовану схеми страхування вкладів фізичних осіб [4, с. 123-124]. Концептуально централізована схема передбачає механізм надання державних гарантій повернення внесків вкладникам банку, у межах встановленого ліміту, у разі погіршення його платоспроможності, завдяки формуванню єдиного міжбанківського фонду, джерелами наповнення якого є внески банків, що здійснюють операції з депозитами фізичних осіб.

Уважаємо, що варто погодитися з висновком Е.С. Ходака про те, що така схема забезпечує вищий рівень гарантії для фізичних осіб і можливість коригування необхідної суми страхового внеску залежно від зміни внутрішніх або зовнішніх чинників [1, с. 29]. Навіть більше, зазначений підхід дозволяє державі безпосередньо через уповноважені органи реалізовувати державу політики щодо управління ризиками у сфері банківської діяльності та застосування заходів впливу до тих банків, діяльність яких є ризиковою.

Правова регламентація системи гарантування вкладів бере свій початок у 1991 р., з тих часів, коли вона здійснювалася в обмеженому обсязі. Ухвалений 20 березня 1991 р. Закон України «Про банки і банківську діяльність» [5] передбачав лише захист цінних паперів і вкладів в Ощадному банку України, тоді як вкладники решти банківських установ не могли розраховувати на державну підтримку в разі їхньої неплатоспроможності й ліквідації.

Зважаючи на наявні ризики для банківської системи в період її становлення, Національний банк України (далі - НБУ) вживав перших заходів для створення системи гарантування вкладів у державі. Так, зокрема, його ініціативи, закріплени в постанові Правління НБУ від 31 січня 1996 р. № 19 [6], передбачили створення міжбанківського фонду обов'язкового страхування вкладів фізичних осіб як незалежної, фінансово самостійної, спеціалізованої організації, яка функціонує на засадах самоврядування. Навіть більше, закладалися положення про формування зазначеного Фонду коштом обов'язкових початкових внесків

(1% статутного капіталу) та регулятивних внесків (щоквартально 0,5% від залишків вкладів фізичних осіб на квартальну дату), які ставали його власністю, застосовували санкції до банків, які не виконують зазначені нормативи. Водночас банкам дозволялося створювати добровільні фонди страхування вкладів фізичних осіб.

Оскільки ця ініціатива банківськими установами в запропонованій редакції була сприйнята як обтяження та не знайшла повної підтримки, Національний банк України своїм наступним рішенням затвердив Тимчасовий порядок формування банками фонду страхування вкладів фізичних осіб (постанова Правління НБУ від 28 травня 1996 р. № 125 [7]). Цей порядок закріпив альтернативний підхід до порядку формування фонду, відповідно до якого банки зобов'язувалися створити відповідний фонд приобретанням ними державних цінних паперів на загальну суму залишків вкладів фізичних осіб станом на 1 липня 1996 р. та переданням їх на зберігання Національному банку України. Надалі щоквартально мали передаватися на зберігання НБУ цінні папери на суму збільшення залишку вкладів фізичних осіб. Проте вже через місяць зазначені вище положення Тимчасового порядку зазнали змін (постанова Правління НБУ від 24 червня 1996 р. № 152 [8]).

Згідно із внесеними змінами, до досягнення страховим фондом розмірів рівня загальних залишків вкладів фізичних осіб банки зобов'язувалися передати НБУ державні цінні папери в розмірі 1% від сплаченого статутного капіталу станом на цю дату, а згодом - до страхового фонду 0,5% від залишків вкладів фізичних осіб на квартальні дати в державних облігаціях. Однак і ці положення діяли досить недовгий час та були призупинені на підставі постанови Правління НБУ від 31 березня 1997 р. № 76 [9].

Якщо попередня ініціатива передбачала повне покриття державними гарантіями до відшкодування залишків вкладів фізичних осіб, то нормами зазначеного вище акта Нацбанк упроваджував підхід, який передбачав відносне пом'якшення умов для вітчизняних банків щодо порядку формування фонду страхування вкладів фізичних осіб. Так, зокрема, визначалось, що комерційні банки вкладають суму коштів, яка визначена в розмірі 11% від суми вкладів фізичних осіб, у державні цінні папери і передають їх на зберігання Національному банку України на підставі двостороннього договору між ними і депо-розпорядженням. Срок дії договору визначається сторонами відповідно до строку випуску державних цінних паперів.

## Правове забезпечення адміністративної реформи

Зважаючи на досить високий рівень невдовolenня частини банківських установ та їхніх власників щодо запровадження, на їхню думку, додаткових фінансових обтяжень, а також на загальнодержавний рівень важливості захисту інтересів фізичних осіб - вкладників комерційних банків, створення фінансових можливостей для відшкодування їм коштів у разі неможливості виконання банками вимог вкладників щодо повернення коштів та загалом упорядкування системи страхування вкладів фізичних осіб, для врегулювання суспільних відносин вимагалось ухвалення регулюючих норм на законодавчому рівні. Саме із цією метою Президент України видав відповідний Указ [10] із вказівкою створити Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, яким затвердив Положення про порядок створення Фонду, формування та використання його коштів, ініціював подання до Верховної Ради України законопроєкту щодо захисту прав фізичних осіб - вкладників комерційних банків в Україні, зміст якого визначався редакцією Указу.

Зазначене вище Положення фактично закладало фундамент для закріplення раніше напрочуваних положень щодо адміністративно-правового регулювання статусу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та організації його діяльності саме як державної, економічно самостійної, спеціалізованої організації, яка не має на меті отримання прибутку та наділена владно-управлінськими функціями в цій сфері.

Ужиті заходи не принесли бажаного результату щодо накопичення Фондом необхідного обсягу коштів для виконання ним своїх функцій, у зв'язку із чим Національний банк України для створення реальних можливостей щодо проведення банками розрахунків за своїми зобов'язаннями перед вкладниками розпорядився створити додаткову систему страхування комерційними банками вкладів фізичних осіб у вигляді формування спеціального фонду страхування (постанова Правління НБУ від 22 лютого 1999 р. № 72 [11]). Комерційні банки були зобов'язані створити такий спеціальний фонд страхування в розмірі 10% від суми вкладів фізичних осіб за станом на 1 березня 1999 р. завдяки придбанню ними державних цінних паперів та передачі їх на умовах договору зберігання Національному банку України або шляхом перерахування грошових коштів на депозитний рахунок, відкритий у НБУ.

У липні того ж року Національний банк України своїм рішенням скасував постанову Правління НБУ від 22 лютого 1999 р. № 72 з посиланням на

неврегульованість формування та використання страхових фондів (постанова Правління НБУ від 12 липня 1999 р. № 339 [12]).

Лише у 2001 р. було ухвалено перший в історії незалежної держави Закон України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб», який своїми положеннями закріпив засади його функціонування, порядок відшкодування вкладів вкладникам учасників / тимчасових учасників Фонду, а також регулювання відносин між Фондом, Кабінетом Міністрів України та Національним банком України [13].

Водночас, на нашу думку, законодавець, який наділяв Фонд повноваженням щодо накопичення гарантованих державою сум до відшкодування вкладникам та розпорядження ними, залишив поза увагою питання деталізації правового регулювання статусу Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, що, на нашу думку, не повною мірою відповідає принципу правової визначеності в нормотворчій діяльності. Уважаємо, що даний аспект має принципове значення для розмежування компетенції уповноважених державних органів у банківській сфері.

Через одинадцять років зазначений Закон втратив чинність у зв'язку з ухваленням нового Закону в цій сфері - «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [14], який концептуально змінив правові, фінансові й організаційні основи функціонування системи обов'язкового гарантування вкладів, розширив компетенцію Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Варто відзначити, якщо попереднім Законом Фонд гарантування вкладів фізичних осіб визначався як державна спеціалізована установа, яка виконує функції державного управління у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, чинний Закон від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI визначив його як установу, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків із ринку і ліквідації банків у випадках, установлених цим Законом. Однак, як і в попередньому Законі, невизначеними залишились питання правового статусу такої установи та порядку її створення.

Проведений аналіз положень цього Закону дає підстави зазначити, що Фонд гарантування вкладів фізичних осіб фактично був наділений особливими повноваженнями щодо впливу на банки - учасників Фонду, зокрема проведення процедури виведення неплатоспроможного банку з ринку, зокрема і шляхом виконання плану врегулювання, здійснення тимчасової адміністрації

та ліквідації банку. З огляду на це й інше, уважаємо, що частина повноважень Національного Банку України була передана Фонду, чим відносно зменшено вплив головного банка країни на банківську систему.

2 серпня 2021 р. Президент України підписав ухвалений Верховною Радою України «Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізмів виведення банків з ринку та задоволення вимог кредиторів цих банків» (реєстр. № 4546) [15]. У результаті проведеного аналізу його змісту, у межах предмета наукової праці, варто зазначити, що основною метою його ухвалення було вдосконалення законодавства, що регулює механізми компенсування шкоди (стягнення збитків) з пов'язаних із банком осіб та інших осіб, якими банку та кредиторам банку було завдано шкоди (завдані збитки). Загалом нормами законодавчого акта розширено повноваження Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, зокрема передбачено можливість укладення ним договору про добровільне компенсування такої шкоди / збитків або мирової угоди, мати власний рахунок умовного зберігання (ескроу), механізм повернення коштів кредиторам банку після його ліквідації тощо. Положення щодо правового статусу Фонду принципових змін не зазнали.

Урешті-решт, нині Фонд гарантування вкладів фізичних осіб став незалежною установою, яка наділена належним обсягом повноважень, які дають йому можливість, як регулятору, впливати на банківську систему України паралельно з Національним банком України. Водночас в Україні діє дворівнева банківська система, яка складається з Національного банку України й інших банків, а також філій іноземних банків, що створені та діють на території України згідно із чинним законодавством.

Уважаємо, що зазначене вимагає приділення окремої уваги розмежуванню їхньої компетенції на законодавчому рівні, а також вирішенню підлягає питання стосовно визначення місця Фонду в банківській системі України. Зазначене обґрунтовується також тим, що саме Національний банк України чинним законодавством визначений як центральний банк країни, який, спираючись на свої повноваження, регулює банківську систему з метою виконання покладеної на нього Конституцією України основної функції - забезпечення стабільності національної валюти, тоді як Фонд гарантування вкладів фізичних осіб Основним законом України такими повноваженнями не

наділений, а отже, потребує конкретизації адміністративно-правового регулювання його статусу та повноважень.

**Висновки.** У банківській сфері, яка має комплексний характер та передбачає поєднання елементів як приватного, так і публічного права, суспільні відносини, які виникають під час утілення регулюючого впливу держави на систему гарантування вкладів фізичних осіб через спеціалізовану установу, мають передусім публічно-правовий характер, а тому потребують застосування сукупності відповідних правових засобів і прийомів, які використовують уповноважені органи управління для забезпечення регулюючого впливу, тобто адміністративно-правового методу регулювання.

З набуттям незалежності України велась робота з упровадженням на державному рівні централізованих схем страхування, які б забезпечували належний рівень гарантії для фізичних осіб. Імплементований у законодавство держави спосіб формування відповідної системи фактично привів до створення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб як окремої спеціалізованої установи, наділеної винятковими повноваженнями державного управління у сфері гарантування вкладів.

Окрім вказаного вище, визначальними тенденціями в розвитку правових зasad функціонування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб стало закріплення його незалежності від органів державної влади та Національного банку України, а також розширення його повноважень та законодавче забезпечення реалізації виняткових управлінських повноважень щодо регулюючого впливу на поведінку банків - учасників Фонду та банківську системи України паралельно з Національним банком України.

Фонд гарантування вкладів фізичних осіб є суб'єктом адміністративно-правових відносин, однак законодавча регламентація його статусу, розмежування його компетенції з Національним банком України та місце в банківській системі держави мають незавершений характер.

#### Література

- Ходак Є.С. Адміністративно-правовий статус Фонду гарантування вкладів фізичних осіб : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 227 с.
- Іскізаров О.М. Адміністративно-правове регулювання банківської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 235 с.
- Банківське регулювання і нагляд: методологія та практика : монографія / за ред. В.В. Коваленко. Одеса : Атлант, 2013. 492 с. 24.

4. Реверчук О.С. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб у системі економічної безпеки розвитку банківництва України. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2011. Вип. 7 (2). С. 121-125. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprer\\_2011\\_7%282%29\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprer_2011_7%282%29_25) (дата звернення: 01.08.2021).

5. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 20 березня 1991 р. № 872-XII. Втратив чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/872-12#Text> (дата звернення: 31.07.2021).

6. Щодо виконання постанови Національного банку України № 20 від 31 січня 1996 р. «Про внесення змін та доповнень до Положення «Про порядок формування і розміри страхового фонду комерційних банків» : постанова Правління НБУ від 31 січня 1996 р. № 19. Втратила чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v2401500-96#Text> (дата звернення: 30.07.2021).

7. Про Тимчасовий порядок формування комерційними банками фонду страхування вкладів фізичних осіб : постанова Правління НБУ від 28 травня 1996 р. № 125. Втратила чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125500-96#Text> (дата звернення: 31.07.2021).

8. Про внесення змін до Тимчасового порядку формування комерційними банками фонду страхування вкладів фізичних осіб, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 28 травня 1996 р. № 125 : постанова Правління НБУ від 24 червня 1996 р. № 152. Втратила чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0372500-96#Text> (дата звернення: 31.07.2021).

9. Про внесення змін і доповнень до Положення «Про порядок формування банківською системою України обов'язкових резервів» : постанова Правління НБУ від 31 березня 1997 р. № 76. Втратила чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0372500-96#Text> (дата звернення: 31.07.2021).

10. Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб - вкладників комерційних банків

України : Указ Президента України від 10 вересня 1998 р. № 996/98. Втратив чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996/98#Text> (дата звернення: 30.07.2021).

11. Про додаткові заходи щодо забезпечення страхування вкладів фізичних осіб в комерційних банках : постанова Правління НБУ від 22 лютого 1999 р. № 72. Втратила чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0625500-99#Text> (дата звернення: 31.07.2021).

12. Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Правління Національного банку України від 22 лютого 1999 р. № 72 : постанова Правління НБУ від 12 липня 1999 р. № 339. Втратила чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0512-99#Text> (дата звернення: 31.07.2021).

13. Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 20 вересня 2001 р. № 2740-III. Втратив чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2740-14#Text> (дата звернення: 29.07.2021).

14. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI. Дата оновлення: 13.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text> (дата звернення: 28.07.2021).

15. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III. Дата оновлення: 15.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#n117> (дата звернення: 30.07.2021).

**Талалаї Д. В.,**  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри цивільно-правових дисциплін  
Національної академії Служби безпеки України

**Соловйова Н. А.,**  
асpirант  
Національної академії Служби безпеки України

# ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ОБМЕЖЕНЬ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ІНФОРМАЦІЮ В ІНТЕРЕСАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПРАКТИКА ЇХ ВИРІШЕННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СУДІ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Шинкар Т. І.

У статті, з огляду на актуальність і значущість проблеми обмеження прав і свобод людини і громадянина, викладено результати проведеного аналізу характеристики окремих обмежень прав громадян на інформацію в інтересах гарантування національної безпеки, практики їх вирішення в Європейському суді з прав людини.

Наголошено, що в питаннях окреслення цінностей, пов'язаних із національною безпекою, право людини на доступ до інформації варто вважати юридичним надбанням, яке підлягає більш детальній регламентації через необхідність захистити інформацію, що має особливе значення для гарантування національної безпеки і правопорядку. Зроблено висновок, що визначення меж дозволу втручання у свободу доступу до інформації має здійснюватися таким чином, щоб відповідну свободу не було зведене до висловлення декларації, не було порушено сутність самої свободи доступу до інформації, як це передбачено Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Звернуто увагу на те, що вимога забезпечення доступу до інформації та суспільно важливих даних, що стосуються діяльності державної влади, особливо такої, що може мати значення для національної безпеки або правопорядку, виникла з різних правничих традицій, зокрема тих, згідно з якими в 1950 році ввійшли до Ради Європи її держави-засновники. Підкреслено, що не може ставитися під сумнів свобода висловлювань. Узагальнено, що відсутність обмежень у висловлюваннях є мірою та водночас фундаментом верховенства права, а також одним із найкращих засобів запобігання порушення прав людини.

Наголошено, що внаслідок слабкого розвитку інститутів запобігання порушенню прав людини спостерігається «утаємництва» діяльності представників влади, приховання неефективності, марнотратства громадських грошей, а також корупції.

На підставі проведеного аналізу встановлено, що за позицією Європейського суду з прав людини в окремих секторах державної служби, насамперед тих, які особливо важливі з погляду внутрішньої і зовнішньої

політики, держава повинна мати більш широкі можливості, які мусять «компенсуватися», відповідно до пункту 2 статті 10 Конвенції, жорсткими умовами обмеження можливості передавати іншим інформацію, яка циркулює в цій сфері.

**Ключові слова:** національна безпека, права і свободи людини і громадянина, право на інформацію, обмеження прав і свобод, обмеження права на інформацію.

Shynkar T. I. Characteristics of individual limitetions of human rights to information in the interest of ensuring national security and their settlement in the European Court of Human Rights

The article, given the relevance and significance of the problem of restriction of human and civil rights and freedoms, presents the results of the analysis of the characteristics of certain restrictions on citizens' rights to information in the interests of national security and practice in the European Court of Human Rights.

It is emphasized that in defining values related to national security, the human right to access information should be considered a legal asset, subject to more detailed regulation due to the need to protect information that is of particular importance for national security and law and order. It is concluded that the limits of permission to interfere with freedom of access to information should be determined in such a way that the relevant freedom is not reduced to the declaration, does not violate the essence of freedom of access to information, as provided by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

It is noted that the requirement to provide access to information and socially important data concerning the activities of public authorities, especially those that may be important for national security or law and order, arose from different legal traditions, including those that in 1950 entered The Council of Europe is its founding member state. It is emphasized that freedom of expression cannot be questioned. It is generalized that the absence

## Правове забезпечення адміністративної реформи

*of restrictions on speech is a measure and at the same time a foundation of the rule of law, as well as one of the best means of preventing human rights violations.*

*It is emphasized that due to weak development of human rights prevention institutions concealment of inefficiency, waste of public money, and corruption.*

*Based on the analysis, it was found that the position of the ECtHR in certain sectors of the civil service, especially those that are particularly important in terms of domestic and foreign policy, the state should have more opportunities to "compensate" in accordance with paragraph 2 of Article 10 of the Convention, strict conditions restricting the ability to transmit information circulating in this area to others.*

**Key words:** national security, human and civil rights and freedoms, right to information, restriction of rights and freedoms, restriction of right to information.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Коли йдеться про цінності, пов'язані з національною безпекою, право людини на доступ до інформації стає тим юридичним надбанням, яке підлягає більш детальній регламентації через необхідність захистити інформацію, що має особливе значення для гарантування національної безпеки і правопорядку. Отже, визначення меж дозволу втручання у свободу доступу до інформації має здійснюватися таким чином, щоб відповідну свободу не було зведено до висловлення декларації, не було порушене сутність самої свободи доступу до інформації, як це передбачено Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, що була ратифікована Законом України № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р. (далі - Конвенція) [1].

**Метою статті** є викладення результатів проведеного аналізу окремих обмежень прав громадян на інформацію в інтересах гарантування національної безпеки, практики їх вирішення в Європейському суді з прав людини (далі - ЄСПЛ), а також формулювання на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо подальших розвідок у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Вимога забезпечення доступу до інформації та суспільно важливих даних, що стосуються діяльності державної влади, особливо такої, що може мати значення для національної безпеки або правопорядку, виникла з різних правничих традицій, зокрема тих, згідно з якими в 1950 р. ввійшли до Ради Європи її держави-засновники. Так, наприклад, Швеція, яка із часу ухвалення в 1766 р. Закону «Про пресу» гарантує своїм мешканцям свободу доступу до документів державної влади, та Велика Британія, де панує в цій сфері культура таємності, від-

найшли спільну позицію щодо змісту відповідних положень Конвенції. Щодо Великої Британії варто окремо наголосити на тому, що, незважаючи на її багатовікові традиції «вільностей», у цій країні не закріплений у законі порядок вільного доступу до державних документів.

Отже, виглядає сумнівним поширене в сучасній політології твердження, що «без свободи збирання, володіння і розповсюдження інформації про все, що стосується публічного життя на терені цілої країни чи місцевих громад, немає мови про демократію і верховенство права». Водночас, на нашу думку, не може ставитися під сумнів свобода висловлювань, яка «є фундаментом демократії», оскільки «висловлювання», як спосіб передавання й інтерпретування інформації, веде до набуття громадянами «поінформованості», усвідомлення ними суспільних процесів, до яких вони долучаються та, як наслідок, набуття здатності надавати мандат на здійснення влади своїм обранцям представниками.

Отже, за усталеною в європейських країнах правовою традицією відсутність обмежень у висловлюваннях вважається мірою та водночас фундаментом верховенства права, а також одним із найкращих засобів запобігання порушенню прав людини. З іншого боку, унаслідок слабкого розвитку інститутів запобігання порушенню прав людини спостерігається «утасмнення» діяльності представників влади, приховування неефективності, марнотратства громадських грошей, а також корупції.

У вільному суспільстві кожне питання, що стосується внутрішньої або зовнішньої політики, повинно бути, між іншим, відкритим для публічного обговорення, особливо у пресі і електронних засобах масової інформації (далі - ЗМІ). Свобода обговорення спірних і важких проблем є найкращим методом для того, щоб урядом ухвалювалися раціональні рішення, які б мали суспільну підтримку. Щоденна практика часто відрізняється від зазначеного. Значна кількість питань, що стосуються внутрішньої і зовнішньої політики держави, невідомі широким колам громадськості. Ще менш відомі дії окремих посадових осіб. Приховування правди і покарання як посадових осіб, так і журналістів за витік і опублікування прихованої інформації, тією мірою, якою це стосується порушень прав людини і верховенства права, однаковим чином практикується й у країнах «старої» демократії.

У процесі проведення аналізу практики реалізації Конвенції у площині надання (гарантування)

доступу до інформації, яка дотична секторів безпеки й оборони, варто насамперед врахувати рішення ЄСПЛ щодо проблеми інформаційного забезпечення доступу до праці в окремих органах державного сектору. За позицією ЄСПЛ в окремих секторах державної служби, насамперед тих, які особливо важливі з погляду внутрішньої і зовнішньої політики, держава повинна мати більш широкі можливості, які мають «компенсуватися», відповідно до п. 2 ст. 10 Конвенції, жорсткими умовами обмеження можливості передавати іншим інформацію, яка циркулює в цій сфері. Отже, у практиці публічного управління з'являються: по-перше, право кандидата на публічну посаду отримати доступ до інформації, зібраної щодо нього спеціальними чи іншими урядовими службами; по-друге, визначення переліку посад, щодо яких таке «збирання» є загрозою для національної безпеки та встановленого в державі порядку.

Так, у практиці ЄСПЛ, у справі «Леандер проти Швеції», розглядалися питання порушення права заявитика на повагу до його приватного життя під час використання інформації, що зберігалася в закритому для публічного доступу реєстрі поліції безпеки, для оцінювання придатності людини для зайняття посади, важливої для національної безпеки. За рішенням Суду порушення «свободи одержання інформації» у світлі ст. 10 не було, а «закон безпосередньо, на противагу супутній адміністративній практиці, повинен із належною чіткістю вказати сферу поширення свободи, визнану відповідною владою, з огляду на законність мети вжиття даних заходів, що застосовуються із цього питання для того, щоб забезпечити адекватний захист особі від свавільного втручання» [2].

У рішенні Суду також звернуто увагу на питання оцінки урядом діяльності з гарантування національної безпеки, яка «повинна мати межі, адже існує ризик, що система збереження таємниці через питання національної безпеки може бути загрозою демократії під приводом її захисту» [2].

У цій та подальшій практиці ЄСПЛ постановив, що право отримувати інформацію не зумовлює презумпції доступу до інформації, яка перебуває в розпорядженні урядів, хоча обмежена презумпція стосовно інформації, що являє собою суспільний інтерес, у жодному разі не відхиляється. Іншим наслідком реалізації такої правової позиції є заклик до країн, які уклали Конвенцію, визнати її.

Відповідна Рекомендація про доступ до інформації, що належить державним органам (1981 р.),

закликає держави забезпечити «усім, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, право отримувати за запитом інформацію, що є в державних органах, крім законодавчих та судових, за винятками, необхідними в демократичному суспільстві для захисту законних суспільних і особистих інтересів» [3]. Також рекомендовано, щоб це право передбачало і право на розв'язання питання протягом розумного періоду часу на зазначення причин відмови та право на його перегляд.

Під час розгляду питання доступу до праці в державному секторі й інформації, яка має значення для гарантування національної безпеки також варто врахувати проблему законності та доцільноти (мети) відповідного обмеження в демократичному суспільстві. Безпосередньо, у практиці реалізації Конвенції та ЄСПЛ, вказана проблема трансформується в надання оцінки «невідкладності» та «суспільної затребуваності» (pressing social need) відповідних заходів в обставинах, що склалися щодо конкретної справи. Так, у справах, які стосуються ст. 10 Конвенції, відповідні поняття прийнято пов'язувати з одним чи кількома особливими пунктами, передбаченими п. 2 цієї статті.

Також погодимося, що в межах формування та реалізації державної політики гарантування національної безпеки варто «оперувати» категоріями «національна безпека», «територіальна цілісність», «громадська безпека», «охорона порядку або запобігання злочинам», «запобігання розголошенню конфіденційної інформації», «підтримання авторитету і безсторонності суду» тощо. Звернемо увагу на те, що визначення балансу пропорційності будь-якої із цих категорій із свободою вираження поглядів не має належати до компетенції національних урядів без можливості його оцінки ЄСПЛ. Так, у справі «Клас та інші проти Німеччини» Суд зазначив, що «договірні сторони не мають необмеженого розсуду <...>» [4]. Суд застосував такий підхід протягом декількох років у німецьких справах щодо відповідності німецького права і практики “Berufsverbot” Конвенції, а згодом Суд підтримав думку про те, що державна служба, яка далека від політичних радикалізмів, «є гарантом Конституції та демократії».

ЄСПЛ, починаючи зі справи «Фогт проти Німеччини» [5], поступово визнав: «Незважаючи на те, що держава і право накладають на державних службовців, з огляду на їхній статус, обов'язок діяти на власний розсуд, державні службовці є індивідами і, як такі, підлягають захисту ст. 10 Конвенції <...>, <...> демократія здатна захистити себе

сама <...>, «<...> особа, призначена для виконання функцій державної влади, не може подавати скарги щодо її звільнення, якщо це звільнення порушує її права, гарантовані Конвенцією. У приписах ст. ст. 1 і 14 Конвенція містить постанову, що кожний, хто підлягає юрисдикції» договорних сторін, повинен користуватися правами і свободами «без дискримінації на будь-якій підставі». Навіть більше, у кінці п. 2 ст. 11 державі дозволяється накладати спеціальні обмеження на свободу зібрань та об'єднань для «осіб, що входять до складу збройних сил, поліції або органів державного управління <...>». Остаточно, однак, Суд не визнав, що у справі «Фогт (Vogt) проти Німеччини» німецька влада порушила припис ст. 10 Конвенції. Отже, визнається, що діяльність відповідно до конституційного порядку «є обов'язком кожної посадової особи державної служби незалежно від її/ його позиції і рангу. Це означає, що кожна посадова особа державної служби <...> мусить однозначно відмовитися від участі у групах і рухах, які компетентна влада вважає ворожими Конституції. Це не дозволяє розмежувати службу і приватне життям <...>» [5]. Отже, на відміну від інших справ, у яких заявникам було відмовлено в доступі до державної служби, ЄСПЛ визнав, що у справі «Фогт (Vogt) проти Німеччини» дійшло до втручання у права, гарантовані Конвенцією. П. Фогт працювала і була звільнена зі школи у зв'язку з виявленням в неї радикальних політичних поглядів. Втручання те однак було в межах, визначених у п. 2 ст. 10 Конвенції.

Ще одним важливим напрямом, який потребує розгляду, є обмеження свободи слова з метою забезпечення охорони громадського (публічного) порядку. Так, у справі «Енгель та інші проти Нідерландів» [6] ішлося про заборону розповсюдження газети, у якій солдати критикували дії офіцерів. Суд не знайшов порушення ст. 10. Конвенції та зазначив, що «<...> належне функціонування армії важко уявити без юридичних норм, розроблених для того, щоб запобігти підриву військової дисципліни військовослужбовцями, наприклад статтями <...>, засноване на цій законній вимозі і саме по собою не суперечить ст. 10 <...>» [6]. Суд визнав, що ця умова захищає також права солдат, які відбувають строкову службу, стверджуючи, що «<...> не було питання позбавлення їх свободи вираження поглядів, але тільки покарання за образливе здійснення тієї свободи з їхнього боку. Тому <...> це рішення не порушило п. 2 ст. 10» [6].

Аналогічні приклади було проаналізовано в роботі А. Жеплінського [7], який наголошу-

вав, що критика командирів «<...> не містить закликів до непокори або насильства <...> не бере під сумнів корисність армії <...> більшість видань містять скарги, пропозиції реформ або заохочують читачів розпочати подавати скарги <...>» [7].

У практиці Великої Британії варто звернути увагу на рішення щодо презумпції отримання доступу до інформації («Гаскін проти Сполученого Королівства»). Суд постановив, що «<...> приватні особи й уряд зацікавлені у збереженні конфіденційності документів, повідомлених таємно (зацікавленість уряду пояснюється бажанням збільшити потік конфіденційної інформації)» [8]. Водночас, за позицією ЄСПЛ, право презумує необхідність отримання доступу тільки до інформації, життєво важливої для людини [8].

**Висновки.** Аналіз окремих обмежень прав громадян на інформацію в інтересах гарантування національної безпеки дозволив встановити суттєву різницю в підходах країн Європейського Союзу та ЄСПЛ до їх установлення із практикою Верховного Суду США, а також практикою застосування «капіталістичних засобів обмежень» доступу до відповідної інформації на теренах пострадянських країн.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у здійсненні порівняльного аналізу умов, які повинні бути виконані, перш ніж буде застосовано обмеження. Окремим напрямом дослідження вбачається визначення засобів обмеження доступу в межах інформаційного протиборства.

### Література

1. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Леандер против Швеции (Leander v. Sweden). URL: [https://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st\\_8\\_evropejskoj\\_konvencii/europ\\_eight\\_practice3/](https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st_8_evropejskoj_konvencii/europ_eight_practice3/).
3. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів : рекомендація № R (81) 19. URL: <https://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-r-81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znahodytsya-u-rozporiadzhenni-derzhavnih-organiv/>.
4. Справа «Класс та інші проти Німеччини» : рішення Європейського суду з прав людини

від 6 вересня 1978 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_093#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_093#Text).

5. Фогт (Vogt) проти Германии. URL: [https://europeancourt.ru/uploads/ECHR\\_Vogt\\_v\\_Germany\\_26\\_09\\_1995.pdf](https://europeancourt.ru/uploads/ECHR_Vogt_v_Germany_26_09_1995.pdf).

6. Энгель и другие против Нидерландов. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SO2825>.

7. Свобода висловлювань і захист інформації, що загрожує національній безпеці і правопорядку, у рішеннях органів Конвенції про захист прав людини та основних свобод. URL: <http://khpg.org/968017272>.

8. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / за заг. ред. Т. Шевченко, І. Розкладай. Київ : Москаленко О.М., 2014. 200 с. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayCTMContent?documentId=090000168044e84d>.

*Шинкар Т. І.,  
кандидат юридичних наук,  
докторант  
Національної академії Служби безпеки України*

## ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ОПЕРАТИВНОЇ ЗАКУПКИ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ І ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН

Головін Д. В.

Метою статті є визначення особливостей проведення оперативної закупки наркотичних засобів і психотропних речовин в умовах сьогодення. Автором наголошено, що одним із дієвих способів уstanовлення осіб, що займаються незаконним збутом наркотичних засобів, психотропних речовин або їхніх аналогів, є проведення оперативної закупки.

Виявлено низку проблемних напрямів, що впливають на особливості проведення оперативної закупки наркотичних засобів та психотропних речовин: неоднозначність тлумачення сутності, змісту, мети та визначення оперативної закупки в законодавстві; організація оперативної закупки в умовах обмеження часу; проведення оперативної закупки за «безконтактного» збуту наркотичних засобів та психотропних речовин, особливо скоечних організованими злочинними групами. Із цією метою проведено аналіз кримінального процесуального законодавства та інших нормативно-правових актів, що регулюють проведення оперативної закупки, для виявлення деяких розбіжностей у тлумаченні змісту та мети оперативної закупки.

Наголошено, що найбільш повне визначення змісту оперативної закупки визначається Інструкцією про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні.

Констатовано, що основною вимогою чинного законодавства є те, що оперативна закупка наркотичних засобів та психотропних речовин може бути проведена лише під час досудового розслідування, інформація про початок якого повинна бути внесена до Єдиного реєстру. При цьому були виявлені факти порушення процесуальної процедури проведення оперативної закупки наркотичних засобів та психотропних речовин, за яких із метою отримання швидкого результату керівники оперативних підрозділів йдуть на порушення законодавства.

Проаналізовано проблемний напрям сьогодення щодо проведення оперативної закупки за «безконтактного» збуту наркотичних засобів та психотропних речовин, особливо скоечних організованими злочинними групами. Шляхом дослідження даного злочинного способу доведено неефективність деяких існую-

чих організаційно-тактических алгоритмів проведення оперативної закупки наркотичних засобів та психотропних речовин. Запропоновано нормативно-правові, організаційні та спеціально-технічні шляхи вирішення даного проблемного напряму.

**Ключові слова:** оперативна закупка, негласний слідчо-розшуковий захід, наркотичний засіб, психотропна речовина, оперативно-розшукова діяльність.

**Holovin D. V. Features of conducting a controlled buy of drugs and psychotropic substances**

The purpose of this article is to determine the features of the operational procurement of narcotic drugs and psychotropic substances in today's conditions. The author emphasizes that one of the effective ways to identify persons engaged in the illicit sale of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues is to conduct an operational purchase.

The author identifies a number of problematic areas that affect the features of the operational procurement of narcotic drugs and psychotropic substances: ambiguity in the interpretation of the nature, content, purpose and definition of operational procurement; organization of operational procurement in terms of time constraints; carrying out operative purchase at "contactless" sale of narcotic drugs and psychotropic substances, especially committed by organized criminal groups. To this end, an analysis of criminal procedural legislation and other regulations governing the conduct of operational procurement, in order to identify some differences in the interpretation of the content and purpose of operational procurement.

It is emphasized that the most complete definition of the content of operational procurement is determined by the Instruction on the organization of covert investigative (search) actions and the use of their results in criminal proceedings

The author states that the main requirement of the current legislation is that the prompt purchase of narcotic drugs and psychotropic substances can be carried out only during the pre-trial investigation, information about the beginning of which must be entered into the Unified Register. At the same time, the facts of violation of the procedural procedure for the prompt purchase of narcotic drugs and psychotropic substances

were revealed, in which the heads of operational units violate the law in order to obtain a quick result.

The problem direction of the present, concerning carrying out operative purchase at "contactless" sale of narcotic drugs and psychotropic substances, especially committed by organized criminal groups, is analyzed. By studying this criminal method, the ineffectiveness of some existing organizational and tactical algorithms for the rapid purchase of drugs and psychotropic substances has been proven. The normative-legal, organizational and special-technical ways of the decision of the given problem direction are offered.

**Key words:** operative purchase, covert investigative measure, narcotic drug, psychotropic substance, operative-search activity.

**Постановка проблеми та її актуальність.**  
На жаль, проблеми протидії наркозлочинності в Україні стають усе більш актуальними. По-перше, це пов'язано з нестабільною політичною та економічною обстановкою в країні. По-друге, з постійним нарощуванням оборотів у сфері наркобізнесу, а саме з розширенням видів наркотичних засобів та психотропних речовин, входженням в обіг нових сильнодіючих та синтетичних наркоб'єктів, а також появою нових «безконтактних» злочинних способів розповсюдження наркотичних засобів та психотропних речовин.

Одним із дієвих способів установлення осіб, що займаються незаконним збутом наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, є проведення оперативної закупки. Оперативна закупка є дієвою негласною слідчою (розшукою) дією, спрямованою на викриття і документування злочинця та безпосередньо самого факту вчинення злочину. Але, на жаль, не завжди правоохоронними органами даний ефективний засіб використовується вміло. Так, у зв'язку з «агресивною» політикою держави у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів збільшується кількість оперативних закупок, яка, своєю чергою, впливає на якість їх проведення. Окрім цього, для отримання найшвидшого результату організація оперативної закупки проводиться за якомога коротший час, що впливає на належній рівень підготовки та призводить до провокації злочинів. Також перехід наркоторговців на «безконтактний» спосіб збути наркотичних засобів та психотропних речовин, використовуючи засоби електронної техніки та мережу Інтернет, призводить до часткової неефективності застосування оперативної закупки та встановлення лише особи, яка здійснює кур'єрські функції.

Усе вищевикладене виявляє проблемні питання у сфері застосування оперативної закупки наркотичних засобів та психотропних речовин і призводить, урешті-решт, до втрачення її результатів доказового значення у кримінальному провадженні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**  
Нормативно-правовим та організаційно-тактичним засадам проведення оперативної закупки товарів, предметів та речовин у цілому та безпосередньо наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів займалися такі вчені, як О.М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.Г. Бурчак, В.О. Глушков, В.В. Голін, Я.В. Давидов, О.М. Джужа, О.Ф. Долженков, А.П. Закалюк, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, О.О. Кваша, А.П. Кіцула, О.О. Кисельов, І.П. Козаченко, О.М. Костенко, В.К. Лисиченко, В.П. Меживой, К.А. Мулик, Д.Й. Никифорчук, В.Б. Рушайло, І.В. Сервецький, В.В. Стасіс, З.Р. Сулемайнова, В.Я. Тацій, В.П. Тихой, Ю.Е. Черкасов, І.Р. Шинкаренко, О.Н. Ярмиш та ін.

Аналіз наукових досліджень особливостей оперативної закупки наркотичних засобів та психотропних речовин дає змогу дійти висновку щодо неоднозначності тлумачення сутності, змісту, мети та визначення оперативної закупки. Також проблемам проведення оперативної закупки наркотичних засобів та психотропних речовин, пов'язаних з організацією даного заходу в умовах обмеження часу, а також за «безконтактного» збути наркотичних засобів та психотропних речовин, особливо скоеніми організованими злочинними групами, приділено недостатньо уваги.

У сьогоденних реаліях дослідження особливостей проведення оперативної закупки наркотичних засобів та психотропних речовин із метою вирішення вищевказаних проблемних питань є актуальним та, незважаючи на активність наукової думки щодо даної тематики, потребує глибокого наукового аналізу.

**Метою статті** є визначення особливостей проведення оперативної закупки наркотичних засобів і психотропних речовин в умовах сьогодення.

**Виклад основного матеріалу.** Основні положення проведення оперативної закупки наркотичних засобів та психотропних речовин регламентовано ст. 271 Кримінального процесуального кодексу України [1], окремими положеннями Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [2], Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та злов-

живанню ними» [3]. Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, затвердженої Наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Державної митної служби України, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України від 16.11.2012 №114/1042/516/1199/936/1687/5 (далі - Інструкція) [4].

Аналізом вищевказаних нормативно-правових актів установлено, що в законодавстві немає єдиного визначення змісту оперативної закупки. Так, відповідно до положень ст. 271 чинного КПК України [1], оперативна закупка визначається як одна з форм контролю над учиненням злочину, що є різновидом негласних слідчих (розшукових) дій.

У Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» [2] немає визначення оперативної закупки, але в п. 2 ст. 8 проведення оперативної закупки товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форми власності визначено як право оперативних підрозділів, яке надається з метою виявлення та документування фактів протиправних діянь.

У ст. 5 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» [3] законодавець дає таке визначення оперативної закупки - операція щодо придбання наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів, мета якої визначена як «для одержання доказів кримінально протиправної діяльності, пов'язаної з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів».

Найбільш повне визначення змісту оперативної закупки дається в п. 1.12.3. Інструкції [4], а саме оперативна закупка полягає в імітації придбання або отримання, у тому числі безоплатного, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності товару, обіг якого обмежений чи заборонений чинним законодавством, із метою викриття і документування факту вчинення злочину та особи, яка його вчинила.

Також немає єдиної думки щодо змісту поняття оперативної закупки серед учених. Так, З.Р. Сулейманова, І.Р. Шинкаренко вважають оперативну закупку методом оперативно-розшукової діяльності. З.Р. Сулейманова розглядає оперативну закупку як метод, який включає комплекс опера-

тивно-розшукових та інших дій, що забезпечують придбання наркотичних засобів і документування протиправної діяльності осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів, із метою їх викриття [5]. О.О. Кисельов уважає, що оперативну закупку наркотичних засобів, наркотичних речовин і прекурсорів слід уважати методом оперативно-розшукової діяльності, а саме одним із варіантів оперативної комбінації, який має всі її показники [6].

На відміну від вищевказаних учених С.П. Яковлев уважає, що поняття «оперативна закупка» тотожне поняттю «перевірочна закупка», під час проведення якої допускається оплатне придбання товарів, предметів, цінностей тощо, вільна реалізація та обіг яких заборонений або обмежений, із метою виявлення, попередження, припинення і розкриття злочинів [7].

Достатньо широке тлумачення змісту поняття «оперативна закупка» викриває проблеми розробленості теоретичного підґрунтя застосування оперативної закупки. Неоднозначність визначення змісту поняття «оперативна закупка» потягнуло за собою проблеми в усьому теоретико-поняттійному апараті. Так, під час аналізу було встановлено також дуже широке тлумачення мети проведення оперативної закупки.

Так, відповідно до п. 1.12.3. Інструкції [4], метою оперативної закупки є «...викриття і документування факту вчинення злочину та особи, яка його вчинила». А О.М. Бандурка вважає, що оперативна закупка проводиться з метою виявлення фактів злочинної діяльності та перевірки оперативної інформації, отриманої оперативним працівником з іншого приводу у зв'язку з розслідуванням кримінальної справи [8, с. 110]. В.Б. Рушайло метою оперативної закупки бачить отримання заборонених речей, предметів, речовин, які вилучені із цивільного обігу чи обіг яких обмежено [9, с. 407]. На нашу думку, визначення оперативної закупки, які найбільш повно розкривають зміст мети проведення даного заходу, відображені в п. 2 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [2] та п. 1.12.3. Інструкції [4], які, своєю чергою, за змістом схожі. Так, у Законі метою оперативної закупки визначено «...виявлення та документування фактів протиправних діянь», а в Інструкції - «...викриття і документування факту вчинення злочину та особи, яка його вчинила».

Основною вимогою чинного законодавства є те, що оперативна закупка наркотичних засобів та психотропних речовин може бути проведена лише під час досудового розслідування, інфор-

мація про початок якого повинна бути внесена до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі - ЕРДР). Але, на жаль, зустрічаються випадки, коли обмеженість часу та бажання отримати швидкий результат штовхають керівників оперативних підрозділів на порушення законодавства. Так, Апеляційний суд Полтавської області від 03 листопада 2015 р. виніс Ухвалу щодо вилучувального вироку відносно ОСОБИ\_2, яка за 100,00 грн збула 3,568 г канабісу особі, яка брала участь в оперативній закупці (і за це отримала шість років тюрем). Причиною такого рішення стало те, що під час розгляду справи було встановлено, що дозвіл на проведення негласної (розшукової) дії був наданий слідчим суддею до внесення даних про кримінальне правопорушення до ЕРДР. У матеріалах справи відсутня також постанова прокурора про проведення контролю за вчиненням злочину. Таким чином, не було дотримано правильної процедури проведення оперативної закупки, і докази обвинувачення, отримані внаслідок такої закупки, є недопустимими (згідно зі ст. 86 КПК України), у зв'язку з чим вирок було скасовано [10].

Цей приклад яскраво ілюструє, до чого може привести порушення визначених законом норм.

Значні труднощі викликає проведення оперативної закупки за «безконтактного» збуту наркотичних засобів та психотропних речовин, особливо скоеніх організованими злочинними групами. Так званий спосіб «безконтактного» збуту наркотичних засобів та психотропних речовин заснований на використанні сучасних електронних засобів (смартфон, планшет, стаціонарний комп’ютер, ноутбук тощо) та мережі Інтернет. При цьому у зв'язку з тим, що саме мережа Інтернет сьогодні стала «некінченним» інформаційно-комунікаційним джерелом, злочинці, які здійснюють незаконний збут наркотичних засобів та психотропних речовин, дуже успішно цим користуються. Мережа Інтернет дає змогу злочинцю залишатися умовно анонімним та без ризику для себе рекламиувати і реалізовувати наркотичні засоби та психотропні речовини.

Реклама наркотичних засобів та психотропних речовин наркозлочинцями здійснюється дуже активно. Це відбувається не лише за допомогою електронних ресурсів у мережі Інтернет, а й безпосередньо на вулицях, у дворах, шляхом здійснення написів на стінах жилих будинків, гаражів із використанням умовних слів «сіль», «марка», «закладка», з додаванням Skype-адреси.

Далі безпосередньо весь процес пошуку, вибору та продажу самого «товару» відбувається

дистанційно та умовно анонімно. Спілкування можливе в режимі он-лайн через програми Skype, Viber, WhatsApp, шляхом Інтернет-листування у чатах та соціальних мережах (Facebook, Twitter, Instagram тощо).

За таких обставин покупець та продавець залишаються незнайомими. Навіть сам процес купівлі-продажу відбувається без безпосереднього контакту продавця та покупця. Продавець через SMS-повідомлення надає секретний код ваучера телефонного номера для здійснення банківського переказу на зазначений рахунок. Наркоторговці маскують в адресах підставні акаунти, оплати зноособлені, «гаманці», куди переводять кошти, рахунки часто знаходяться в інших країнах.

Передача безпосередньо наркотичних засобів та психотропних речовин здійснюється шляхом «закладки» або кур’єрських послуг. При цьому кур’єр, як показує практика, не знає самого продавця, а іноді взагалі не володіє інформацією, який «товар» доставляє покупцю. «Закладками» є легкодоступні місце (стовбур дерева, водостічна труба, пустоти під камінням чи цеглиною, біля рекламного щита, під парканом, у клумбах тощо), місце знаходження якого передається покупцю після сплати коштів за «товар».

Використання наркозлочинцями під час збуту наркотичних засобів та психотропних речовин мережі Інтернет призвело, на нашу думку, до недієздатності проведення оперативної закупки наркооб’єктів із застосуванням існуючого організаційно-тактичного алгоритму, за якого отримання та фіксація саме доказової інформації відбувається під час безпосереднього контакту продавця та покупця наркотичних засобів.

Із метою розроблення нових організаційно-тактичних алгоритмів проведення оперативної закупки наркотичних засобів та психотропних речовин за «безконтактного» способу передачі, на нашу думку, необхідно залучати представників кіберполіції. Саме працівники кіберполіції в сучасних умовах здатні отримати доказову інформацію щодо факту незаконного збуту наркотичних засобів та психотропних речовин і встановлення безпосередньо особу злочинця-продавця. Це може бути досягнуто за допомогою вміння використовувати VPN-з’єднання; мати заздалегідь вигадані та законспіровані акаунти в соціальних мережах (Instagram, Facebook, YouTube, Twitter, NowPublic, MySpace, а також заборонені в нашій державі «Однокласники» та «ВКонтакте») і месенджерах (Telegram, Skype, WhatsApp, ICQ, Wickr, Messenger, Viber, ChatSecure, QIP, Cryptocat та ін.); уміння

## Організаційно-правові аспекти досудового слідства

користуватися сучасними платіжними засобами, додатками та платформами (зокрема, криптовалютами); уміння проводити розвідку з метою встановлення місцезнаходження злочинця за його IP-адресою або IMEI смартфону тощо.

При цьому тактика проведення оперативної закупки передбачає спочатку встановлення місця знаходження злочинця - продавця наркотичних засобів та психотропних речовин із подальшим установленням за ним спостереження. За подальшого проведення оперативної закупки повинна проводитися безпосередня фіксація дій злочинця-продавця під час купівлі-продажу наркотичних засобів та психотропних речовин.

Ці організаційно-тактичні алгоритми проведення оперативної закупки наркотичних засобів та психотропних речовин ще тільки розробляються в практиці оперативних підрозділів Національної поліції України. Із цією метою необхідне здійснення організаційно-правового забезпечення взаємодії оперативних підрозділів із підрозділами кіберполіції; підвищення спеціальних знань та вмінь працівників оперативних підрозділів щодо отримання інформації о наркозлочинцях за допомогою мережі Інтернет; виявлення та залучення сучасних технологій із метою документування злочинних дій, особливо за відсутності можливості безпосереднього спостереження за особою, що здійснює незаконний збут наркотичних засобів та психотропних речовин.

**Висновки.** З огляду на вищевикладене, можна констатувати такі особливості проведення оперативної закупки наркотичних засобів та психотропних речовин:

1. У законодавстві спостерігається неоднозначність тлумачення сутності, змісту, мети та визначення оперативної закупки, що тягне за собою проблеми організаційно-тактичного характеру та дає достатньо широкий діапазон для їх тлумачення. На нашу думку, найбільш удалим поняттям, яке розкриває зміст та мету оперативної закупки, регламентоване п. 1.12.3. Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, затвердженої Наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Державної митної служби України, зареєстрованими у Міністерстві юстиції України від 16.11.2012 №114/1042/516/1199/936/1687/5 [4], а саме оперативна закупка полягає в імітації при-

дання або отримання, у тому числі безоплатного, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності товару, обіг якого обмежений чи заборонений чинним законодавством, із метою викриття і документування факту вчинення злочину та особи, яка його вчинила.

2. Оперативна закупка наркотичних засобів та психотропних речовин повинна проводиться лише відповідно до чинного законодавства, а саме під час досудового розслідування, після внесення інформації про нього до Єдиного реєстру.

3. Організаційно-тактичні алгоритми проведення оперативної закупки наркотичних засобів та психотропних речовин за «безконтактного» їх збути потребують теоретико-правового та науково-практичного оновлення. Це повинно відбуватися за такими напрямами: здійснення організаційно-правового забезпечення взаємодії оперативних підрозділів Національної поліції та кіберполіції; підвищення спеціальних знань та вмінь працівників оперативних підрозділів щодо отримання інформації о наркозлочинцях за допомогою мережі Інтернет; залучення сучасних технологій із метою документування злочинних дій, особливо за відсутності можливості безпосереднього спостереження за особою, що здійснює незаконний збут наркотичних засобів та психотропних речовин.

### Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. №№ 9-13. Ст. 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 20.08.2021).

2. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> (дата звернення: 24.08.2021).

3. Закон України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» від 15.02.1995. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 10. Ст. 62. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.08.2021).

4. Інструкція про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, затверджена Наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордон-

ної служби України, Міністерства фінансів України, Державної митної служби України, зареєстрованими у Міністерстві юстиції України від 16.11.2012 №114/1042/516/1199/936/1687/5. *Мін'юст України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12#Text> (дата звернення: 01.09.2021).

5. Сулейманова З.Р. Оперативна закупівля наркотичних засобів у структурі тактичної операції. URL: [www.lex-line.com.ua](http://www.lex-line.com.ua).

6. Оперативно-розыскная деятельность : учебник / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, А.Ю. Шумилова. Москва, 2011.

7. Давыдов Я.В. Оперативно-розыскная деятельность : конспект лекций. Москва, 2007.

8. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. 244 с.

9. Основы оперативно-розыскной деятельности : учебник / под ред. В.Б. Рушайло. Санкт-Петербург : Лань, 2000, 720 с.

10. Оперативна закупка наркотичних засобів може проводитись лише у разі внесення відомостей про злочин до ЄРДР при наявності доручення на це слідчого (ВССУ від 12 травня 2016 р. у справі № 553/1018/15-к) 31.01.2017. Протокол. URL: [https://protocol.ua/ua/vssu\\_operativna\\_zakupka\\_narkotichnih\\_zasobiv\\_moge\\_provoditis\\_lishe\\_u\\_razi\\_vnesennya\\_vidomostey\\_pro\\_zlochin\\_do\\_erdr/](https://protocol.ua/ua/vssu_operativna_zakupka_narkotichnih_zasobiv_moge_provoditis_lishe_u_razi_vnesennya_vidomostey_pro_zlochin_do_erdr/).

*Головін Д. В.,  
асpirант кафедри криміналістики та психології  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ*

## ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ ОСКАРЖЕННЯ УХВАЛ СЛІДЧОГО СУДДІ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

Денисовський М. Д., Томчук І. О., Колінько С. Ю.

Метою статті є висвітлення актуальних для сучасної правозастосованої практики проблемних питань, пов'язаних з оскарженням ухвал слідчого судді під час досудового розслідування у кримінальному процесі.

Авторами зазначено, що однією з гарантій забезпечення захисту прав, а також законних інтересів учасників кримінального провадження є передбачений порядок оскарження ухвал слідчого судді під час досудового розслідування. Ідеється про реалізацію суб'єктивного права на судовий захист, який неодноразово ускладнюється ухваленням незаконних та необґрунтованих судових рішень.

Досліджено основні риси інституту оскарження ухвал слідчого судді під час досудового розслідування. Проведено аналіз статті 309 Кримінального процесуального кодексу України, де вказано перелік ухвал слідчого судді, які можуть бути оскаржені під час досудового розслідування, та зроблено висновок, що він потребує розширення з наступним внесенням змін до Кримінального процесуального кодексу України. Звернуто увагу на те, ще не всі скарги водночас підлягають оскарженню. Скарги на інші ухвали слідчого судді, які не передбачені у статті 309 Кримінального процесуального кодексу України, оскарженню не підлягають і запереченні проти них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді.

Однією з головних характерних ознак інституту оскарження ухвали слідчого судді під час досудового розслідування визначено ініціювання процесу оскарження лише в разі волевиявлення зацікавленої особи, що означає те, що ніхто не може бути примушений до подання скарги або відмови від неї.

Виокремлено й охарактеризовано законодавчі особливості стосовно апеляційної перевірки ухвал слідчого судді під час досудового розслідування у кримінальному процесі, які зумовлені характером ухвалених ним процесуальних рішень, необхідністю невідкладної перевірки їхньої законності й обґрунтованості.

Також авторами розглянуто проблеми, з якими стикаються учасники кримінально-процесуальних

правовідносин під час оскарження ухвал слідчого судді на стадії досудового розслідування, та запропоновано шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** апеляційний перегляд, свобода оскарження, судовий захист, диспозитивність, оскарження ухвал слідчого судді під час досудового розслідування.

Denysovskyi M. D., Tomchuk I. O., Kolinko S. Yu. The concept and significance of the institute of appealing the investigating judge's decisions during the pre-trial investigation in the criminal process

The purpose of this article is to cover issues relevant to modern law practice, related to appealing the investigating judge's decisions during the pre-trial investigation in criminal proceedings.

The authors note that one of the guarantees of defense of participants' rights and legitimate interests in the criminal proceedings is the procedure for appealing the investigating judge's decisions during the pre-trial investigation. It is about the realization of the right to judicial protection, which is repeatedly complicated by the adoption of illegal and unfounded court decisions.

The main features of the institute of appealing the investigating judge's decisions during the pre-trial investigation are investigated. An analysis of Article 309 of the Criminal Procedure Code of Ukraine is made, which lists the decisions of the investigating judge that can be appealed during the pre-trial investigation and concludes that it needs to be expanded with subsequent amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine. Attention is drawn to the fact that not all complaints are subject to appeal. Complaints against other decisions of the investigating judge, which are not provided for in Article 309 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, are not subject to appeal, and objections against them may be filed during the preliminary proceedings in court.

One of the main features of the institute of appealing the investigating judge's decisions during the pre-trial investigation is the initiation of the appeal process only in case of expression of will of interested person, which means that no one may be forced to file a complaint.

The legislative peculiarities concerning the appeal review of the investigating judge's decisions during the pre-trial investigation in criminal proceedings, which

*are due to the nature of procedural decisions, the need for immediate verification of their legality and validity, are highlighted and characterized.*

*The authors also consider the problems faced by the participants of criminal procedure during the appealing of the investigating judge's decisions at the stage of pre-trial investigation and suggest ways to solve them.*

**Key words:** appeal review, freedom of appeal, judicial protection, dispositiveness, appealing the investigating judge's decisions during pre-trial investigation.

### **Постановка проблеми та її актуальність.**

Будь-яка сучасна судова система світу є ефективною та дієвою суперечкою за умови наявності розвинутого інституту перевірки судових рішень, який уважається однією з найбільш важливих зasad у сфері правосуддя і гарантує забезпечення законності та правопорядку в державі. Право на судовий захист, закріплена у ст. 55 Конституції України, є невід'ємним конституційним правом людини та громадянина [1].

Відповідно до ст. 32 Декларації прав людини і громадянина кожному гарантується судовий захист прав та свобод. Варто відзначити, що право на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого судді, прокурора, слідчого є однією з найважливіших гарантій захисту прав та свобод особи під час досудового розслідування. Цим зумовлено визнання його забезпечення однією із зasad кримінального провадження, що зазначено у ст. ст. 7, 24 Кримінального процесуального кодексу України (далі - КПК України) [2]. Однак реалізація суб'єктивного права на судовий захист ускладнюється ухваленням незаконних і необґрутованих судових рішень. Саме тому це питання натепер потребує ретельного вивчення.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Інститут перегляду судових рішень у кримінальному процесі був предметом дослідження у працях багатьох учених, зокрема: Н.Р. Бобечка, В.М. Беднарської, І.І. Ємельянової, Д.І. Клепки, Є.Г. Коваленка, О.Ю. Костюченко, В.Т. Маліренка, В.І. Марініва, І.Ю. Мірошнікова, В.І. Сліпченка, В.І. Теремецького й інших. Проте у працях цих та інших науковців не було приділено належної уваги проблемам апеляційного оскарження рішень слідчого судді під час досудового провадження. Служним убачаємо зауважити, що ними неодноразово наголошувалося на тому, що необхідними кроками в реформуванні вітчизняного кримінального процесуального законодавства має бути саме вдосконалення процедури перегляду

судових рішень [4, с. 52]. Передусім ідеється про оскарження ухвал слідчого судді.

**Метою статті** є схарактеризувати особливості інституту оскарження ухвал слідчого судді під час досудового розслідування, складові частини предмета такого оскарження, визначити процесуальний статус особи - суб'єкта права на оскарження ухвал слідчого судді під час досудового розслідування, проаналізувати проблеми, з якими стикаються учасники кримінально-процесуальних правовідносин під час оскарження ухвал слідчого судді на стадії досудового розслідування, та запропонувати шляхи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Після набрання чинності у 2012 р. КПК України в судах загальної юрисдикції було запроваджено інститут слідчого судді - це особа, яка спеціально уповноважена на здійснення контролю за дотримання прав і свобод сторін кримінального провадження під час досудового розслідування. Однак рішення слідчого судді не завжди відповідають принципам справедливості, законності та верховенства права, можуть бути необґрутованими та незаконними.

Забезпечення права на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності є однією із загальних зasad кримінального провадження (п. 17 ч. 1 ст. 7 КПК України), з якою мають узгоджуватися зміст і форма кримінального провадження. Так, вона передбачає, що «кожному гарантується право на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності суду, слідчого судді, прокурора, слідчого в порядку, передбаченому цим Кодексом» (ч. 1 ст. 24 КПК).

Гл. 26 КПК України під час досудового розслідування закріплює чотири окремі порядки оскарження, що підкреслює особливі значення цієї процедури як гарантії захисту прав і законних інтересів учасників кримінального провадження на цьому етапі судочинства [5], зокрема й оскарження ухвал слідчого судді. Характерними рисами інституту оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування є: свобода оскарження; урегульованість; активна поведінка заінтересованої особи; гарантованість; диспозитивність [9, с. 14].

Однією з головних характерних ознак інституту оскарження ухвали слідчого судді під час досудового розслідування є саме свобода оскарження. За положеннями ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Отже, свобода оскарження

## Організаційно-правові аспекти досудового слідства

полягає в забороні встановлення законодавцем будь-яких обмежень щодо реалізації права на оскарження [3, с. 123]. Також однією з характерних рис даного інституту є діяльність зацікавленої особи, що спрямована на реалізацію свого права. Ініціювання процесу оскарження, передусім залежить від волевиявлення зацікавленої особи. Оскарження рішень слідчого судді виникає в тому разі, коли такими рішеннями порушено права або законні інтереси учасника кримінально-процесуальних відносин. Проте сам факт порушення цих прав або інтересів є лише підставою для звернення до суду з метою захисту свого порушеного права, але якщо особа своїми діями не реалізує свого права на оскарження, процес оскарження так і не почнеться [7, с. 212]. Отже, рішення суб'єкта щодо звернення зі скаргою є вільним, ніхто не може бути примушений до подання скарги або відмови від неї. Крім того, особа в будь-який момент може подати клопотання про залишення скарги без розгляду [7, с. 213].

Не менш важливою ознакою даного інституту є гарантованість. Дано ознака забезпечує кожній особі, яка бере участь у кримінально-процесуальних відносинах і звертається з відповідною скаргою, гарантію, що її скарга буде розглянута, буде проведено необхідну перевірку, ухвалено відповідне рішення і вжито заходів для відновлення порушених прав.

Варто згадати, що у ст. 309 КПК України є чітке визначення кола ухвал слідчого судді, що можуть бути оскаржені в апеляційному порядку під час провадження досудового розслідування. До них віднесено ухвали про: 1) відмову в наданні дозволу на затримання; 2) застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою або відмову в його застосуванні; 3) продовження строку тримання під вартою або відмову в його продовженні; 4) застосування запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту або відмову в його застосуванні; 5) подовження строку домашнього арешту або відмову в його подовженні; 5<sup>1</sup>) застосування запобіжного заходу у вигляді застави або відмову в застосуванні такого заходу; 6) поміщення особи у приймальник-розподільник для дітей або відмову в такому поміщенні; 7) продовження строку тримання особи у приймальнiku-розподільнику для дітей або відмову в його продовженні; 8) направлення особи до медичного закладу для проведення психіатричної експертизи або відмову в такому направленні; 9) арешт майна або відмову в ньому; 10) тимчасовий доступ до речей і документів, якими дозволено вилу-

чення речей і документів, які посвідчують користування правом на здійснення підприємницької діяльності, або інших, за відсутності яких фізична особа - підприємець чи юридична особа позбавляються можливості здійснювати свою діяльність; 11) відсторонення від посади або відмову в ньому; 11<sup>1</sup>) продовження відсторонення від посади; 12) відмова у здійсненні спеціального досудового розслідування; 13) закриття кримінального провадження на підставі ч. 9 ст. 284 КПК України [2].

У ч. 2 ст. 309 КПК України зазначено, що під час досудового розслідування також можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали слідчого судді про відмову в задоволенні скарги на постанову про закриття кримінального провадження або на рішення слідчого, прокурора про відмову в задоволенні клопотання про закриття кримінального провадження на підставі п. 9<sup>1</sup> ч. 1 ст. 284 КПК України, про скасування повідомлення про підозру чи відмову в задоволенні скарги на повідомлення про підозру, повернення скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого, прокурора або відмову у відкритті провадження за нею.

Згідно із ч. 3 ст. 309 КПК України скарги на інші ухвали слідчого судді оскарженню не підлягають, заперечення проти них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді. Варто зазначити, що стосовно цього тривають численні дискусії.

Так, наприклад, ухвали слідчих суддів, поставлені в порядку ст. ст. 28, 114 КПК України, відповідно до положень ст. 309 КПК України окремому апеляційному оскарженню не підлягають.

Такий висновок зробила Друга судова палата Касаційного кримінального суду (далі - ККС) у складі Верховного Суду (далі - ВС) після розгляду касаційної скарги прокурора на ухвалу апеляційного суду. Цією ухвалою прокурору було відмовлено у відкритті апеляційного провадження за його скаргою на ухвалу слідчого судді місцевого суду. Слідчий суддя ухвалою частково задовільнив клопотання адвоката особи і встановив однімісячний строк із дня проголошення ухвали для закінчення проведення досудового розслідування та для ухвалення прокурором одного з передбачених ч. 1 ст. 283 КПК України процесуальних рішень у кримінальному провадженні за підозрою особи у вчиненні злочинів, передбачених ч. 2 ст. 364 (зловживання владою або службовим становищем), ч. 2 ст. 366 (службове підроблення) Кримінального кодексу (далі - КК) України.

У касаційній скарзі прокурор просив скасувати ухвалу апеляційного суду і призначити новий

розгляд у цьому суді. Він зазначив, що відмова у відкритті апеляційного провадження на підставі ч. 4 ст. 399 КПК України суперечить загальним зasadам кримінального провадження, зокрема щодо забезпечення права на оскарження процесуальних рішень, у такому разі - ухвали слідчого судді, яка не передбачена кримінальним процесуальним законом.

ККС ВС залишив без задоволення цю скаргу з огляду на таке. Вичерпний перелік ухвал слідчого судді, які можуть бути оскаржені під час досудового розслідування в апеляційному порядку, викладено в ч. ч. 1 та 2 ст. 309 КПК України. І цей перелік розширеному тлумаченню не підлягає. Постановлена в цьому провадженні ухвала слідчого судді, якою частково задоволено клопотання захисника про встановлення строку досудового розслідування і зобов'язання виконання процесуальних дій, до вказаного переліку не входить.

Відповідно до ч. 4 ст. 399 КПК України, якщо апеляційна скарга подана на судове рішення, яке не підлягає оскарженню в апеляційному порядку, суддя-доповідач відмовляє у відкритті провадження. Отже, суддя апеляційного суду, з дотриманням вимог ч. 3 ст. 307, ст. 309, ч. 4 ст. 399 КПК України, правильно встановив, що оспорювана ухвала слідчого судді не підлягає оскарженню в порядку апеляційної процедури, і обґрунтовано відмовив у відкритті апеляційного провадження, належним чином умотивував своє рішення [8].

Уважаємо за доцільне розширити в ч.1 ст. 309 КПК України перелік ухвал слідчого судді, постановлених під час досудового розслідування, які можна оскаржити в апеляційному порядку.

Відповідно до ч. 4 ст. 176 КПК України, під час досудового розслідування слідчий суддя за клопотанням слідчого, погодженого із прокурором, або за клопотанням прокурора ухвалює рішення про вживання всіх запобіжних заходів. Водночас у п. п. 2, 4, 5<sup>1</sup> ч. 1 ст. 309 КПК України встановлено, що оскаржити в апеляційному порядку можна лише ухвали слідчого судді про застосування запобіжних заходів у виді тримання під вартою, домашнього арешту, а також застави або про відмову в цьому.

З таким правовим регулюванням не можна погодитись, оскільки в цьому вбачається порушення ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушенено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі. Тому

вважаємо, що вказаний у ст. 309 КПК підхід законодавця обмежує забезпечення права на апеляційний перегляд справи, що має гарантуватися стосовно всіх судових рішень, зокрема й ухвал слідчого судді під час досудового розслідування.

Також варто підкреслити формулювання ч. 3 ст. 309 КПК, яка дослівно передбачає неможливість оскарження «скарг на інші ухвали слідчого судді». Звертаючи увагу на вказану проблему, дослідники зазначають, що речення ч. 3 ст. 309 КПК побудовано таким чином, що оскарженню не підлягають саме скарги на інші ухвали слідчого судді, натомість, практика керується тим, що оскарженню не підлягають інші ухвали слідчого судді, що не є обґрунтованим [6]. Тому дане питання потребує законодавчого уточнення.

Відповідно до ст. 393 КПК апеляційну скаргу на ухвали слідчого судді під час досудового розслідування мають право подати: 1) обвинувачений, стосовно якого ухвалено обвинувальний вирок, його законний представник чи захисник (у частині, що стосується інтересів обвинуваченого); 2) обвинувачений, стосовно якого ухвалено виправдувальний вирок, його законний представник чи захисник (у частині мотивів і підстав для виправдання); 3) підозрюваний, обвинувачений, його законний представник чи захисник; 4) законний представник, захисник неповнолітнього чи сам неповнолітній, щодо якого вирішувалося питання про застосування примусового заходу виховного характеру (у частині, що стосується інтересів неповнолітнього); 5) законний представник та захисник особи, щодо якої вирішувалося питання про застосування примусових заходів медичного характеру; 6) прокурор; 7) потерпілий або його законний представник чи представник (у частині, що стосується інтересів потерпілого, але в межах вимог, заявлених ними в суді першої інстанції); 8) цивільний позивач, його представник або законний представник (у частині, що стосується вирішення цивільного позову); 9) цивільний відповідач або його представник (у частині, що стосується вирішення цивільного позову); 9<sup>1</sup>) представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження (у частині, що стосується інтересів юридичної особи); 9<sup>2</sup>) фізична або юридична особа (у частині, що стосується її інтересів під час вирішення питання про долю речових доказів, документів, які були надані суду); третя особа (у частині, що стосується її інтересів під час вирішення питання про спеціальну конфіскацію); 9<sup>3</sup>) викривач (у частині, що стосується його

## Організаційно-правові аспекти досудового слідства

інтересів під час вирішення питання виплати йому винагороди як викривачу); 10) інші особи у випадках, передбачених цим Кодексом [2].

Безпосередньо ст. 309 КПК України не передбачає суб'єктів, які мають право оскаржувати чи інше рішення слідчого судді. Така позиція може привести до неоднакового застосування норм кримінального процесуального права. Тому з метою усунення суперечностей науковцями було запропоновано декілька шляхів удосконалення чинного кримінального процесуального законодавства. Деякі вчені, зокрема, уважають, що було б доцільно доповнити ч. ч. 1, 2 ст. 309 КПК України щодо кожної ухвали слідчого судді положенням про те, кому надається право оскаржити її в апеляційному порядку. Інші автори зазначають необхідність положення «апеляцію мають право подати інші особи у випадках, передбачених цим Кодексом» замінити положенням, що «апеляцію мають право подати інші особи, інтересів яких стосується судове рішення» [3, с. 130]. Уважаємо, що з таким формулюванням варто було б погодитися і внести запропоновані зміни до чинного КПК України.

Крім того, варто зазначити, що стосовно ухвал слідчого судді під час досудового розслідування уявляється, що правом на подання апеляційної скарги передусім наділений прокурор, який здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у відповідному кримінальному провадженні. Окрім зазначених проблемних питань, у кримінальній процесуальній науці не існує єдиної думки щодо того, чи подання апеляційної скарги прокурором є його правом, чи обов'язком. Як зазначає В.Т. Маляренко стосовно цього, виходячи з того, що на прокурора покладений обов'язок на всіх стадіях кримінального судочинства своєчасно вживати передбачені законом заходи щодо усунення всяких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили, прокурор зобов'язаний подати апеляцію на судове рішення незалежно від того, чиї інтереси порушуються [4, с. 52].

Відповідно до ч. 1 ст. 532 КПК України, ухала слідчого судді набирає чинності після закінчення строку подання апеляційної скарги, установленого КПК України, якщо таку скаргу не було подано. Подання апеляційної скарги на ухвалу слідчого судді зупиняє набрання нею чинності, але не зупиняє її виконання, крім випадків, установлених КПК України, наприклад в разі оскарження рішення щодо видачі (екстрадиції) особи (ч. 6 ст. 591 КПК). Стосовно апеляційної перевірки ухвал слідчого судді законодавець передба-

чив деякі особливості, які зумовлені характером ухвалених ним процесуальних рішень, необхідністю невідкладної перевірки їхньої законності й обґрутованості.

Перша особливість полягає в тому, що встановлений спрощений порядок подачі апеляційної скарги на ухвалу слідчого судді. Вона подається безпосередньо до суду апеляційної інстанції (п. 2 ч. 1 ст. 395 КПК України). Безліч науковців звертають увагу на те, що у КПК України не визнанено, як потрібно діяти в тому разі якщо учасник досудового провадження подає апеляційну скаргу не одразу до суду апеляційної інстанції, а до того суду, слідчий суддя якого постановив ту чи іншу ухвалу, передбачену ст. 309 КПК України. Тому деякі науковці-криміналісти вважають, що ч. 1 ст. 395 КПК України варто доповнити положенням про те, що суд першої інстанції, до якого надійшла апеляційна скарга на ухвалу слідчого судді, зобов'язаний одразу ж направити її разом із належними матеріалами кримінального провадження до суду апеляційної інстанції [7, с. 225].

За положеннями ч. 2 ст. 400 КПК України, до другої особливості, як було вже зазначено вище, варто віднести те, що подання апеляційної скарги на ухвалу слідчого судді зупиняє набрання нею чинності, але не зупиняє її виконання, крім випадків, установлених КПК України [2].

Третя особливість полягає в тому, що законодавець передбачив скорочений строк подачі апеляційної ухвали на ухвалу слідчого судді - протягом п'яти днів із дня її оголошення (п. 3 ч. 2 ст. 395 КПК України). Згідно із ч. 3 ст. 395 КПК, якщо ухвалу слідчого судді було постановлено без виклику особи, яка її оскаржує, строк апеляційного оскарження для такої особи обчислюється із дня отримання нею копії судового рішення. Після отримання апеляційної скарги на ухвалу слідчого судді суддя-доповідач невідкладно витребовує із суду першої інстанції відповідні матеріали та не пізніше як за день повідомляє особу, яка її подала, прокурора й інших заінтересованих осіб про час, дату і місце апеляційного розгляду.

Також законодавцем передбачено скорочений строк розгляду апеляційної скарги на ухвалу слідчого судді - не пізніше як через три дні після її надходження до суду апеляційної інстанції (ч. 2 ст. 422 КПК України). Такий скорочений строк зумовлений необхідністю отримання строків досудового розслідування, унеможливлення випадків необґрутованого зупинення цих строків та їх порушення. Це можна віднести до четвертої особливості [7, с. 215]. За положеннями

ч. 3 ст. 407 КПК України, за наслідками розгляду апеляційної скарги на ухвалу слідчого судді суд апеляційної інстанції має право залишити ухвалу без змін або ж скасувати її і постановити нову ухвалу [2].

**Висновки.** Зважаючи на вищевикладене, варто зазначити, що інститут оскарження ухвал слідчого судді під час досудового розслідування покликаний спростити окремі судові процедури, полегшити доступ до правосуддя загалом, проте поки що він не повною мірою служить цій меті, а тому потребує доопрацювання. Уважаємо, що вказаний у ст. 309 КПК України підхід законодавця обмежує забезпечення права на апеляційний перегляд справи, що має гарантуватися стосовно всіх судових рішень, зокрема й ухвал слідчого судді під час досудового розслідування. Саме тому доцільно було б розширити в ч. 1 ст. 309 КПК України перелік ухвал слідчого судді, постановлених під час досудового розслідування, які можна оскаржити в апеляційному порядку. Некоректним убачаємо і законодавче формулювання ч. 3 ст. 309 КПК України «скарги на інші ухвали слідчого судді оскарженю не підлягають і заперечення против них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді». Адже дослівно ідеться про неможливість оскарження «скарг на інші ухвали слідчого судді», проте практика йде шляхом неможливості оскарження інших ухвал, які не передбачені в ч. ч. 1 та 2 ст. 309 КПК України.

Саме тому пропонуємо внесення змін до ч. 1 ст. 309 КПК України та передбачити таке: «Ухвали слідчого судді під час досудового розслідування можуть бути оскаржені в апеляційному порядку». Ч. ч. 2, 3 ст. 309 КПК України відповідно треба вилучити.

#### Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 04.08.2021).
2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон від 19 листопада 2012 р. № 4651-VI.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 27.07.2021).

3. Костюченко О.Ю. Апеляційне оскарження судових рішень у кримінальному процесі України : монографія. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2006. 182 с.

4. Маляренко В.Т. Коментар до гл. 31 «Провадження в суді апеляційної інстанції» Кримінального процесуального кодексу України : науково-практичний коментар Т.В. Маляренко. Харків, 2017. С. 52-70.

5. Нікшов Г.І. Відмова у правосудді: формалізм проти права. URL: <http://blog.liga.net/user/gnikshov/article/27544> (дата звернення: 30.07.2021).

6. Остапенко Е.М. Оскарження будь-якої ухвали слідчого судді - місія нездійснена? URL: <https://blog.liga.net/user/eostapenko/article/32420> (дата звернення: 01.08.2021).

7. Тацій В.Я., Шило О.Г. Кримінальний процес : підручник / за ред. В.Я. Тація, О.Г. Шила. Харків : Право, 2013. 365 с.

8. Постанова ККС ВС щодо оскарження ухвал слідчих суддів від 18 жовтня 2019 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85033376>.

9. Клепка Д.І. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування як окремий вид провадження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2017. 20 с. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13448/1/Klepka\\_2017.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13448/1/Klepka_2017.pdf) (дата звернення: 12.08.2021).

Денисовський М. Д.,  
кандидат юридичних наук,  
декан юридичного відділення  
Галицького коледжу імені В'ячеслава Чорновола

Томчук І. О.,  
кандидат юридичних наук,  
завідувач кафедри права  
Галицького коледжу імені В'ячеслава Чорновола

Колінсько С. Ю.,  
здобувач вищої освіти юридичного відділення  
Галицького коледжу імені В'ячеслава Чорновола

## ТАКТИКА ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧОГО ОГЛЯДУ МІСЦЯ ВЧИНЕННЯ КІБЕРДИВЕРСІЇ

Пелещак О. Р.

Швидка інформатизація суспільства, розвиток новітніх технологій сприяють не лише покращенню умов роботи, пришвидшенню робочих процесів, розширенню кордонів співпраці, але й виникненню нових видів злочинів. Серед них порушення безпеки громадян, збереження конфіденційності персональних даних, захисту комерційної та інших видів таємниць, втрати важливої інформації через технічні збої, протиправні посягання на електронні бази та інформаційні ресурси, найбільш небезпечними серед них є кібердиверсії, що загрожують системам вітчизняного державного та військового управління, економіці та промисловості, життю і здоров'ю громадян України. Ситуація ускладнюється відсутністю відповідних норм у Кримінальному кодексі України, Кримінальному процесуальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення, а також відсутністю в них інституту електронних доказів, що в сукупності передає приєднанню особи до кримінальної відповідальності.

Метою статті є дослідження тактики проведення слідчого огляду місця вчинення кібердиверсії.

У статті розглянуто підготовчий, робочий і заключний етапи проведення слідчого огляду місця вчинення кібердиверсії, специфічні обставини та криміналістичні особливості. Перший етап по суті організаційний та починається з ухвалення рішення про проведення слідчого огляду.

Висвітлено заходи підготовчого, організаційного характеру та загальний алгоритм дій учасників слідчого огляду. Акцентовано увагу на процесі виявлення та фіксації електронних доказів.

Доведено, що лише правова освіченість, технічна обізнаність учасників слідчого огляду в новітніх інформаційних технологіях та наявність відповідного матеріально-технічного і програмного забезпечення визначають успіх проведеного слідчого огляду і кримінального провадження загалом.

**Ключові слова:** слідчий огляд, тактика проведення, кібердиверсія, електронні докази, новітні технології.

Peleshchak O. R. Tactics of conducting an investigative examination of cyber sabotage crime scene

Rapid computerization of society, the development of new technologies contribute not only to improving working conditions, speeding up work processes, expanding the boundaries of cooperation but also the emergence of new types of crime. These include ensuring the safety of citizens, maintaining the confidentiality of personal data, protection of commercial and other secrets, loss of important information due to the technical failures, illegal encroachments on electronic databases and information resources and the most dangerous among them are cyber sabotage, threatening the systems of domestic state and military administration, economy and industry as well as life and health of citizens of Ukraine. The situation is complicated by the lack of relevant rules in the Criminal Code of Ukraine, the Criminal Procedure Code of Ukraine and the Code of Ukraine on Administrative Offenses, as well as the lack of the institution of electronic evidence, which together prevent a person from being prosecuted.

The purpose of the article is to study the tactics of investigative inspection of the cyber sabotage crime scene.

The article considers the preparatory, working and final stages of the investigative examination of the cyber sabotage crime scene, specific circumstances and forensic features. The first stage, in its essence, is organizational and begins with the decision to conduct an investigative review.

Measures of preparatory and organizational character and the general algorithm of actions of participants of investigative examination are covered in the article. Emphasis is placed on the process of detecting and recording electronic evidence.

It is proved that only legal education as well as technical knowledge of the participants of the investigative examination in the latest information technologies and the availability of appropriate material, technical and software determine the success of the conducted investigative examination and criminal proceedings in general.

**Key words:** investigative examination, tactics, cyber sabotage, electronic evidence, new technologies.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Швидка інформатизація суспільства, розвиток новітніх технологій сприяють не лише покращенню умов роботи, пришвидшенню робочих процесів, розширенню кордонів співпраці, але й виникненню нових видів злочинів. Проблем, які потребують постійного доопрацювання та вдосконалення методів і засобів їх вирішення, стає все більше. Серед них гарантування безпеки громадян, збереження конфіденційності персональних даних, захист комерційної інших видів таємниць, втрата важливої інформації через технічні збої, протиправні посягання на електронні бази й інформаційні ресурси [1, с. 303], найбільш небезпечними серед них є кібердиверсії, що загрожують системам вітчизняного державного та військового управління, економіці та промисловості, життю і здоров'ю громадян України [2, с. 226]. Майже кожного дня в засобах масової інформації з'являються повідомлення про здійснення кібератак на державні підприємства, установи, організації. Ситуація ускладнюється відсутністю відповідних норм у Кримінальному кодексі України, Кримінальному процесуальному кодексі України (далі - КПК України) та Кодексі України про адміністративні правопорушення, а також відсутністю в них інституту електронних доказів, що в сукупності перешкоджає притягненню особи до кримінальної відповідальності.

Аналіз матеріалів кримінальних проваджень, відкритих за ознаками злочинів досліджуваної категорії, свідчить про те, що у 20% учинених злочинів у кіберпросторі місце використання технічних засобів для неправомірного доступу до комп'ютерної інформації перебувало за межами України, у 40% таких злочинів - місце підготовки злочину (розроблення вірусу, програм зламу, добору паролів); у 10% злочинів - місце (комп'ютер, сервер або стример) обробки інформаційного продукту як предмета посягання [3, с. 112]. Ми ж розглянемо ситуацію, коли кібердиверсію вчинено на території України, є можливість безпосереднього доступу до місця сконення злочину. Важливо, щоб доказова база була зібрана на законних підставах, оскільки лише тоді вона матиме статус законно отриманих доказів [4]. Особливої ваги в цьому світлі набуває саме початковий етап розслідування. Для отримання початкової інформації про вчинення злочину до початку кримінального провадження слідчий може провести тільки огляд місця події, основними завданнями якого є встановлення обставин події, виявлення, фіксація, вилучення й оцінка слідів злочину, отримання

інформації, необхідної для побудови та перевірки версій і проведення подальшої розшукової роботи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні питання захисту критичної інфраструктури, як найбільш частого об'єкта кібердиверсій, загалом регулюється Директивою Ради Європейського Союзу «Про ідентифікацію і визначення європейських критичних інфраструктур та оцінювання необхідності покращення їх охорони та захисту» від 8 грудня 2008 р., рішенням Ради національної безпеки і оборони (далі - РНБО) України «Про вдосконалення заходів забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури» від 29 грудня 2016 р., рішенням РНБО України «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз енергетичній безпеці України та посилення захисту критичної інфраструктури» від 16 лютого 2017 р., рішенням РНБО «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз енергетичній безпеці України та посилення захисту критичної інфраструктури» від 16 лютого 2017 р., розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі - КМУ) «Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури» від 6 грудня 2017 р., постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення огляду стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимоги щодо захисту якої встановлена законом» від 11 листопада 2020 р. [5].

Одним із чинників ризику для державних підприємств, установ і організацій є застосування шкідливого програмного забезпечення або програм із прихованими небезпечними складовими частинами, державними органами. Ця проблема актуальна не лише для України. Так, 7 червня 2021 р. Президент США Джо Байден підписав розпорядження про кібербезпеку, яке включає нові вимоги щодо безпеки до постачальників програмного забезпечення, які продають програмне забезпечення уряду США. Ці новації зачіпають і приватний сектор. У документі йдеться про розробку пілотних програм для створення рейтингів та спеціального маркування для позначення безпечної споживчого програмного забезпечення. Також пропонується створити спеціальний державний орган для виявлення, розслідування кібердиверсій, обміну інформацією з іншими державними органами, що в сукупності має визначити майбутнє правил кібербезпеки [6].

В Україні ж із метою забезпечення безперебійного та стійкого функціонування об'єктів критичної інфраструктури, запобігання проявам несанк-

## Організаційно-правові аспекти досудового слідства

---

ціонованого втручання в їхнє функціонування, прогнозування та запобігання кризовим ситуаціям на об'єктах критичної інфраструктури, підвищення рівня їхнього захисту, безпеки та стійкості до загроз будь-якого типу розроблено проект закону «Про критичну інфраструктуру та її захист» від 18 березня 2021 р. [7].

Безпосередньо порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції Єкспертної служби Міністерства внутрішніх справ на спеціалізованій пересувній лабораторії на стадії досудового розслідування, а також обов'язки та повноваження працівників як спеціалістів під час проведення огляду місця події визначає Інструкція про порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції та Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України як спеціалістів для участі у проведенні огляду місця події, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 3 листопада 2015 р.

Тактика проведення саме слідчого огляду місця події є предметом досліджень багатьох науковців, серед них В.І. Алексейчук, О.В. Батюк [8], П.Д. Біленчук, Ю.О. Гресь, В.О. Комаха, О.В. Одерій, О.А. Самойленко, К.О. Чаплинський, Б.В. Черняховський та багато інших. Проте специфічні обставини та криміналістичні особливості, що впливають на тактику проведення слідчого огляду місця вчинення кібердиверсії, потребують більш прискіпливого дослідження з метою розроблення відповідних рекомендацій та необхідності проведення роботи над типовими помилками.

**Метою статті** є дослідження тактики проведення слідчого огляду місця вчинення кібердиверсії.

### Виклад основного матеріалу.

#### 1. Підготовчий етап проведення слідчого огляду місця вчинення кібердиверсії

Відповідно до п. 1 ст. 237 КПК України з метою виявлення та фіксації відомостей щодо обставин учинення кримінального правопорушення слідчий, прокурор проводять огляд місцевості, приміщення, речей та документів.

Дана слідча дія дає змогу встановити великий обсяг доказів, які належать до складу злочину (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'ективна сторона), потребує застосування відповідних тактичних прийомів і засобів криміналістичної техніки.

Умовно науковці поділяють процес здійснення слідчого огляду на три взаємопов'язані етапи: підготовчий, робочий і заключний. Перший, по

суті організаційний, є безпосередньою підготовкою до наступного робочого етапу та починається з ухвалення рішення про його проведення.

До виїзду на місце проведення огляду місця події у кримінальних провадженнях щодо вчинення кібердиверсії безпосереднім обов'язком слідчого є встановлення і документальна фіксація підстав та законності проведення слідчого огляду. Потім проводяться такі обов'язкові підготовчі й організаційні заходи, як забезпечення охорони місця події й об'єктів огляду до прибуття слідчо-оперативної групи (далі - СОГ), з'ясування особливостей імовірного місця вчинення злочину та потенційних об'єктів огляду, за можливості припинення або послаблення шкідливих наслідків злочину, забезпечення присутності осіб, що можуть надати інформацію щодо факту події. Аналіз вищезазначених чинників надасть змогу визначити необхідний склад СОГ, яка забезпечить належний супровід і технічну підтримку слідчого. До них варто віднести інспектора-криміналіста, оперативних працівників підрозділу боротьби з кіберзлочинністю, працівників СБУ й інших спеціалістів, що забезпечать пошук, фіксацію, вилучення, опис та інтерпретацію слідів за допомогою спеціальних знань, а також відеофіксацію огляду місця події. Наявність криміналістичної валізи для фіксації та вилучення матеріальних слідів злочину, необхідного криміналістичного технічного і програмного забезпечення спеціаліста, який супроводжує слідчий огляд, та інструментів для вилучення обладнання є обов'язковою.

У разі необхідності доступу до інформації з обмеженим доступом чи персональних даних, які могли стати об'єктом правопорушення чи необхідні для встановлення обставин злочину, застосовуються ст. ст. 159, 160 КПК України. У такому разі виносиється ухвала суду про надання дозволу на тимчасовий доступ до такої інформації з метою її огляду та, у разі необхідності, копіювання.

Після прибуття на місце події члени СОГ з'ясовують обставини вчинення кримінального правопорушення, встановлюють свідків, прикмети осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, та ймовірні шляхи їх відступу, уживають заходів для переслідування транспортних засобів, що використовувалися злочинцями, у разі необхідності.

Потім виконуються такі дії: фіксація часу прибуття на місце проведення огляду, час початку слідчої дії; під час проведення огляду у власності заявника/потерпілого, отримання у присутності понятіх добровільної письмової згоди на огляд

місцевості, приміщення й іншого майна; встановлення місця зовнішнього підключення до будівлі електропостачання, комунікаційних і мережевих кабелів, організація їхньої охорони на час проведення огляду; збір попередніх відомостей (опитування) від осіб, які перебувають на місці події, для врахування обставин, що можуть мати значення для проведення огляду, встановлення змін на місці події, осіб, які їх учинили, із якою метою; усунення з місця події всіх сторонніх осіб; пошук та застосування понятих (не менше двох осіб) з розрахунком кількості приміщень, у яких розташовані окремі елементи комп'ютерної системи; остаточне визначення кола інших учасників огляду (коригування складу слідчої групи); інструктаж учасників огляду, повідомлення та, у разі потреби, роз'яснення їхніх прав і обов'язків; проведення інших невідкладних дій і вжиття заходів, спрямованих на покращення умов огляду (забезпечення штучного освітлення, наявність автономних пристрій живлення для технічних засобів тощо) [9, с. 61].

Щодо понятих, як показує практика, знайти їх іноді буває нелегко, до того ж підбір понятих нерідко потребує значного часу, що негативно позначається на своєчасності проведення слідчої дії. У разі вчинення кібердиверсії до понятих пред'являється така вимога, як компетентність у тій чи тій галузі знань. Поняті повинні бути обізнані з особливістю роботи комп'ютерних і телекомунікаційних систем, бути обізнаними у комп'ютерній техніці та процесах роботи з електронною / цифровою інформацією щонайменше на рівні впевнених користувачів, для забезпечення факту усвідомлення та підтвердження останніми суті дій учасників слідчої групи. Інакше вони не можуть адекватно сприймати та, у разі необхідності, відтворювати сприйняті під час провадження даної слідчої дії [10, с. 25]. Для забезпечення таємниці слідства варто застосувати понятих із числа осіб, не пов'язаних трудовими відносинами із власниками інформації, на яку було здійснено кібернапад.

На початковому етапі також вирішують питання щодо витребування необхідної інформації від провайдерів, інших установ, що обслуговують об'єкти. Після цього підготовчий етап уважається завершеним.

## 2. Робочий етап проведення слідчого огляду місця вчинення кібердиверсії

Безпосередній огляд слідчим місцевості, приміщень, предметів, комп'ютерної техніки та документів, зокрема й електронних, для побудови слідчих версій учинення кібердиверсії є змістом робочого етапу проведення слідчого огляду. Без-

перервне вдосконалення та розвиток інформаційних та електронних систем впливають на збільшення кола завдань, які необхідно вирішити, тому в кожній конкретній ситуації вони визначаються індивідуально.

Під час огляду місця події, згідно з порядком, закріпленим у КПК України, фіксуються відомості щодо обставин учинення кримінального правопорушення, вилучаються речі та документи, які мають значення для кримінального провадження, та речі обмеженого доступу, зокрема й матеріальні об'єкти, які можуть допомогти з'ясувати обставини, що підлягають доказуванню. Забезпечується їх належне зберігання з метою подальшого направлення для проведення експертного дослідження.

Насамперед проводиться загальний огляд місця події (визначення меж місця проведення огляду, складання плану-схеми розташування об'єктів огляду, мережевих з'єднань комп'ютерів, серверів, каналів електрозв'язку тощо), встановлюється необхідний у конкретній ситуації спосіб та послідовність проведення огляду, вибір позицій відеозйомки.

Особливостями огляду й опису слідів кібердиверсії є вчинення злочину в кіберпросторі (безпосередньо або з віддаленим доступом). Знаряддями безпосереднього доступу можуть виступати флешки, диски, накопичувачі, периферійне обладнання, електронні ключі, особисті коди користувачів тощо. Мережеве устаткування, сервери, модеми, прилади супутникового зв'язку тощо віднесені до знарядь віддаленого доступу.

Способи доступу до комп'ютерної інформації також поділяються на безпосередні й опосередковані (віддалені). Під час реалізації способів безпосереднього доступу інформація знищується, блокується, модифікується, копіюється, а також може бути порушенна робота комп'ютера, комп'ютерної системи або мережі шляхом передачі відповідних команд із комп'ютера, на якому інформація зберігається. Безпосередній доступ можуть здійснювати особи, які працюють з інформацією, а також особи, які спеціально проникають у закриті зони та приміщення, де провадиться обробка інформації. Іноді злочинець із метою вилучення інформації, залишеної користувачами після роботи комп'ютера, обстежує робочі місця програмістів у пошуках чорнових записів, роздруківок, ділового листування («прибирає сміття») або здійснює перегляд і відновлення стертих програм.

Під час реалізації способів опосередкованого / віддаленого доступу до комп'ютерної інформа-

ції відбувається: підключення до лінії зв'язку, мереж законного користувача, одержання таким чином доступу до його системи, а також віддане проникнення в чужі інформаційні мережі для отримання необхідної у справі інформації [11, с. 43-44].

Після загального огляду слідчим здійснюється детальний кількісно-якісний огляд місця події. За вказівкою слідчого спеціаліст-криміналіст опрацьовує зазначені об'єкти на предмет наявності різноманітних відбитків, можливих механічних пошкоджень, наявності, нашарування/відсутності сторонніх речовин чи пилу, біологічних слідів ДНК чи одорологічних слідів тощо. Під час пошуку та фіксації дактилоскопічних слідів варто враховувати можливі наслідки застосування магнітного порошку, а також узгоджувати зі спеціалістом застосування різноманітних за спектром дії пристроїв пошуку, щоб не завдати шкоди носіям інформації, мікросхемам тощо.

Під час розгляду версії несанкціонованого втручання шляхом фізичного підключення до комп'ютерного устаткування безпосередній користувач має перевірити внутрішній вміст комп'ютерного устаткування на предмет наявності чи відсутності комп'ютерних комплектуючих, пристройів пам'яті, мікросхем тощо, слідчим проводиться огляд отриманого з метою визначення конкретного користувача. Водночас оперативно-технічний працівник СОГ оглядає точки мережевого й електропідключення на предмет можливого пошкодження кабелів (надрізання, втиснення, припаювання тощо). На цьому етапі важливо не вимикати електро живлення пристройів та механічно не роз'єднувати електричні ланцюги, не від'єднувати частини. Усі виявлені речові докази мають бути герметично запаковані, промаркіровані й опечатані для забезпечення якісного судового експертного дослідження та подальшого висновку.

На окрему увагу заслуговує огляд паперових документів, а саме журналів обліку роботи з комп'ютерним устаткуванням, роздруківок текстів комп'ютерних програм, технічної, технологічної й іншої документації. Увагу варто акцентувати на наявності підчищень, виправлень, додаткових записів, порядку нумерації сторінок, вкладень, розпоряджень на виконання певних програмно-технічних робіт із комп'ютерним устаткуванням чи заміні програмного забезпечення, уведенні додаткової інформації, не передбаченої технологічним процесом, відповідності форм запису такої інформації встановленим правилам тощо [9, с. 62].

Після детального огляду й аналізу матеріальної складової частини місця події спеціаліст розпочинає роботу з електронною інформацією. Саме від професійної роботи спеціаліста (спеціалізація якого процесуально підтверджена) часто залежать виявлення та фіксація електронних доказів кібердиверсії. Саме досконале знання організаційно-технічних особливостей пошуку і вилучення електронно-обчислювальної техніки (далі - ЕОТ) працівниками національної поліції, володіння актуальними знаннями щодо видів ЕОТ, особливостей її використання, наявності можливостей зняття інформації з електронних інформаційних систем, обсягу та характеристики інформації, що передається з / на зовнішні сервери [12, с. 118], є передумовою процесуально грамотної і технічно правильної фіксації інформації в комп'ютерах, комп'ютерних мережах і системах. Чинниками, які обов'язково варто враховувати, є наявність великого об'єму інформації, прихованіх від користувача даних, програм самознищенні чи видалення певної інформації з електронного журналу щодо дій зловмисника тощо. Неправильне поводження або тлумачення вищезазначених електронних слідів злочину, порушення вимог щодо їх фіксації можуть привести до ускладнення встановлення достовірності, виникнення непорозумінь та правових маніпуляцій у суді.

Наступним етапом огляду місця події кібердиверсії є виявлення та фіксація так званих електронних слідів за допомогою відповідного програмного забезпечення. Фіксується будь-яка зміна файлової системи (zmіна місця розташування, вмісту, форматів, характеристик окремих файлів, їх вилучення чи додавання нових, зміни контенту програмних таблиць, стану кластерів), які, на думку спеціаліста, можуть бути пов'язані з подією злочину. Показниками зовнішнього впливу і втручання в систему також є зміни змісту формату файлових характеристик, zmіна алгоритму роботи програм. Дотримання принципів належності та допустимості всіх виявлених та зафіксованих електронних доказів у кримінальному провадженні на цьому етапі забезпечується взаємодією слідчого, прокурора та спеціаліста.

Увагу слідчого, прокурора та спеціаліста варто зосередити на таких слідах злочину, як: інформація, що зберігається на комп'ютерних носіях (zmіни у файловій системі; шкідливі програмні засоби, небезпечні файлові програми); програми-файли із прямими посиланнями на вебсторінки в мережі Інтернет; програми, які автономно здійснюють копіювання, блокування, модифіка-

цю чи знищення інформації; файлове програмне забезпечення для підбору паролів доступу тощо [9, с. 64].

Отже, слідчий має не лише оглянути, а, у разі необхідності, вилучити комп’ютерне й інше устаткування, щодо якого є підстави вважати, що воно було використано особами, які підозрюються у вчиненні кібердиверсії, для подальшого проведення експертних досліджень техніки, програмного забезпечення, телекомуникаційних систем і засобів. Особливу увагу варто зосередити на роботі із сервером у разі використання правопорушниками систем віддаленого доступу. Під час вилучення комп’ютерного / мережевого обладнання необхідно обов’язково встановити та враховувати наслідки, які спричинить відсутність зазначених технічних засобів.

Прокурорам / процесуальним керівникам треба мати на увазі, що огляд місця події може проводитися до внесення відомостей про вчинення злочину до ЄРДР. У такому разі, відповідно до ч. 2 ст. 168 КПК України, тимчасове вилучення електронних інформаційних систем або їхніх частин, мобільних терміналів, систем зв’язку для вивчення фізичних властивостей, які мають значення для кримінального провадження, не здійснюється.

У разі необхідності вилучення таких систем потрібно в порядку ст. 160 КПК України звернутися до слідчого судді із клопотанням про надання тимчасового доступу до речей і документів [10, с. 42].

У разі наявності підозри на витік інформації з обмеженим доступом або персональної інформації необхідно врахувати та перевірити всі слідчі версії щодо несанкціонованого доступу, визначити способи протидії.

Під час огляду локальних комп’ютерів, комп’ютерної мережі та віддалених ресурсів рекомендовано дотримуватися такого алгоритму дій: 1) зафіксувати та зберегти інформацію, яка відображається на моніторі; 2) перевірити налаштування BIOS і завантажити операційну систему з робочого примірника; 3) приєднати зовнішній носій інформації, на який здійснюватимуть копіювання криміналістично значущої інформації для досудового розслідування; 4) запустити програму запису зображення екрана монітора для додаткової фіксації процесу огляду; 5) перевірити апаратне та програмне забезпечення комп’ютера, які його ідентифікують, налаштування мережевого адаптера; 6) створити файл-образ (еталон) для перевірки правильності підрахунку контрольних сум за допомогою призначеної для цього програми; 7) провести детальний огляд інформації,

що збережена на комп’ютері; 8) запустити браузер і ввести ідентифікаційні дані віддаленого ресурсу, провести огляд зовнішнього інформаційного ресурсу / сайту, його наповнення; 9) установити IP-адресу сайту, шляхи проходження у процесі обміну інформацією між сайтом і відповідним комп’ютером; 10) для кваліфікованого збереження (вилучення) виявленої інформації здійснювати побітове копіювання на під’єднаний спеціалістом зовнішній носій зберігання інформації; 11) за допомогою криміналістичного програмного забезпечення вивести на екран монітора інформацію про контрольну суму кожного файлу, значущого для слідства, що зафіксований на зовнішньому носії, зберегти її у відповідному окремому файлі; 12) після копіювання всієї виявленої, значущої для кримінального провадження інформації підключити другий відформатований зовнішній носій зберігання інформації та скопіювати на нього всю інформацію з контрольного носія; 13) відключити контрольний та робочий носії із зібраною / збереженою інформацією, вилучити диск із робочим примірником криміналістичного програмного забезпечення, здійснити пакування контрольного примірника носія з доказовою інформацією способом, який унеможливить доступ до нього, опечатати й засвідчити на бирці з печаткою та підписами учасників слідчої дії, понятих; 14) зафіксувати порядок і зміст зазначених вище дій у протоколі огляду, обов’язково зазначити контрольну суму інформації, зауваження, клопотання і доповнення від учасників слідчої дії [9, с. 64-65].

Під час проведення огляду місця події необхідно постійно звертати увагу понятіх на зміст, місце розташування та характеристики виявленої важливої для подальшого розслідування інформації.

### 2. Заключний етап проведення слідчого огляду місця вчинення кібердиверсії

Результатом проведеного огляду комп’ютера, мережі чи віддаленого інформаційного ресурсу стає протокол огляду з відповідними додатками. Важливим є дотримання всіх вимог, що забезпечують належне вилучення об’єктів для комп’ютерно-технічної експертизи та експертизи програмного забезпечення. Саме експерт має вирішувати питання щодо наявності в електронних доказах ознак стороннього втручання, що регулюється відповідними нормами КПК України

На цьому етапі необхідно коректно завершити всі відкриті у процесі слідчого огляду програми для уникнення можливої зміни, пошкодження чи втрати доказової інформації. Із цією ж метою категорично заборонено вмикати вилучену техніку чи

користуватися вилученим програмним забезпеченням після завершення слідчого огляду. Усі вилучені об'єкти мають бути надійно та за всіма правилами криміналістичного забезпечення запаковані. Саме від деталізації та грамотної фіксації всіх виявлених слідів кібердиверсії залежать надалі повнота й ефективність судових експертних висновків.

**Висновки.** У сучасних реаліях правопорушники активно використовують кіберпростір як місце вчинення протиправних діянь, там же й містяться сліди їхньої неправомірної діяльності. Боротьба зі злочинністю в кіберпросторі та необхідність її посилення вимагає від правоохоронців розроблення та впровадження у практичну діяльність новітніх оперативно-розшукових заходів та методів, які б ураховували вищезазначену специфіку їх функціонування.

Отже, постійне удосконалення нормативно-правової бази, науково-дослідні розробки, підготовка методичних рекомендацій, алгоритмів дії учасників, удосконалення методики складання протоколу слідчого огляду місця вчинення кібердиверсії стають необхідністю й обов'язковою передумовою проведення розслідування та подальшого притягнення до кримінальної відповідальності причетних. Висвітлений у статті перелік дій учасників слідчого огляду місця події кібердиверсії не є вичерпним, оскільки зі швидким розвитком технологій удосконалюються засоби, методи та способи вчинення кібератак.

У цьому ракурсі на перший план виходять якість та повнота відображення виявлених у процесі слідчого огляду місця кібердиверсії відомостей, зокрема й електронних, відображеніх у протоколі огляду місця події, планах та схемах, матеріалах відеозйомки й інших засобах фіксації, що забезпечують наочність, повноту й об'єктивність важливої для розслідування інформації.

Проведення слідчого огляду під час розслідування фактів кібердиверсій потребує належної правової освіченості та технічної обізнаності учасників у новітніх інформаційних технологіях, які не лише є об'єктом вивчення, але й можуть слугувати для покращення якості, пришвидшення та повноти процесу збирання й аналізу інформації під час огляду місця події. Сучасні технології можуть допомагати фіксувати необхідну доказову інформацію засобами цифрових технологій (не лише загальновідомими, а, наприклад, за допомогою 3D-сканування), вимірювати відстані між об'єктами та фіксувати детальне місце їх розташування для точнішої побудови схем і планів місця події, швидше та якісніше обробляти

результати огляду за допомогою новітнього програмного забезпечення.

### Література

1. Курман О.В. Тактичні та організаційні особливості початку досудового розслідування несанкціонованого втручання в роботу електронно-обчислювальних машин, автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 303-308.
2. Пелещак О.Р. Кібердиверсія як форма сучасної диверсійної діяльності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2017. № 3. С. 225-243.
3. Самойленко О.А. Основи методики розслідування злочинів, вчинених у кіберпросторі : монографія / за заг. ред. А.Ф. Волобуєва. Одеса : ТЕС, 2020. 372 с.
4. Practical aspects of criminal and law characteristics of cyber crimes in Ukraine / N. Ustrytska et al. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory*. 2020. Vol. 23. Iss. 2. P. 1-6.
5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1392-15#Text> (дата звернення: 07.07.2021).
6. Canizares Alexander, Corol Paul. Executive order aims to protect software supply chains. May 17, 2021. URL: <https://www.reuters.com/legal/legal-industry/executive-order-aims-protect-software-supply-chains-2021-06-14/> (дата звернення: 07.07.2021).
7. Про критичну інфраструктуру та її захист : проект закону від 18 березня 2021 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JI04668A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI04668A.html) (дата звернення: 07.07.2021).
8. Батюк О.В. Криміналістичне забезпечення протидії злочинам на об'єктах критичної інфраструктури : монографія. Луцьк : СДП Гадяк Ж.В. ; Волиньполіграф, 2021. 455 с.
9. Черняховський Б.В. Особливості проведення слідчого огляду під час розслідування несанкціонованого втручання в роботу комп'ютерів, автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 2 (115). С. 59-68.
10. Документування результатів огляду місця події: правові і криміналістичні основи фіксації доказової інформації : монографія / П.Д. Біленчук та ін. ; за ред. П.Д. Біленчука. Київ : ННІПСК КНУВС, 2009. 88 с.
11. Амелін Р.В., Соколова Я.А. Рекомендації щодо особливостей досудового розслідування та процесуального керівництва у криміналістичних провадженнях про злочини, вчинені з використанням електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем

та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку.  
Київ, 2017. 66 с. URL: [https://www.gp.gov.ua/userfiles/metodichka\\_...](https://www.gp.gov.ua/userfiles/metodichka_...) (дата звернення: 07.07.2021).

12. Благута Р.І., Мовчан А.В. Новітні технології у розслідуванні злочинів: сучасний стан і проблеми використання : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 256 с.

*Пелещак О. Р.,  
здобувач освітнього ступеня доктора філософії  
в галузі права кафедри кримінального процесу та  
криміналістики  
Львівського державного університету  
внутрішніх справ*

## ОСОБЛИВОСТІ ТАКТИКИ ДОПИТУ ЖІНОК, ПОТЕРПІЛИХ ВІД НАСИЛЬНИЦЬКИХ ЗЛОЧИНІВ

Шаповалова І. О.

У статті автор розкрив найбільш актуальні проблеми щодо тактики допиту жінок, потерпілих від насильницьких злочинів, та детально охарактеризував процедуру допиту останніх. Встановлено, що процес отримання показань потерпілих-жінок має деякі труднощі. Визначено перелік підстав, що можуть слугувати підґрунтам виникнення конфліктних ситуацій, які можуть вплинути на подальше розслідування кримінального впровадження. Надана класифікація жінок, потерпілих від насильницьких злочинів, визначені теоретичні та практичні проблеми тактики допиту таких жінок-потерпілих у типових ситуаціях досудового слідства, зазначені найпоширеніші та найбільш складні насильницькі злочини щодо жінок.

Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення тактичних основ допиту потерпілих на досудовому слідстві. Надані тактичні рекомендації щодо допиту жінок-потерпілих, беручи до уваги положення психології. Охарактеризовані та враховані положення національного та міжнародного законодавства, що містять основи щодо захисту прав жінок. Проаналізовані дослідження науковців, що розкривають особливості тактики допиту жінок, потерпілих від насильницьких злочинів. Виявлені концептуальні ідеї та шляхи вдосконалення таких тактичних прийомів під час досудового розслідування. Автором враховані та проаналізовані чинники, які необхідно брати до уваги під час допиту такої категорії постраждалих, а саме психологочно-емоційний стан потерпілої, фізичний стан жінки, вік, особливості характеру потерпілої тощо.

Викладені основні висновки стосовно значення допиту як головної процесуальної дії. Охарактеризовані основні тактичні особливості допиту жінок, потерпілих від насильницьких злочинів, та на що орієнтуватися під час допиту такої категорії суб'єктів на досудовому розслідуванні, що надалі дасть змогу всебічно, об'єктивно та безпомилково встановити істину у справі.

**Ключові слова:** досудове розслідування, тактика допиту, жінка-потерпіла, насильницькі злочини.

Shapovalova I. O. Particularities of questioning female victims of violent crimes

In the article, the author revealed the most pressing issues regarding the tactics of interrogation of women victims of violent crimes and described in detail the procedure of interrogation of the latter. It has been established that the process of obtaining the testimony of women victims has certain difficulties. The list of the bases which can serve as a basis of occurrence of the conflict situations which can influence the further investigation of criminal implementation is defined. The classification of women victims of violent crimes is given, theoretical and practical problems of tactics of interrogation of women victims of violent crimes in typical situations of pre-trial investigation are defined, the most widespread and most complex violent crimes against women are indicated.

Proposals for improving the tactical basis for interrogation of victims in pre-trial investigation have been formulated. Tactical recommendations for the interrogation of female victims are provided, taking into account the provisions of psychology. The provisions of national and international legislation that contain the basics for the protection of women's rights are characterized and taken into account. Researches of scientists revealing features of tactics of interrogation of victims of women from violent crimes are analyzed. Conceptual ideas and ways to improve such tactics during the pre-trial investigation have been identified. The author takes into account and analyzes the factors that must be used during the interrogation of this category of victims, namely the psychological and emotional state of the victim, the physical condition of the woman, age, characteristics of the victim, and so on.

The main conclusions about the importance of interrogation as the main procedural action are presented. The main tactical features of the interrogation of women victims of violent crimes and what to focus on during the interrogation of this category of subjects in the pre-trial investigation, which will further allow a comprehensive, objective and unmistakable establishment of the truth in the case.

**Key words:** pretrial investigation, questioning tactics, female victim, violent crime.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Одним із методів організації розслідування є слідчі дії. Однією з найважливіших і найпоширеніших серед них є допит. Найбільшу складність являє допит жінок, потерпілих від насильницьких злочинів. Оскільки, окрім правових знань, слідчий повинен вміти встановити психологічний контакт із жінками-жертвами. Унаслідок чого розумне поєднання умінь та навичок у цих сферах дасть можливість ефективно, всебічно та повно встановити істину у справі. У процесі розслідування більшості справ слідчий стикається з наданням неправдивих показань, відмовою від надання показань, частковою або цілковитою втратою пам'яті внаслідок фізичної травми, що ускладнює досудовий процес. Це пов'язано з тим, що жінка, потерпіла від насильницького злочину, може надавати неповні свідчення через страх ще більш тяжких наслідків; замкнутися через психологічні, душевні страждання; відчувати сором (особливо якщо це малолітня або неповнолітня жертва) через осуд із боку оточення, друзів, рідних тощо.

У різні періоди часу вітчизняними та закордонними науковими товариствами, психологами, психотерапевтами розроблені різноманітні ефективні тактичні прийоми, які спрямовані на якісне, усебічне, повне встановлення істини у справі під час розслідування насильницьких злочинів. Визначальне місце належить допиту, завдяки якому встановлюються фактичні обставини кримінального провадження та від якого залежить розвиток розслідування справи.

У науковій літературі, на жаль, питання щодо допиту жінок, потерпілих від насильницьких злочинів, докладно не висвітлювалось, немає належного аналізу тактичних прийомів, які треба застосувати в разі його проведення, не розроблена досконально система тактичних правил.

Зважаючи на те, що психічний, душевний, моральний стан жінки, потерпілої від насильницьких злочинів, має особливості, процес, вибір тактичних прийомів під час допиту такої особи має специфіку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед учених, які тією чи іншою мірою досліджували питанням особливості тактики допиту жінок, потерпілих від насильницьких злочинів, необхідно відзначити таких: О. Баєва, В. Бахіна, Р. Бєлкіна, О. Васильєва, В. Журавля, В. Коновалову, Т. Матюшкова, М. Порубова, Є. Центрова, В. Шепітька, М. Яблокова й інших. Однак наведені дослідження або частково розкривають особливості тактики допиту жінок, потерпілих від насиль-

ницьких злочинів, або не враховують положення оновленого законодавства в цій сфері. Натепер наявна потреба в дослідженні тактичних прийомів допиту жінок, потерпілих від насильницьких злочинів, та шляхів удосконалення таких тактичних прийомів під час досудового розслідування, бо ці питання малодосліджені.

**Метою статті** є вивчення деяких особливостей тактики допиту жінок, потерпілих від насильницьких злочинів, детальне розтлумачення того, які чинники впливають на ускладнення процесу допиту такої категорії суб'єктів, надання обґрунтованих пропозицій з удосконалення тактичних прийомів допиту жінок-потерпілих.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження проблем насильницьких злочинів щодо жінок, основні причини й умови таких злочинів, аналіз статистичних даних, стан, структура та динаміка насильницьких дій щодо жінок, шляхи подолання цієї глобальної проблеми завжди мали значення не лише для науки, а й для діяльності державних правоохоронних органів як нашої країни, так і в усьому світі, незалежно від соціального, економічного, законотворчого розвитку країни.

Конституція України та міжнародно-правові акти містять положення про те, що всі люди є вільні та рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Насильство, у свою чергу, є однією з найбільш поширених форм порушення прав людини. На превеликий жаль, найбільше страждають від насильства жінки, діти й особи похилого віку.

Термін «насильство» у сучасному світі вживается в усіх сферах життєдіяльності будь-якого суспільства. Насильство існує та проявляється як у відкритій формі, так і в завуальованій, у всіх сферах громадського життя: професійній, духовній, релігійній, політичній, соціальній, сімейній.

Цілком погоджуємося з думкою О. Гуміна та С. Якимової, що насильницька злочинність - це негативне соціальне явище кримінально-правового характеру, яке в умовах об'єктивної дійсності виявляється у множинності суспільно небезпечних проявів, учинення яких детерміноване насильницькою мотивацією [1, с. 247].

Насильство щодо жінок є одним із головних порушень прав людини, причини якого пов'язані з нерівним розподілом ресурсів та повноважень між жінками та чоловіками.

За результатами дослідження Т. Матюшкової, найпоширенішими і найбільш складними серед

## Організаційно-правові аспекти досудового слідства

насильницьких злочинів щодо жінок є з'галтування, умисне тяжке та середньої тяжкості тілесне ушкодження, задоволення статевої пристрасті неприродним способом, побої і мордування, торгівля людьми або інша незаконна угода щодо передачі людини, розбещення неповнолітніх, статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості, примушування до статевого зв'язку, катування, замах на вбивство, захоплення заручників. На механізм учинення названих злочинів суттєво впливають особистісні характеристики потерпілих та їхня поведінка [2; 8].

Усебічне, повне, об'єктивне розслідування злочинів такої категорії, де потерпілою є жінка, має деякі особливості. Під час досудового розслідування з метою встановлення фактичних обставин кримінального провадження проводяться слідчі дії. Одним із найважливіших та найпоширеніших способів отримання доказів є допит. Допит - це слідча дія, яка проводиться органами досудового слідства, дізнаття з метою встановлення фактичних обставин кримінального провадження.

Результатом ретельної та всебічної підготовки до допиту є одержання повних та достовірних показань. Тактика допиту жінок-потерпілих має велике значення для встановлення істини у справі. У процесі підготовки та безпосереднього проведення допиту слідчий здійснює комплекс організаційних, тактичних, психологічних, прогностичних заходів для встановлення комунікативного контакту з потерпілою. Застосування тактичних прийомів під час допиту такої категорії суб'єктів повинно мати послідовний, логічний, обдуманий характер, а не хаотичний. Тактичні прийоми мають бути послідовно спрямовані залежно від ситуації допиту.

У процесі допиту слідчому зазвичай треба отримати дуже великий об'єм інформації, яку необхідно сприйняти, проаналізувати, а потім ухвалити правильне рішення. Часто це зробити важко. Тому добре, якщо слідчий готовий до такої діяльності як психологічно, так і технічно, бо допит може бути пов'язаний із проявом негативних емоцій. Якщо заздалегідь підготувати себе, слідчий може знизити їхній вплив.

У. Усманов зазначає: «Організація допиту передбачає вирішення цілого комплексу завдань, які стоять перед органами слідства, найважливішими з них є:

- підготовка до допиту;
- вивчення особи, яку допитують;
- дотримання правил проведення допиту;
- чітка фіксація свідчень особи, яку допитують;

- оцінка результатів допиту;
- взаємодія слідчого з органами дізнаття» [3, с. 37].

На думку В. Комаркова, тактика допиту являє собою найбільш доцільні форми і способи взаємодії слідчого з допитуваним, які здійснюються для з'ясування істотних для справи обставин шляхом оперування доказовою й оперативною інформацією. Автор зазначає, що зміст тактики допиту передбачає: визначення шляхів встановлення психологічного контакту; розроблення раціонального комплексу тактичних прийомів та засобів їх реалізації; передбачення можливого ефекту їхнього впливу; визначення моменту й послідовності застосування кожного тактичного прийому, виходячи зі специфіки конкретної слідчої ситуації [4, с. 56].

Особливості допиту жінки, потерпілої від насильницьких злочинів, залежить від багатьох чинників. Необхідно враховувати:

- психологічно-емоційний стан потерпілої;
- фізичний стан жінки;
- чи є обставини, які можуть привести до того, що потерпіла може надати неправдиві показання чи взагалі відмовитися від показань (можливість перебування в родинних, статевих або подружніх відносинах зі злочинцем);

- вік (малолітня, неповнолітня чи повнолітня), особливості характеру потерпілої.

Слідчий завжди повинен бути готовий до того, що під час допиту можуть виникнути конфліктні ситуації, які вплинуть на подальше розслідування кримінального впровадження, а час розслідування справи буде затягнуто. Це пов'язано з тим, що потерпіла може відмовитися давати показання або дає завідомо неправдиві показання. Потерпіла від злочину жінка на певному етапі розслідування справи може перекрутити свідчення (змінює на неправдиві раніше дані правдиві показання). Унаслідок сильного душевного хвилювання, емоційного стресу потерпіла може взагалі не пам'ятати обставин злочину.

Слушно підкresлила Т. Матюшкова, що у кримінальній та післякримінальній (іноді й у передкримінальній) ситуаціях жертва злочину зазвичай перебуває у стані підвищеної емоційної напруги. Це впливає не лише на її поведінку, а й на сприйняття, мислення, пам'ять та інші життєво важливі функції. Зазначені обставини формують у потерпілих особливі психічні стани, які залежать від різних обставин.

Водночас психічний стан жінок, потерпілих від насильницьких злочинів, не є однозначним. Так,

у післякримінальній ситуації, за даними психологів, потерпіла може відчувати і цілковитий спокій чи радість, наприклад, від того, що залишилась живою. Зазначені відчуття асоціюються з упевненістю в собі, відчуттям здатності подолати життєві перешкоди. Такий психічний стан жінок, потерпілих від насильницьких злочинів, позитивно впливає на формування їхніх показань [5, с. 107].

Розглянемо докладніше тактичні прийоми під час допиту жінки, потерпілої від насильницьких злочинів.

Під час допиту слідчим поведінка жінки, потерпілої від насильницького злочину, може бути непередбаченою. Якщо потерпіла із суб'єктивних причин (психічне потрясіння, залякування з боку кривдника, небажання настання ще більш тяжких негативних наслідків) не має бажання надавати свідчення, слідчий повинен створити спокійну обстановку, своєю поведінкою продемонструвати співчуття, добросердечність, милосердя, розуміння. Сприяти в тому, щоб слідство у справі завершилось зібраним якомога більшої кількості доказів щодо підтвердження участі злочинця у скoenні насилия стосовно потерпілої жінки. Слідчий повинен створити умови, щоб жінка-жертва почала давати свідчення у вільній розмові, водночас має уважно її слухати, не проявляти байдужості до неї. Обов'язок слідчого - встановити психологічний контакт, без якого надалі неможливо якісно провести слідство. Якщо жінка-потерпіла вважає, що їй загрожує небезпека, слідчий повинен роз'яснити права на захист згідно із чинним законодавством, допомогти жінці розташуватися у притулку для жінок - жертв домашнього насилиства, забезпечити участь адвоката, психолога, інших працівників із соціальної допомоги.

Коли потерпіла надає завідомо неправдиві показання, слідчому необхідно застосовувати зовсім іншу тактику допиту такої жінки. Так, він повинен уже не концентрувати увагу на особистості потерпілої, а підбирати відповідні психологічні прийоми, застосовувати прийоми для виявлення довіри, уважно спостерігати за поведінкою особи, бути активним та ініціативним під час допиту, проявляти домінантність у спілкуванні. У разі агресії з боку жінки-потерпілої спокійно сприймати ситуацію. Зіставляти свідчення потерпілої з іншими доказами в матеріалах справи.

Коли потерпіла жінка внаслідок ослаблення або втрати пам'яті на ґрунті психічного або шокового стану не пам'ятає обставин подій злочину, слідчий повинен застосовувати іншу тактику допиту. Причини цілковитої або часткової втрати пам'яті

можуть бути різні. Це можуть бути наслідки вживання алкоголю, наркотичних або психотропних речовин; результат психічного, нервового потрясіння; наслідки фізичної травми від насильницького злочину. За цих обставин слідчий повинен допомогти потерпілій жінці пригадати обставини у справі. Навіть якщо їй соромно пригадувати події злочину, завдання слідчого переконати її, мотивувати тим, що коли вона буде приховувати, переінакшувати обставини, злочинець уникне відповідальності за вчинене.

Водночас у справах про насильницькі злочини слідчий повинен збирати іншу доказову базу: призначати експертизи, допитувати осіб, які одразу після злочину мали змогу спілкуватися із жертвою (друзі, рідні, медичні працівники, хворі, з якими потерпіла спілкувалася та перебувала разом у палаті), збирати довідки, складати протоколи. Потім у спілкуванні та під час пред'явлення їй доказової бази жінка має можливість пригадати обставини подій. Позитивною є практика консультації із психологом напередодні допиту та залучення психолога під час допиту, що дасть змогу встановити з потерпілою особою психологічний контакт, визначити тактику допиту, зважаючи на психологічні особливості жінки, потерпілої від насильницького злочину, а також належним чином оцінити її показання.

Правильним тактичним прийомом буде надання можливості потерпілій розповісти про всі обставини справи, які вона пам'ятає, а вже потім під час бесіди ставити питання для уточнення, що надасть можливість жертві пригадати обставини справи.

**Висновки.** З урахуванням вищезазначеного пропонуємо науковій спільноті такі висновки:

- допит є процесуальною дією, що має особливий, чітко формалізований законодавством процес проведення. Натепер наявні проблеми тактики допиту на досудовому слідстві жінок, потерпілих від насильницьких злочинів. Для вирішення науково-практичних проблем необхідно враховувати соціально-психологічні особливості жінок, потерпілих від насильницьких злочинів;

- слідчий повинен вміти встановити психологічний контакт із потерпілою, вдало вибрати режим проведення допиту, володіти логічними прийомами для здійснення оцінки свідчень, володіти навичками для здійснення впливу під час допиту;

- обов'язкове залучення психолога у процес допиту, що сприятиме встановленню з потерпілою особою психологічного контакту, визначеню тактики допиту, зважаючи на психологічні особливості потерпілої.

## Організаційно-правові аспекти досудового слідства

---

вості жінки, потерпілої від насильницького злочину, а також дозволить належним чином оцінити її показання;

- на формування тактичних прийомів допиту жінок, потерпілих від насильницьких злочинів, значною мірою впливають наявність і характер зв'язків між потерпілою та злочинцем, фізичний і психічний стан потерпілої;

- конкретна ситуація допиту зазначених категорій потерпілих значною мірою зумовлює комплекс тактичних правил підготовки, тактичних і психологічних прийомів проведення їх допиту.

### Література

1. Гумін О., Якимова С. Зміст поняття насильницької злочинності. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 247-250.
2. Матюшкова Т. Тактика допиту жінок, потерпілих від насильницьких злочинів : автореф. дис. Харків, 2006 С. 1-20.

3. Усманов У. Тактика допроса на предварительном следствии : справочник. Москва : Приор, 2001. 176 с.

4. Комарков В. Суть і умови пред'явлення доказів при допиті обвинуваченого. *Радянське право*. 1972. № 2. С. 55-58.

5. Матюшкова Т. Психічні стани потерпілих-жінок від насильницьких злочинів як основа формування їхніх показань. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2007. № 37. С. 104-109.

6. Шепитько В. Теория криминалистической тактики : монография. Харьков : Гриф, 2002.

**Шаповалова І. О.,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ

## ЩОДО ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ПАСИВНИХ ДОХОДІВ

Марцинкевич В. А.

Стаття присвячена дослідженню правової природи категорії «пасивні доходи». На підставі проведеного порівняльно-правового аналізу вживання терміна «пасивний дохід» в українському та іноземному законодавстві розкрито сутність зазначеного поняття, внесено пропозиції щодо вдосконалення його законодавчого використання.

Звернено увагу на прямий зв'язок між отриманням пасивного доходу та інвестуванням належного фізичній особі майна у відповідні об'єкти з метою отримання економічної вигоди. У зв'язку із чим в роботі порушуються питання щодо поняття та співвідношення таких категорій, як «інвестиція», «інвестиційна діяльність», «інвестиційні доходи», «доходи від капіталу». Уточнено, що інвестиції - це вкладення грошових, матеріальних та інтелектуальних цінностей в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності з метою одержання доходу / прибутку або досягнення інших вигод. Виділено низку недоліків визначення інвестицій, наведеного в пункті 14.1.81 статті 14 Податкового кодексу України, зокрема: 1) невідповідність окремим положенням Закону України «Про інвестиційну діяльність» (статті 1, 2) та Господарському кодексу України (стаття 326); 2) звуження переліку об'єктів інвестиційної діяльності; 3) виділення супотаких форм інвестицій, що орієнтовані на юридичних осіб - платників податків, тоді як фізичні особи є активними суб'єктами інвестування; 4) підміна понять «інвестиція» та «інвестиційна діяльність»; 5) відсутність закріplення мети інвестування. Запропоновано з позиції податково-правового регулювання під інвестиціями розуміти майно та майнові права, що вкладываються в об'єкти підприємницької та інші види діяльності з метою отримання пасивного доходу чи/або іншої економічної вигоди.

Виділено основні ознаки пасивних доходів: 1) пасивний характер отримання, тобто вони не потребують постійної участі їх отримувача у створенні; 2) джерелом отримання є кошти, майно та інші активи платника податку; 3) передбачають попереднє вкладення коштів / інших активів для придбання об'єкта, що згодом забезпечує отримання доходу; 3) утворюються внаслідок операцій із цим об'єктом у формі вкладення майна та майнових прав із метою інвестицій; 4) стабільний характер отримання; 5) адміністрування прибуткового податку з пасивних доходів передбачає участі податкового агента.

**Ключові слова:** інвестиція, активний дохід, пасивний дохід, платник податків, податки, економічна вигода.

**Martsynkevych V. A. On the legal nature of passive income**

The article is devoted to the study of the legal nature of the category "passive income". Based on the comparative legal analysis of the use of the term "passive income" in Ukrainian and foreign legislation, the essence of this concept was revealed and ways to improve its legislative use were proposed.

It was emphasized on the direct link between the receipt of passive income and the investment of property belonging to an individual in the relevant facilities in order to obtain certain economic benefits. The concept and ratio of such categories as "investment", "investment activity", "investment income", "income from capital" have been studied. It is specified that investments are investments of monetary, material and intellectual values in objects of business and other types of activity for the purpose of receiving income (profit) or achieving other benefits. A number of shortcomings of the definition of investment, given in Article 14 clause 14.1.81 of the Tax Code of Ukraine were highlighted, in particular: 1) inconsistency with certain provisions of the Law of Ukraine "On Investment Activity" (Articles 1, 2) and the Commercial Code of Ukraine (Article 326); 2) narrowing the list of objects of investment activity; 3) allocation as forms of investments exclusively those that are aimed at legal entities - taxpayers, while individuals are active investors; 4) substitution of the concepts "investment" and "investment activity"; 5) deficiency of consolidation of the purpose of investment. It is suggested from the standpoint of tax and legal regulation to understand investment as property and property rights invested in the business and other activities for the purpose of receiving passive income and/or other economic benefits.

The main features of passive income were highlighted: 1) passive nature of reception, i.e. they do not require constant participation of their recipient in the creation; 2) the source of reception is funds, property and other assets of the taxpayer; 3) require prior investment (other assets) for the acquisition of the object, that will

*subsequently provide an income; 4) are formed as a result of operations with this object in the form of investment of property and property rights for investment purposes; 5) stable nature of receipt; 6) the administration of income tax on passive income assumes the participation of a tax agent.*

**Key words:** *investment, active income, passive income, taxpayer, taxes, economic benefit.*

**Постановка проблеми та її актуальність.** Особливістю правового регулювання платника податку й об'єкта оподаткування є їхній досить тісний взаємозв'язок і кореспонденція багатьох суттєвих положень. Та це і зрозуміло: адже податковий обов'язок загалом та чи інша особа одержує тільки за наявності в неї об'єкта оподаткування. Саме тому одним із важливіших питань законодавчого регулювання доходу як об'єкта оподаткування є чітке його визначення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розв'язанню проблем правового регулювання класифікації доходів фізичних осіб було присвячено праці таких учених: В.О. Рядінської, Р. Алена, Б.Н. Хомелянського, Р.С. Дібрової, Н.О. Шапошнікової, С.В. Пархоменко-Цироціян, О.О. Головашевича [1-7]. Проте натепер у теорії податкового права не вироблено єдиного підходу до визначення поняття «пасивні доходи». Невирішеним залишається це питання й на законодавчому рівні. Так, Податковий кодекс України (далі - ПК України), не закріплючи узагальненого визначення поняття пасивних доходів, встановлює їх перелік у вигляді процентів / відсотків, дивідендів, страхових виплат і відшкодувань, а також роялті й інвестиційного прибутку без логічної прив'язки таких доходів до якоїсь класифікаційної групи (пп. 14.1.268 п. 14.1 ст. 14 ПК України) [8]. Водночас у визначенні переліку доходів із джерелом їхнього походження з України законодавець уживає як синоніми слова «пасивні» й «інвестиційні» доходи (пп. а п. 14.1.54 ст. 54 ПК України) [8]. Проте чітке уявлення про поняття і зміст означеної категорії має велике теоретичне та практичне значення, адже пряма пов'язано з характеристикою основного елемента податкового механізму - доходу як об'єкта оподаткування.

**Метою статті** є аналіз теоретико-методологічних підходів щодо визначення категорії «пасивні доходи» для розкриття його правової природи й уточнення поняття.

**Виклад основного матеріалу.** У низці європейських та західних країн (США, Мексика, Франція, Фінляндія, Іспанія, Болгарія, Швеція, Греція,

Німеччина, Австрія, Австралія тощо) одним із критеріїв класифікації оподатковуваних доходів фізичних осіб є поділ їх на такі групи, як активні та пасивні. Водночас категорія «пасивні доходи» уживається у більшості країн як узагальнювальний термін для визначення доходів від інвестицій та капіталу.

Так, у США виділяється два взаємовиключних режими оподаткування доходів фізичних осіб: режим оподаткування підприємницької діяльності (*“engaged in the U. S. trade or business”* (*«залучений до американської торгівлі чи бізнесу»*)) і трудових доходів та режим оподаткування пасивного доходу (*“fixed or determinable annual or periodic income”*, чи скорочено *“FDAP income”*) [9, с. 21]. До останньої групи належать відсотки, дивіденди, роялті, аліментні та деякі інші платежі. Відповідно до Податкового кодексу Мексики доходи фізичних осіб поділяються на такі групи: трудові (доходи, які отримані від роботодавця, як у натуральній, так і у грошовій формі); комерційні (доходи від підприємницької діяльності); пасивні (доходи від дивідендів, процентів, оренд); приrostу капіталу (доходи від відчуження нерухомого майна та цінних паперів) [10]. Податкове законодавство Франції також містить поділ доходів на підприємницькі та трудові; доходи від операцій із нерухомим майном; доходи, не пов'язані зі здійсненням підприємницької діяльності (доходи від операцій на фондовому ринку, що здійснюються професійними учасниками, роялті); пасивні доходи (дивіденди, проценти) [11]. В Австрії прибутковим податком обкладаються доходи, отримані від ведення сільського або лісового господарства; заняття самостійною професійною діяльністю (лікарів, адвокатів та інших); заняття ремеслами; надання платних послуг (комерційні доходи); найманої праці (трудові доходи); вкладення капіталу (пасивні доходи); нерухомості (здача в оренду землі тощо); інших фінансових джерел (ренти, посередницьких послуг тощо) [12]. У Фінляндії оподатковувані доходи поділяються на активні (від підприємницької, професійної та трудової діяльності); пасивні (проценти, дивіденди, доходи від отримання спадщини, подарунків та відчуження майна); інвестиційні доходи (дохід від приросту капіталу) [13].

Серед науковців останнім часом під час дослідження питань класифікації доходів фізичних осіб, що підлягають оподаткуванню, звернено увагу на такий критерій, як докладання зусиль фізичної особи для отримання доходів, відповідно до чого виділяються активні та пасивні доходи

[1, с. 38; 2; 3, с. 17-19]. Основні відзнаки між такими доходами продиктовані тим, що виникнення активних доходів пов'язано з безпосередньою постійною діяльністю фізичної особи / платника податків, направленою саме на їх отримання [2, с. 21; 4], тоді як для пасивних доходів ключовим моментом є отримання матеріальної вигоди від капіталу, рухомого та нерухомого майна, цінних паперів, інтелектуальної власності тощо, що не потребує особистої участі в діяльності щодо отримання такого доходу [14, с. 81]. На думку Н.О. Шапошнікової, основними критеріями визначення категорії пасивного доходу є: 1) характеристика участі одержувача цього доходу як такої, яка відбувається насамперед шляхом вкладення (надання) свого майна або інших активів і для якої особиста постійна присутність у місці створення доходу є необов'язковою; 2) характеристика самого доходу як платежу, що має однотипний і регулярний характер [5, с. 46].

Додаткового аргументування потребує класифікація доходів, запропонована А.А. Славковою, яка поділяє доходи фізичних осіб на активні (одержуються від безпосередньої праці громадян шляхом здійснення професійної продуктивної діяльності), пасивні (доходи, ознаками яких є одноразовість і випадковість) і нейтральні доходи (доходи від різних фінансово-інвестиційних вкладень та надання майна в оренду) [15, с. 48]. Узагалі не зрозуміло, які саме доходи вчена відносить, зокрема, до пасивних, який критерій класифікації закладено.

У низці наукових робіт залежно від джерела одержання доходи класифікуються на фундовані (пасивні), якими визнаються доходи від майна, що мають стабільний і гарантований характер, одержання таких доходів практично не залежить від фізичного стану платника, та нефундовані (активні), як надходження від діяльності, які залежать від розмірів одержуваних доходів і від ступеня участі особи в тій або іншій діяльності, тобто одержання яких деякою мірою пов'язане з фізичним станом особи [6, с. 83-84; 7, с. 101-102; 16, с. 282].

В.О. Рядінська пасивні доходи визначає як доходи, отримання яких не потребує постійної участі особи в їх створенні або які утворюються внаслідок операцій із раніше придбаними активами, відносить до них такі види: проценти, дивіденди, роялті, доходи від передачі майна, найму (оренди) та лізингу рухомого майна, від виграшів та призів, інвестиційні прибутки [1, с. 47, 384]. О.А. Швагер характеризує такі доходи як такі, що

не потребують постійної особистої участі їх отримувача, відносить до них проценти, дивіденди, роялті та будь-які інші інвестиційні доходи, сплачені резидентами України [17]. Незрозумілим є акцент на виплату такого доходу саме резидентами, адже пасивний дохід, навпаки, може бути нарахований нерезидентом України резиденту, у даному разі це зовсім не впливає на визначення пасивного доходу. Визначення видів пасивних доходів суто як інвестиційних (доходи від операцій із фінансовими активами) закладено в низці наукових робіт [4; 17].

В іноземних джерелах поряд із терміном «пасивні доходи» (*passive income*) використовуються такі синонімічні категорії, як: «інвестиційні доходи», «доходи від інвестицій» (*investment income*), «доходи від капіталу» (*capital income*). Зокрема, відповідно до «Міжнародного податкового словника» під останніми розуміються доходи, які отримують фізичні особи в результаті здійснених пасивних інвестицій. Такі доходи створюються без активної участі їх одержувача та включають доходи від нерухомого майна, дивіденди, проценти за банківськими депозитами й облігаціями, орендні платежі за договорами оперативної оренди тощо [19]. окремо виділяється й поняття «активні доходи» (*active income*), як протилежне поняттю «доходи від капіталу» («пасивні доходи»). Проведений Л.Б. Райновою аналіз статистичної інформації щодо оподаткування пасивних доходів упродовж 2013-2018 рр. у країнах Європейського Союзу дозволив виділити три найпоширеніші різновиди пасивних доходів - проценти, дивіденди та приріст капіталу (інвестиційні доходи) [20, с. 176-177].

Виходячи з наведеного, одним із критеріїв визначення категорії пасивного доходу є їхній прямий зв'язок з інвестуванням належного фізичній особі майна у відповідні об'єкти з метою отримання економічної вигоди. Для вітчизняної податкової практики характерне вживання термінів «пасивні доходи» й «інвестиційні доходи» як синонімів. Проте, на жаль, у нормативному та доктринальному полі України немає однозначного підходу до загального поняття «інвестиції».

Так, поняття «інвестиції» визначено ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність», відповідно до якої інвестиції - це всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, у результаті якої створюється прибуток (дохід) та/або досягається соціальний і екологічний ефект [21]. Під інвестиціями у сфері

господарювання розуміються довгострокові вкладення різних видів майна, інтелектуальних цінностей та майнових прав в об'єкти господарської діяльності з метою одержання доходу / прибутку або досягнення іншого соціального ефекту (ч. 1 ст. 326 Господарського кодексу України) [22]. Питання класифікації, визнання й оцінки інвестицій регламентуються низкою міжнародних стандартів, згідно з якими інвестиції визначаються як актив, що утримується підприємством для приросту капіталу шляхом отримання доходу (наприклад, відсотків, роялті, дивідендів та ренти), для збільшення вартості капіталу чи інших економічних вигод для інвестора [23-25]. Національні стандарти бухгалтерського обліку містять визначення фінансових інвестицій як активів, які утримуються підприємством із метою збільшення прибутку (відсотки, дивіденди тощо), зростання вартості капіталу або інших вигід для інвестора [26]. Спільним для характеристики інвестицій є встановлення декількох цілей: отримання доходу / прибутку та досягнення соціального, екологічного ефекту. З урахуванням специфіки досліджуваних податкових відносин, для нас ключовим питанням є досягнення такої мети під час інвестування, як отримання доходу / прибутку.

У науковому колі можна виділити декілька підходів до визначення інвестицій. Перший, найбільш поширеній, пов'язаний із характеристикою інвестицій як довгострокових вкладень капіталу в різні галузі економіки та промисловості [27, с. 71; 28, с. 134; 29]. Така позиція фактично зважує форми інвестицій з акцентом суперечкою на капіталі. Така думка спирається на етимологічне дослідження змісту цього терміна. У «Словнику іноземних слів» «інвестиція» (нім. "investition", лат. "investire" - «облачати») визначається як довгострокове вкладення капіталу в будь-які підприємства, особливо за кордоном [30, с. 248]. «Капітал» же визначається як вартість, яка є засобом отримання додаткової вартості [30, с. 273]. Проте правове визначення досліджуваних категорій передбачає чіткий поділ інвестицій за формами, зокрема: капіталні, визначення яких пов'язано зі строками корисного використання, зокрема нормами амортизації (ч. 3 ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність»; пп. а п. 1.81 ст. 14 ПК України), та фінансові, що пов'язані із вкладенням майна саме у фінансові інструменти (набуття корпоративних прав, придбання цінних паперів, деривативів тощо) (пп. б п. 1.81 ст. 14 ПК України). Варто зазначити, що МСБО виділяють і такий вид інвестицій, як інвестиційна нерухомість [24],

метою утримання якої є, зокрема, отримання доходу у формі орендної плати. Виходячи з аналізу зазначених нормативних актів, варто розмежовувати такі форми інвестицій, як капіталні та фінансові. Зважаючи на цей аспект, поняття «інвестиції», на наш погляд, не може визначатися суперечкою як капіталовкладення, адже є ширшим поняттям порівняно з категорією «інвестиції» у формі капіталних вкладень».

Другий підхід щодо визначення інвестицій пов'язаний із їхньою характеристикою як витратами коштів із метою забезпечення доходів у майбутньому [31, с. 13; 32, с. 20]. Навряд чи це можна розглядати як одну із ключових ознак інвестицій.

Саме тому нам імпонує ширший підхід до визначення означеної категорії. Т. О. Серебрякова пропонує розуміти під інвестиціями майно, щодо якого державою встановлені гарантії, привілеї й імунітети, які випливають із механізму державного захисту прав інвестора, передане державою, фізичною або юридичною особою громадянам, організаціям, іноземним державам із метою отримання доходу / прибутку, досягнення іншого ефекту, визнаного чинним законодавством соціально корисним [33, с. 30]. В економічній літературі зазвичай інвестиції розуміють як вкладення в об'єкти господарської діяльності з метою отримання вигод [34, с. 303]; під фінансовими інвестиціями розуміють довгострокові фінансові вкладення в цінні папери (акції, облігації, сертифікати, векселі тощо); банківські депозити; у спільні підприємства, які забезпечують гарантовані доходи тощо [35, с. 383-384].

Варто зазначити, що спільним для всіх визначень поняття «інвестиції» є визнання того, що інвестиції - це вкладення грошових, матеріальних та інтелектуальних цінностей в об'єкти підприємницької й інших видів діяльності з метою одержання доходу / прибутку або досягнення інших вигод. Тобто з метою отримання додаткового доходу тимчасово вільні кошти фізична особа (інвестор) може інвестувати в різні види підприємницької діяльності, зокрема й інвестиційну.

Загалом, з урахуванням наведених поглядів і уточнень можна дійти висновку, що поняття «інвестиція» характеризується такими ознаками: виступає у формі майна / майнових прав, водночас грошова форма інвестування є найбільш поширеною у практиці; визначає мотивацію; розширює сферу інтересів, що спонукає інвесторів до здійснення вкладень, серед яких можуть бути не лише одержання доходу / прибутку, а й досягнення інших вигод чи соціального ефекту.

Протилежним чином наведено визначення інвестицій у ПК України. Так, відповідно до п. 14.1.81 ст. 14 ПК України інвестиції - це господарські операції, які передбачають придбання основних засобів, нематеріальних активів, корпоративних прав та/або цінних паперів в обмін на кошти або майно [8]. Із цього можна зробити висновок, що законодавець включає у зміст інвестицій, по-перше, чотири складові частини: основні засоби, нематеріальні активи, корпоративні права та цінні папери. Імовірно, ідеться саме про об'єкти інвестиційної діяльності, перелік яких, зокрема, дещо звужений порівняно зі ст. 4 Закону України «Про інвестиційну діяльність» [21]. Як позитивний момент хотілося б зазначити спробу законодавця закласти поділ інвестицій на капітальні та фінансові залежно від об'єкта вкладення. Виділення суто капітальних інвестицій в пп. а п. 14.1.81 ст. 14 ПК України, на наш погляд, не відповідає сучасній інвестиційній практиці, адже зоріентовано на адміністрування податку на прибуток підприємств, тоді як фізичні особи також можуть вкладати кошти в об'єкти рухомого та нерухомого майна, отримувати дохід від надання його в оренду (лізинг), що вимагає й виділення як форми інвестицій і таких, що орієнтовані саме на фізичних осіб як суб'єктів інвестування. В основі таких інвестицій лежать реальні об'єкти - нерухоме та рухоме майно.

По-друге, наведене в ПК України визначення інвестицій характеризує зовсім інше, проте похідне від інвестицій поняття - «інвестиційна діяльність», що пов'язано з різноманітними діями суб'єктів / інвесторів щодо здійснення відповідних господарських операцій в інвестиційній сфері. Навряд чи з таким підходом можна погодитися, адже ні Закон України «Про інвестиційну діяльність», ні Господарський кодекс України не містять визначення інвестицій як господарської операції чи господарської діяльності. Пояснюються це тим, що інвестиції можуть здійснювати і негосподарюючі суб'єкти (фізичні особи), наприклад шляхом придбання цінних паперів, набуття корпоративних прав, результатом яких може бути отримання дивідендів тощо. Запропоновані в ПК України підхід до визначення інвестицій фактично зорієнтований на платників податків - юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців.

По-третє, вище нами вже було зазначено, що інвестиція - це майновий актив, що вкладається в об'єкти підприємницької чи іншої діяльності, тому ми не можемо погодитися із запропонованим законодавцем визначенням прямих інвестицій, здійс-

нюваних у формі обміну коштів/майна на корпоративні права (пп. б п. 14.1.81 ст. 14 ПК України) [8]. Слушним у цьому контексті є зауваження вчених, що інвестиції - це не обмін активів на кошти або майно (таким способом можемо ставити питання суто про зміну форми активу, а не нової інвестиції), а навпаки, вкладання коштів чи іншого майна у фінансові, матеріальні та нематеріальні активи [36].

І останнє, у наведеному в ПК України визначені інвестицій немає мети, заради чого здійснюється інвестування. Річ у тому, що інвестиційна діяльність відрізняється від фінансової чи операційної, зокрема, тим, що особа - інвестор вкладає свої активи в об'єкти, які в майбутньому, на його погляд, будуть приносити доходи чи інші соціальні, зокрема економічні, вигоди.

**Висновки.** Виходячи з наведеного, можна дійти висновку, що визначення інвестицій, наведене в п. 14.1.81 ст. 14 ПК України, не відповідає окремим положенням Закону України «Про інвестиційну діяльність» (ст. ст. 1, 2) та Господарському кодексу України (ст. 326). Операючи категорією «інвестиційні доходи» у закріпленні переліку пасивних доходів у пп. а п. 14.1.54 ст. 54 ПК України, законодавець має навести універсальне визначення інвестицій, їх видів із метою оподаткування. Таким способом на законодавчу рівні буде чітко закріплено одну з підстав для класифікації оподатковуваних доходів / прибутків - залежно від об'єкта інвестування, що дозволяє дійти висновку, що за своєю правовою природою пасивні доходи є інвестиційними.

З метою уніфікації дефініцій у сфері правового регулювання оподаткування інвестиційних доходів пропонуємо ч. 1 п. 14.1.81 ст. 14 ПК України викласти в такій редакції: інвестиції - це майно та майнові права, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності з метою отримання пасивного доходу чи/або іншої економічної вигоди.

Отже, до основних ознак пасивних доходів можна віднести такі: 1) пасивний характер отримання, тобто вони не потребують постійної участі їх отримувача у створенні; 2) джерелом отримання є кошти, майно й інші активи платника податку; 3) передбачають попереднє вкладення коштів / інших активів для придбання об'єкта, що згодом забезпечує отримання доходу; 3) утворюються внаслідок операцій із цим об'єктом у формі вкладення майна та майнових прав із метою інвестицій; 4) стабільний характер отримання; 5) адміністрування прибуткового податку з пасивних доходів передбачає участі податкового агента.

## Економічна безпека держави: теорія і практика

---

---

Підсумовуючи вищевикладене, представляється доцільним у вітчизняному податковому законодавстві закріпити поняття пасивного доходу як доходу, отриманого в результаті вкладення належного особі майна та майнових прав (інвестування) у встановлені законодавством об'єкти.

### Література

1. Рядінська В.О. Становлення та розвиток системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні: фінансово-правові проблеми : монографія. Київ, 2014. 464 с.
2. Ален Р. Множественные источники доходов. Пер. с англ. Е.А. Самсонов. 2-е изд. Минск : Попури, 2004. 560 с.
3. Хомелянський Б.Н. Доходы и жизненный уровень населения : учебное пособие. Новосибирск, 2001. 45 с.
4. Слатвінська М.О., Діброва О.Л. Наукові підходи до класифікації доходів фізичних осіб. URL: <http://n-visnik.oneu.edu.ua/collections/2017/246/pdf/132-144.pdf>.
5. Шапошнікова Н.О. Визначення категорії пасивного доходу у податковому праві. *Наукові записки Інституту Верховної Ради України*. 2010. № 2. С. 43-47. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31204.pdf>.
6. Пархоменко-Цироціянц С.В. Правове регулювання оподаткування доходів фізичних осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2005. 192 с.
7. Головашевич О.О. Правове регулювання оподаткування доходів фізичних осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 193 с.
8. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № № 13-17. Ст. 112.
9. Фокин А.В. Правовое регулирование налогообложения «пассивных» доходов, получаемых в США налоговыми нерезидентами : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2008. 193 с.
10. Налоговый кодекс Мексики от 31 декабря 1981 г. URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiK2Mbxi4TyAhWCLeWKSkyA9oQFjAAegQIBxD&url=https%3A%2F%2Fzakon.ru%2FLibraryHome%2FDownloadPub%3F\\_id%3D3077&usg=AOvVaw23h7ATleUaNu9rsQ6c0tZ2](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiK2Mbxi4TyAhWCLeWKSkyA9oQFjAAegQIBxD&url=https%3A%2F%2Fzakon.ru%2FLibraryHome%2FDownloadPub%3F_id%3D3077&usg=AOvVaw23h7ATleUaNu9rsQ6c0tZ2).
11. Общий налоговый кодекс Французской Республики от 19 августа 2015 г. URL: [https://taxlink.ua/ua/print/international\\_normative Acts/437/](https://taxlink.ua/ua/print/international_normative Acts/437/).
12. Bundesgesetz vom 7. Juli 1988 über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (Einkommensteuergesetz 1988 - EStG 1988). StF: BGBl. № 400/1988 (NR: GP XVII RV 621 AB 673 S. 70. BR: 3534 AB 3547 S. 505).
13. Леонова О.А. Правовое основы налогообложения физических лиц. *Справочник по управлению персоналом*. 2015. № 1. С. 46-50.
14. Баев С.А. Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и государствами - членами ЕС : сравнительно-правовое исследование. Москва : Волтерс Клувер, 2007. 128 с.
15. Славкова А.А. Нейтральні доходи в особистому прибутковому оподаткуванні: практичні аспекти методології. *Вісник Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку*. 2009. № № 3-4. С. 45-51.
16. Податковий кодекс України: науково-практичний коментар : у 3-х ч. / за ред. М.П. Кучерявенка, І.Х. Темкіжева. Харків : Право, 2012. Ч. 1. 810 с.
17. Швагер О.А. До питання механізму включення податку на пасивні доходи до складу податкових надходжень державного бюджету. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2012. № 2. С. 50-52.
18. Ершов П.В. Пассивные доходы. URL: <https://www.twirpx.com/file/2580659/>.
19. Glossary of Tax Terms. OECD. URL: <http://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>.
20. Райнова Л.Б. Оподаткування доходів фізичних осіб у контексті соціальної справедливості та ефективності : дис. ... канд. економ. наук: 08.00.08. Київ, 2019. 298 с.
21. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>.
22. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
23. Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку № 39 «Фінансові інструменти: визнання та оцінка». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/929\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/929_015#Text).
24. Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку № 40 «Інвестиційна нерухомість». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/929\\_026#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/929_026#Text).
25. Міжнародний стандарт фінансової звітності № 28 «Облік інвестицій в асоційовані підприємства». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/929\\_046#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/929_046#Text).
26. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 13 «Фінансовий інструмент» : наказ Міністерства фінансів України від 30 листопада 2001 р. № 559. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1050-01#Text>.

27. Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента. Как управлять капиталом? Москва : Финансы и статистика, 1995. 165 с.
28. Борисов Е.Ф., Волков Ф.М. Основы экономической теории : учебное пособие. Москва : Высшая школа, 1993. 246 с.
29. Долан Эдвин. Дж., Домненко Б.И. Экономикс : англо-русский словарь-справочник. Москва : Лазурь, 1994. 542 с.
30. Бибик С.П., Сюта Г.М. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / за ред. С.Я. Єрмоленко. Харків : Фоліо, 2006. 623 с.
31. Бирман Г., Шмидт С. Экономический анализ инвестиционных проектов. Москва : Юнити, 1997. 234 с.
32. Беренс В., Хавранек П.М. Руководство по оценке эффективности инвестиций. Москва : Инфра-М, 1995. 520 с.
33. Серебрякова Т.А. Регулирование инвестиционной деятельности: финансово-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2002. 213 с.
34. Шепелюк В.А. Національні та міжнародні стандарти з обліку фінансових інвестицій: відмінності, недоліки, шляхи реалізації. URL: <https://chmnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/SNepelyuk-V.A..pdf>.
35. Савицька Г.В. Економічний аналіз діяльності підприємства. Київ : Знання, 2005. 662 с.
36. Крупка Я.Д., Питтель С.В., Мельничук І.В. Облік, оподаткування і правове регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності : навчальний посібник. 3-тє вид., переробл. і доп. Тернопіль : Крок, 2017. 264 с.

*Марцинкевич В. А.,  
асpirант  
Хмельницького університету управління та права*

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНОЇ АЕРОПОРТОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: МІЖНАРОДНИЙ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВНІ

Григоров О. М.

Стаття присвячена аналізу процесу формування та розвитку правового регулювання на державному і міжнародному рівнях функціонування наземної інфраструктури повітряного транспорту, насамперед аеропортів, які обслуговують міжнародну аeronавігацію. Результатом спільних зусиль міжнародних експертів та законодавців різних країн стали перші правові моделі у сфері аеропортової діяльності, які з'явилися в національних законодавствах низки європейських країн на початку ХХ століття і поступово були закріплені в перших міжнародних конвенціях, передусім у Паризькій конвенції 1919 року про міжнародну аeronавігацію.

У статті визначається роль Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) у формуванні перших універсальних стандартів у сфері аеропортової діяльності та розробленні спеціальних рекомендацій для держав - членів організації, спрямованих на підвищення ефективності, безпеки та технічного оснащення аеропортів, які обслуговують міжнародні повітряні перевезення. Ідея насамперед про положення статей 10, 15, 68-69, 71-76 Чиказької конвенції 1944 року про міжнародну цивільну авіацію, стандарти та рекомендовану практику Міжнародної організації цивільної авіації, закріплені в Додатку 14 до Чиказької конвенції, а також про низку спеціальних керівництв щодо регламентації аеропортової діяльності. Також досліджується практика Європейського Союзу, яка з 90-х років минулого століття була спрямована на всеохоплючу правову регламентацію аеропортової діяльності (включно зі спільними правилами розподілу слотів, доступу до ринку наземного обслуговування в аеропортах Європейського Союзу, стягнення аеропортових зборів тощо) у рамках цього інтеграційного об'єднання.

Констатуємо, що в сучасному міжнародному повітряному праві на універсальному та регіональному рівнях сформована і діє система правових стандартів аеропортової діяльності, яка, на думку фахівців у галузі повітряного транспорту, відповідає вимогам стабільного розвитку міжнародних повітряних перевезень. Стандарти і рекомендовані практика Між-

народної організації цивільної авіації (ІКАО), а також регіональні стандарти, які діють у рамках Європейського Спітникористства і спрямовані на правове забезпечення аеропортової діяльності, мають високу здатність до адаптації різного роду новацій у діяльності повітряного транспорту.

**Ключові слова:** аеропортова діяльність, стандарти і рекомендовані практика ІКАО, регламент, директива, ЄС, наземна інфраструктура.

Grygorov O. M. Peculiarities of legal regulation of international airport activity: international and regional levels

This article is devoted to the analysis of the process of formation and development of legal regulation at the national and international levels of the functioning of the ground infrastructure of air transport, especially airports that serve international air navigation. The result of the joint efforts of international experts and legislators of different countries was the first legal models in the field of airport activities, which appeared in the national legislation of a number of European countries in the early twentieth century and were gradually enshrined in the first international conventions, and above all, in the Paris Convention of 1919 on International Air Navigation.

The article identifies the role of the International Civil Aviation Organization (ICAO) in developing the first universal standards in the field of airport operations and developing special recommendations for member states aimed at improving the efficiency, safety and technical equipment of airports serving international air transportation. First of all, this article is about the provisions of Articles 10, 15, 68-69, 71-76 of the 1944 Chicago Convention on International Civil Aviation and the ICAO Standards and Recommended Practices set out in Annex 14 to the Chicago Convention, as well as a number of special guidelines for the regulation of airport activities. Article also researches the practice of the European Union, which since the 1990s has been aimed at comprehensive legal regulation of airport activities (including common rules on slot allocation, access to the ground handling market at EU airports, collection of airport charges, etc.) within this integration association.

We state that in modern international air law at the universal and regional levels formed and operates a system of legal standards of airport activities, which, according to experts in the field of air transport meets the requirements of stable development of international air transportation. The standards and recommended practices of the International Civil Aviation Organization (ICAO), as well as regional standards in force within the European Community and aimed at the legal support of airport activities, have a high capacity to adapt to various innovations in air transport.

**Key words:** airport activity, ICAO standards and recommended practice, regulations, directive, EU, ground infrastructure.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Початок «авіаційної ери» став не тільки технологічним проривом в історії нашої цивілізації, але й, фактично, поштовхом до формування нової галузі права - повітряного права. У рамках національних законодавчих систем розроблялися перші правові моделі регулювання повітряного транспорту, зокрема і правової регламентації функціонування наземної інфраструктури, яка забезпечувала діяльність цивільної авіації.

Перші правові стандарти у сфері аеродромної інфраструктури були закріплені в законодавстві низки європейських держав, серед яких Франція, Німеччина, Австрія, Італія. У 20-х рр. минулого століття норми для регламентації аеропортової діяльності були закріплені в положеннях Паризької конвенції 1919 р. про міжнародну аeronавігацію, Іberoамериканської конвенції 1926 р. з питань аeronавігації та Panamerиканської конвенції 1928 р. про комерційну авіацію. Згодом основні міжнародно-правові стандарти аеропортового забезпечення міжнародної аeronавігації були сформульовані в Чиказькій конвенції 1944 р. про міжнародну цивільну авіацію та додатках до неї.

Однією з найусучасніших натепер регіональних правових моделей регламентації міжнародної аеропортової діяльності є модель, яка закріплена у праві Європейського Союзу (далі - ЄС) і розглядається, по суті, як оптимальна з погляду імплементації універсальних правових стандартів і рекомендованої практики, сформульованих Міжнародною організацією цивільної авіації (далі - ICAO).

**Метою статті** є аналіз універсальних та регіональних стандартів у сфері аеропортової діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемами правового регулювання міжнародної аеропортової діяльності цікавилися такі

відомі закордонні дослідники, як: М. Мільде, Ю.Н. Малєєв, Бай Гуй Мей. В.Д. Бордунов, І.С. Перетерський, А.А. Баталов та інші. У вітчизняній науці міжнародного права дослідження цієї проблеми представлене працями В.І. Рижого, Л.О. Сулими, Г.В. Цірат, Я.О. Добідовської, А.Я. Каманіна, В.А. Андреєнкова й інші.

**Виклад основного матеріалу.** Перші правові вимоги щодо забезпечення цивільної авіації належною наземною аеродромною інфраструктурою закріплені в національному законодавстві держав на початку ХХ ст. Наприклад, у законодавстві Франції Декретом від 21 листопада 1911 р. (зі змінами від 17 грудня 1913 р.) були визначені вимоги щодо облаштування аеродромів та порядок їх використання повітряними суднами. Надалі французький Закон про повітряний рух від 1 червня 1924 р. у ст. 24 розд. II врегулював порядок використання аеродромів, розділив їх на два види: державні та приватні, як і можливість здійснення екстрених посадок літальних апаратів [1, с. 21-54].

На міжнародному рівні питання функціонування наземної аеродромної інфраструктури вперше були врегульовані Паризькою конвенцією про регулювання повітряних перевезень від 13 жовтня 1919 р. Ст. 15 гл. IV Конвенції, зокрема, визначала, що «будь-яке повітряне судно на шляху з однієї держави до іншої повинне, якщо правила останньої того вимагають, здійснити посадку на одному з визначених нею аеродромів. Повідомлення про такі аеродроми надаються договірними державами Міжнародній комісії повітряних перевезень, яка передає це повідомлення всім договірним державам» [2].

Натепер загальні вимоги до забезпечення міжнародних повітряних перевезень аеропортами та іншим належним аeronавігаційним устаткуванням та норми про визначення на розсуд держави-члена переліку міжнародних аеропортів, тобто аеропортів, що обслуговують міжнародні авіарейси, містяться у гл. XV Чиказької конвенції про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. (ст. ст. 68-76).

Варто зазначити, що ці положення передбачають можливість надання допомоги договірним державам із боку ICAO для розвитку аеропортової структури. У ст. 69 зазначено, що в разі визначення Радою ICAO неналежної відповідності аеропортів договірної держави вимогам безпечної, регулярної, ефективної та економічної експлуатації міжнародних повітряних сполучень, як наявних, так і планових, Рада консультується із цією

безпосередньо зацікавленою державою й іншими державами, інтереси яких зачіпаються. Метою консультацій є знаходження засобів, за допомогою яких таке становище може бути виправлено. Рада ICAO може давати рекомендації з розв'язання зазначених проблем, здійснювати фінансування необхідних заходів (ст. 70), надавати, укомплектовувати персоналом, утримувати і здійснювати адміністративне керівництво діяльністю аеропортів (ст. 71), надавати технічну допомогу (ст. 72) [3, с. 36-37].

Прикладом такого сприяння була підтримка Радою ICAO проєктування, фінансування та будівництва сучасної злітно-посадкової смуги міжнародного аеропорту «Бориспіль» (Київ, Україна), її обладнання сучасною аeronавігаційною технікою в 1995-1998 рр. [4, с. 143]. Нині ICAO спільно з Міжнародною радою аеропортів упроваджує програми підготовки кадрів для аеропортів у всіх регіонах світу, зокрема в аспектах управління аеропортами, економіки аеропортів, охорони навколошнього середовища, безпечної експлуатації аеропортів, процедур гарантування безпеки.

Стандарти та рекомендована практика (далі - САРП) щодо міжнародних аеропортів були вперше ухвалені Радою ICAO в 1951 р. у вигляді Додатка 14 «Аеродроми» до Чиказької конвенції (нині діє видання Додатка 2016 р.). У Додатку 14 містяться положення про планування, проєктування, експлуатацію, технічні та фізичні характеристики аеропортів, об'єктів в аеропортах (ширина, ухил поверхні, відстань між об'єктами), повітряний простір аеропортів; закріплена вимоги стосовно аеропортового й аeronавігаційного обладнання, візуальних аeronавігаційних засобів (вказівники, сигналальні пристрої, маркування, вогні, знаки, маркери), технічного обслуговування аеропортів, аеродромних експлуатаційних служб, обладнання й установок; функціонування й оснащення аварійно-рятувальної та протипожежної служби, а також збору і надання необхідної інформації, зокрема відомостей про перевищенння різних ділянок аеропорту, міцність твердих покриттів, стан поверхні злітно-посадкової смуги, стан аварійно-рятувальної та протипожежної служб аеропорту [5].

Вимоги, які містяться в Додатку 14, є мінімальними і повинні бути закріплени в законодавстві держав - членів ICAO. Розвиток авіації зумовлює періодичне внесення найбільш значних змін, з-поміж усіх додатків до Чиказької конвенції, саме до Додатка 14, охоплення його нормами широкого діапазону питань: від планування будівництва аеропортів і вертодромів до таких деталей, як

час, необхідний для переходу на резервні джерела енергоживлення, від цивільного будівництва до вимог до освітлювальної техніки, від забезпечення складним рятувальним та протипожежним обладнанням до видалення з аеропортів птахів. Сертифікацію аеропортів проводять на основі розроблених ICAO вимог, інструктивні вказівки в цій сфері закріплени в Посібнику із сертифікації аеродромів 2001 р.

Крім того, інструктивний та інформаційний матеріал, що стосується аеропортів і аеропортової діяльності, який розвиває, доповнюює і сприяє належному застосуванню Додатка 14, міститься в Посібнику з аеропортових служб. Дев'ять частин посібника ухвалені в різний час і присвячені рятуванню та боротьбі з пожежами; стану поверхні покриття; небезпеці, спричиненій дикою природою, і методам її зменшення; видаленню повітряних суден, які втратили здатність рухатися; контролюванню перешкод; плануванню заходів на випадок аварійної обстановки в аеропорту; експлуатаційним службам аеропорту; практиці технічного обслуговування аеропортів. Крім того, інструктивний та інформаційний матеріал міститься в Посібнику із процедур експлуатаційної інспекції, сертифікації та постійного нагляду 2010 р. та томі III Посібника з безпеки для захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання 2017 р.

Сучасним прикладом регіональної моделі регулювання аеропортової діяльності є, на нашу думку, правові моделі, які діють у Європейському Союзі, де правове регулювання аеропортової діяльності здійснюється низкою актів, які поширюються на всі аеропорти держав - членів ЄС. Основними з них є Регламент № 95/93 про єдині правила розподілу слотів в аеропортах ЄС; Директива № 96/67/ЕС про доступ до ринку наземного обслуговування в аеропортах ЄС; Директива № 2009/12/ЕС про аеропортові збори; Регламент № 598/2014 про встановлення правил та процедур уведення експлуатаційних обмежень, пов'язаних із шумом в аеропортах ЄС, у рамках збалансованого підходу; Регламент № 139/2014, який містить вимоги й адміністративні процедури, пов'язані з аеродромами.

Регламент № 95/93 про єдині правила розподілу слотів в аеропортах ЄС має в основі механізм координації слотів. Ідеється про збалансовані, прозорі та недискримінаційні правила, що застосовуються незалежними органами / «координаторами», які створюють кожна держава-член. Вони оптимізують використання слотів, узгоджують

розклад і, таким чином, полегшують діяльність авіакомпаній, особливо щодо експлуатації перевантажених аеропортів [6].

Директива № 96/67/ЄС про доступ до ринку наземного обслуговування в аеропортах ЄС передбачає вільну конкуренцію за надання більшості послуг наземного обслуговування у великих аеропортах ЄС, що розширює можливості авіакомпаній щодо вибору постачальників і покращує умови отримання послуг авіакомпаніями. Водночас до наземного обслуговування віднесені технічне обслуговування, використання палива, обробка вантажу, послуги реєстрації пасажирів, громадського харчування, перевезення багажу в аеропорту. Однак стосовно надання деяких послуг, як-от обробка багажу, надання трапу, заправка паливом, пересування вантажів, держава - член ЄС може обмежити кількість суб'єктів. У разі запровадження таких обмежень постачальників має бути як мінімум два, і принаймні один із них повинен бути незалежним від аеропорту чи панівної в цьому аеропорту авіакомпанії [7].

Директива про аеропортові збори № 2009/12/ЄС, що набула чинності у 2011 р., передбачає прозоре обчислення зборів, які стягаються аеропортами з авіаперевізників за користування послугами й обладнанням аеропортів. Обчислення відбувається, виходячи з фактичних витрат. Директива спрямована на зменшення розриву в розмірі зборів на послуги в різних аеропортах, якщо це можливо. На органи управління аеропортів покладені обов'язки регулярно консультуватися з користувачами аеропортів щодо рівня зборів, і, якщо це доречно, рівня надання послуг. Крім того, передбачене проведення консультацій із користувачами аеропортів щодо реалізації нових інфраструктурних проектів [8].

У 2011 р. Європейська комісія ухвалила повідомлення «Політика щодо аеропортів в Європейському Союзі - розв'язання проблем, пов'язаних із пропускною здатністю та якістю, для сприяння зростанню, розвитку транспортного сполучення та мобільності». Повідомлення містить пропозиції щодо покращення використання наявної пропускної здатності аеропортів шляхом перегляду чинної системи розподілу слотів (ішлося про перегляд Регламенту № 95/93 шляхом підвищення рівня незалежності координаторів слотів і передання слотів тим авіаперевізниками, які зможуть їх використовувати ефективніше); скасування Директиви № 96/67/ЄС та її заміну Регламентом про послуги наземного обслуговування (ця пропозиція відклікана у 2015 р.); скасування Директиви

№ 2002/30/ЄС і ухвалення замість неї Регламенту про встановлення правил та процедур щодо введення експлуатаційних обмежень, пов'язаних із шумом в аеропортах ЄС, у рамках збалансованого підходу [9].

Проте у 2014 р. Директиви № 2002/30/ЄС була скасована Регламентом № 598/2014 про встановлення правил та процедур уведення експлуатаційних обмежень, пов'язаних із шумом в аеропортах ЄС, у рамках збалансованого підходу. Збалансований підхід передбачає чотири основні елементи: 1) зменшення рівня шуму літаків шляхом встановлення стандартів шуму; 2) стало управління земельними ділянками навколо аеропортів; 3) удосконалення процесів експлуатації аеропортів із метою зменшення шумового впливу на поверхню; 4) уведення експлуатаційних обмежень. Держави - члени ЄС зобов'язано призначити один або кілька компетентних органів відповідальними за дотримання процедури ухвалення експлуатаційних обмежень. Регламент встановлює чітку та прозору процедуру введення експлуатаційних обмежень. Відповідні рішення мають ґрунтуватись на доказах та містити оптимальні шляхи розв'язання проблем із шумом у контексті безпеки, пропускної здатності аеропортів та витрат [10].

Того ж року Європейська комісія ухвалила Керівні принципи щодо державної допомоги в авіаційній галузі. Їхні положення спрямовані на надання державного фінансування аеропортам, розташованим у регіонах, де є потреби розвитку повітряного транспорту; забезпечення рівних умов для функціонування аеропортів і авіакомпаній; справедливе використання коштів платників податків [11].

Суттєву роль відіграє діяльність Європейської агенції з авіаційної безпеки (далі - ЄААБ), яка, серед іншого, бере участь у розробленні актів ЄС. Крім ЄААБ, важливим інституційним механізмом, який сприяє розвитку правового регулювання аеропортової діяльності, є Європейська обсерваторія потенціалу та якості аеропортів. Ця організація проводить дослідження тих сфер, у яких органи ЄС могли б підтримати зусилля держав - членів ЄС для вдосконалення функціонування аеропортів. Роль Обсерваторії полягає в такому: 1) допомога Європейській комісії в розв'язанні проблем щодо потенціалу, пропускної здатності та якості роботи аеропортів, визначених у «Білій книзі» «у сфері транспорту та повідомленні «Політика щодо аеропортів в Європейському Союзі», які були ухвалені Європейською комісією у 2011 р.; 2) забезпечення

обміну досвідом та передовою практикою у сфері експлуатації аеропортів; 3) висвітлення наявних проблем та надання пропозицій щодо ухвалення рішень, зокрема щодо політики стосовно аеропортів [12, с. 1].

**Висновки.** Виходячи із проведеного дослідження, можна зробити висновок, що на сучасному етапі основні універсальні правові вимоги до діяльності міжнародних аеропортів сконцентровано в Чиказькій конвенції 1944 р., а стандарти та рекомендована практика (САРП) у цій сфері викладені в Додатку 14 до Конвенції. Найбільш сучасна у процесі її динамічного розвитку регіональна модель правової регламентації аеропортової діяльності діє в рамках Європейського Союзу. Урахування цього досвіду у співпраці України з IКАО у сфері аеропортової діяльності, на нашу думку, безсумнівно, буде слугувати реалізації амбітних планів активізації співробітництва України та ЄС в авіаційній галузі, а також практичному втіленню Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 р.

### Література

- Григоров О.М. Міжнародно-правові засади регулювання відносин у сфері цивільної авіації: становлення та розвиток : монографія. Одеса : Фенікс, 2020. 440 с.
- Конвенция, касающаяся регулирования движения навигации, подписанная в Париже 13 октября 1919 г. URL: <https://web.archive.org/web/20120705050026/http://www.aviation.go.th/air-trans/airlaw/1914.html>.
- Convention on International Civil Aviation, done at Chicago on the 7'th Day of December 1944. PICAO. 1945. 61 р. Р. 36-37.
- Григоров О.М. Міжнародні та національні правові стандарти аеропортової діяльності. Актуальні

проблеми міжнародних відносин. 2009. Вип. 84. Ч. II. С. 143. С. 142-150.

5. Aerodromes. Annex 14 to the Chicago Convention. International Civil Aviation Organization. 2016. 624 p.

6. Slot coordination and schedules facilitation. Ministere de la Transition ecologique et solidaire. 18.02.2019. 4 p.

7. Council Directive 96/67/EC of 15 October 1996 on access to the groundhandling market at Community airports. Official Journal. 25.10.1996. L 272. P. 36-45.

8. Directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges. Official Journal of the European Union. 14.3.2009. L 70/11.

9. Communication Airport policy in the European Union - addressing capacity and quality to promote growth, connectivity and sustainable mobility. European Commission. COM (2011). 2011. 823 p.

10. Regulation (EU) № 598/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on the establishment of rules and procedures with regard to the introduction of noise-related operating restrictions at Union airports within a Balanced Approach and repealing Directive 2002/30/EC. Official Journal. 12.6.2014. L 173. P. 65-78.

11. Communication from the Commission - Guidelines on State aid to airports and airlines. Official Journal of the European Union. C 99. 4.4.2014. P. 3-34.

12. The European Observatory on Airport Capacity and Quality. Addressing the airport capacity and quality challenge in Europe. European Commission. 2018. 3 p.

**Григоров О. М.,**

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри міжнародного права  
Інституту міжнародних відносин  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## УРОКИ ТЕРІОРИАЛЬНОЇ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ І ОЛІГАРХАТОМ

П'юхов В. М., П'юхова С. В., Шевчук В. В.

У статті розкритий історичний аспект розвитку корупції та формування її нового, найвищого класу - антисуспільного транснаціонального олігархату, який проник у владні структури, у всі основні сфери життєдіяльності людей країни і здійснює зовнішнє управління державою, безпосередньо впливає на президента, усі гілки влади, політику, економіку, екологію, основи демократії, свободу слова, бідність, територіальну та національну безпеку.

У представлений статті також розкриті думки вчених щодо визначення корупції, як це соціально негативне явище визначено в Законі України «Про запобігання корупції», де конкретно позначені службові повноваження державних службовців, пов'язані з ними можливості одержання неправомірної вигоди як для себе, так і, на їхню вимогу, для інших фізичних чи юридичних осіб.

Крім того, у статті розкриті головні причини всіх негараздів українського народу, показано, як корупційна влада, зовнішнє управління, асоціальний олігархат за 30 років «незалежності» України нашу «правову державу» привели до становища політичного аутсаудера, до економічного краху, екологічної катастрофи, зубожіння та геноциду народу.

На основі дослідження розроблені і запропоновані основні шляхи стратегії і тактики боротьби з вищевказаними асоціальними і злочинними явищами, а саме: Президенту, владі негайно потрібно: провести вакцинацію населення проти коронавірусу; припинити бойові дії в Донбасі; розібратися із забрудненням повітря, водойм і земель; відновити сільське господарство і промисловість; підвищити рівень життя української спільноти до європейських стандартів; досягти головної мети антикорупційної реформи і деолігархізації - створити дієву, а не аморфну систему запобігання проявам корупції і транснаціонального олігархату, яка повинна базуватися на принципах правопорядку, належного управління державними справами та майном без зовнішнього втручання в наші внутрішні справи, добросусідності й непідкупності, активного громадського контролю. Це дасть можливість покращити життя людей, підвищити рейтинг України як у середині країни, так і на міжнародному рівні.

**Ключові слова:** економіка, екологія, демократія, влада, олігархат, корупція, бідність, свобода слова, національна безпека, стратегія і тактика боротьби.

Pokhov V. M., Pokhova S. V., Shevchuk V. V. Lessons of territorial and national security of Ukraine: historical aspect of the fight against corruption and the oligarchate

The article reveals the historical aspect of the development of corruption and the formation of its new, highest class - anti-social transnational oligarchy, which penetrates into power structures, into all major spheres of life and carries out external governance, directly influencing the president, all branches of government, politics, economy, ecology, foundations of democracy, freedom of speech, poverty, territorial and national security.

The presented article also reveals the views of scholars on the definition of corruption and how this socially negative phenomenon is defined in the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", which specifically identifies both the official powers of civil servants and related opportunities to obtain illegal benefits both for themselves or at the request of other individuals or legal entities.

In addition, the article reveals the main causes of all the troubles of the Ukrainian people, shows how corrupt government, foreign governance, anti-social oligarchy for 30 years of "independence" of Ukraine led our "rule of law" to political outsider, economic collapse, environmental catastrophe, impoverishment and genocide.

Based on the study, the main ways of strategy and tactics to combat the above antisocial and criminal phenomena have been developed and proposed, namely: the President, the authorities immediately need to: vaccinate the population against coronavirus; to cease hostilities in Donbass; to deal with air, water and land pollution; to restore agriculture and industry; to raise the standard of living of the Ukrainian community to European standards; to fulfill the main goal of anti-corruption reform and de-oligarchization - to create an effective, rather than an amorphous system of preventing corruption and transnational oligarchy, which should be based on the principles of law and order,

## Актуальні проблеми історико-правової науки

*proper management of public affairs and property without external interference in our internal affairs, integrity and integrity, active public control. This will give an opportunity to improve people's lives, raise Ukraine's rating both domestically and internationally.*

**Key words:** economy, ecology, democracy, power, oligarchy, corruption, poverty, freedom of speech, national security, strategy and tactics of struggle.

**Постановка проблеми та її актуальність.** 30 років «незалежної» України, а життя простого народу з кожним роком стає все гірше та гірше. Ця ситуація створювалась завдяки корупційній владі, яка об'єдналась з асоціальним олігархатом, діяла і зараз діє за вказівками Міжнародного валютного фонду (далі - МВФ), Світового банку (далі - СБ), транснаціональних монополістів.

Актуальність даної теми обґрунтована тим, що корупція, зовнішнє управління, асоціальний олігархат - головні причини бідності й усіх інших негараздів людей у нашій «суверенній і незалежній, демократичній, соціальній, правовій державі». Виходячи із цього, проблеми є і потребують усебічного наукового дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розгляд теоретичних і науково-практичних аспектів корупції влади й олігархату у сферах екології, економіки, соціально-політичній і управління визначаються напрямами їх рішень на різних рівнях, які вивчали вчені управлінських, політичних, економічних, екологічних, технічних, правових галузей, а саме: В. Карасьов, В. Кацман, М. Погребинський, Д. Співак, І. Булєєв, Н. Брюховецька, А. Качинський, Н. Реймерс, С. Дорогунцов, М. Голубець, М. Кисельов, В. Андрейцев, Л. Багій-Шахматов, Е. Додін, А. Закалюк, В. Копейчиков, М. Мельник, Е. Невмержицький та інші.

Однак, незважаючи на величезну кількість наукових робіт, зберігається необхідність, зниження корупційного впливу на всі сфери людської діяльності та зовнішнього управління, проведення аналізу питань нормативно-правового характеру для забезпечення правомірної державної політики України.

**Метою статті** є обґрунтування ролі транснаціонального впливу олігархату на рівень корупції, економічної й екологічної кризи, бідності, геноциду українського народу, свободи слова, демократії зокрема та територіальної і національної безпеки України взагалі. На основі з'ясованих причин і умов соціального зла запропонувати стратегію і тактику запобігання вищепереліченим антисоціальним явищам, боротьби з ними.

**Виклад основного матеріалу.** Випадки корупції зафіковані істориками ще з моменту створення держави. З розвитком людства еволюціонувало і ставлення до корупції: від звичайної норми в первісному суспільстві до загрози конституційним правам і свободам громадян, правопорядку, чесності та соціальній справедливості [1].

Н. Маковська розкриває історичний шлях становлення нашої держави і зазначає: «Скарбниця національного архівного фонду зберігає закарбовані в документах миті нашої історії від XIII ст. до сьогодення. Дбайливо опрацьовані архівістами документи дозволяють не тільки ознайомитися із хронологією та перебігом подій, дізнатися про «дійових осіб» української історії, але й відчути дух, дихання, атмосферу часу» [2].

З нагоди святкування річниці ухвалення Акта проголошення незалежності України варто вшанувати всі попередні етапи - Русь, Галицько-Волинське князівство, Велике Князівство Литовське, Козацьку державу, українську державність початку ХХ ст. Від них сучасна Україна увібрала в себе традиції державництва [3].

Широко представлено документальні свідчення діяльності різних владих структур, що функціонували на теренах України бурхливого ХХ ст. Тернистий шлях державотворення відображеного в документах Української Центральної Ради, Української Народної Республіки, Української держави гетьмана П. Скоропадського, Директорії Української Народної Республіки, Західно-Української Народної Республіки (далі - ЗУНР), Карпатської України, Української Соціалістичної Радянської Республіки (далі - УСРР), Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі - УРСР). У сховищах архіву зберігаються й історичні документи, що відображають перші кроки державотворення сучасної незалежної України» [2].

16 липня Україна відзначатиме 31 річницю проголошення Декларації про державний суверенітет України. Суверенітет держави - політико-юридична властивість державної влади, яка означає її верховенство і повноту всередині країни, незалежність і рівноправність у зовнішньополітичній сфері.

Правовою основою державного суверенітету є конституції країн, декларації, загальнозвізнані принципи міжнародного права, які фіксують суверенну рівність держав, їхню територіальну цілісність, невтручання у внутрішні та зовнішні справи, право націй на самовизначення [4].

24 серпня Україна відзначатиме День незалежності - державне свято на честь ухвалення

в 1991 р. Акта проголошення незалежності України [3]. Незалежність держави - це політична самостійність, суверенітет, запроваджений на окремій території, яка має визначені кордони і населення, господарство й політичну владу, проводить власну внутрішню й зовнішню політику на світовій політичній арені, має міжнародне визнання [5].

Постання суверенної України відіграво вирішальну роль у розпаді Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі - СРСР) і остаточному руйнуванні комуністичної тоталітарної системи. Це стало початком відліку нового етапу розвитку демократичної сучасної української держави, логічним завершенням українського державотворення [3].

Захист суверенітету і територіальної цілісності України - найважливіша функція держави, справа всього українського народу. Реалізація цієї норми Конституції України [6] в умовах екзистенційної воєнної загрози національній безпеці, зростання дефіциту фінансових ресурсів та дисбалансу воєнних потенціалів України та Російської Федерації зумовлює необхідність розроблення нової стратегії воєнної безпеки, яка базується на всеохоплючій обороні України [7].

На нашу думку, захист суверенітету і територіальної цілісності України - це є дуже своєчасна пропозиція керівництва держави в період семирічної війни на Сході країни, але, на жаль, на пам'яті такі випадки, коли в Укроборонпромі, за недавніх часів, відбувалися різні корупційні махінації, тобто зловживання службовим становищем посадовими особами найвищого рангу та службовими повноваженнями, а саме: контрабандна закупка запчастин сумнівного походження в так званого ворога, ще й утридорога (за матеріалами кримінальних справ проти Свинарчіків (Гладковських), Пашинських і експрезидента П. Порошенка). Ці дії сприяли руйнуванню суверенітету і територіальної цілісності України.

Деякі висновки щодо цього, стосовно фігурантів гучних справ кінця 2019 р. Так, Генпрокурор Руслан Рябошапка (29 серпня 2019 р. - 5 березня 2020 р.) заявляє, що підозра, пред'явлена колишньому першому заступнику секретаря РНБО Олегу Гладковському, «має певні зв'язки» з колишнім нардепом Сергієм Пашинським.

#### Передісторія:

- 18 жовтня Апеляційний суд залишив чинним рішення Печерського суду, який обрав нардепу V-VIII скликань Сергію Пашинському запобіжний захід у вигляді тримання під вартою без права внесення застави;

- Генеральний прокурор Руслан Рябошапка 18 жовтня заявив, що на цьому тижні Генпрокуратура зареєструвала три кримінальні провадження, де може фігурувати колишній нардеп Сергій Пашинський;

- 17 жовтня НАБУ затримало О. Гладковського за підозрою у зловживанні службовим становищем (ч. 2 ст. 364 Кримінального кодексу (далі - КК);

- 18 жовтня О. Гладковському повідомили про підозру у зловживанні владою, недостовірному декларуванні та порушенні законодавства під час здійснення тенддерних закупівель;

- підозра не пов'язана зі скандалом з контрабандою російських деталей для заводів «Укроборонпрому», у якому фігурували О. Гладковський і його син Ігор;

- 19 жовтня Вищий антикорупційний суд обрав колишньому першому заступнику секретаря РНБО Олегу Гладковському запобіжний захід у вигляді тримання під вартою на 60 днів, до 15 грудня, визначив йому заставу в розмірі 10 623 130 грн [8].

Автокомпанія «Богдан Моторс», що належить колишньому заступнику секретаря РНБО Олегу Гладковському, у 2020 р., за попередніми даними, отримала 3 млрд 383,5 млн збитків. Про це повідомляє Інтерфакс-Україна.

«Згідно з опублікованим у системі розкриття інформації Національної комісії із цінних паперів та фондового ринку порядком загальних зборів акціонерів компанії 27 квітня, непокритий збиток «Богдан Моторс» на початок поточного року становив 9 млрд 192 млн грн (роком раніше - 5 млрд 809 млн грн)», - повідомляє видання.

Відповідно до публікації, поточні зобов'язання автокомпанії за минулий рік зросли на 47% - до 9 млрд 182 млн грн, довгострокові, як і роком раніше, не вказані.

Сумарна дебіторська заборгованість «Богдан Моторс» за рік скоротилася більш ніж удвічі - до 167,74 млн грн, активи загалом зменшилися на 29% - до 1 млрд 087 млн грн.

Власний капітал «Богдан Моторс» станом на 1 січня 2021 р. становив «мінус» 8 млрд 195 млн грн, статутний капітал - 1 млрд 101 млн грн.

#### Нагадуємо:

«Богдан Моторс» об'єднує автобусно-тролейбусний завод в Луцьку і завод легкових авто в Черкасах. Завод у Черкасах було переорієтовано на виробництво вантажних автомобілів, але через відсутність держзамовлення в минулому році він був фактично закритий.

Раніше Госпсуд Дніпропетровської області відкрив провадження у справі про банкрутство автокомпанії «Богдан Моторс».

У 2019 р. чистий прибуток компанії становив 609,22 млн грн, отже, збільшивши чистий прибуток в 10,6 разів порівняно із 2018 р. [9].

Застава Олегу Гладковському в розмірі 10 623 130 грн відповідно до 9 млрд 182 млн грн - це та мізерна сума, яка ніяк не вплине на його матеріальне становище - це у 84 тисячі 737 разів менше від того, що залишилось. Де гроші? У якому офшорі? І такі питання держава повинна ставити до кожного топ-корупціонера-олігарха, але «маємо, що маємо».

Упродовж довгого часу корупція залишається однією з найбільших проблем України та є темою для постійних дебатів як для української, так і для міжнародної спільноти. В Індексі сприйняття корупції (далі - ICK), що укладається глобальною антикорупційною організацією Transparency International та базується на оцінках підприємців і аналітиків, за підсумками 2018 р. наша країна посіла 120 сходинку в переліку зі 180 країн світу [11].

### Розглянемо кількість балів зі 100 можливих у дослідженні Transparency International «Індексу сприйняття корупції» і місце, яке посіла Україна серед країн світу за 2010-2020 рр. [12]

Рік	Зі 100 можливих балів	Місце серед країн світу
2010 р.	24	162 зі 179 країн світу
2011 р.	23	152 зі 182 країн світу
2012 р.	26	144 зі 176 країн світу
2013 р.	25	144 зі 177 держав
2014 р.	26	142 зі 175 країн
2015 р.	27	130 зі 168 країн
2016 р.	29	131 зі 176 країн
2017 р.	30	130 зі 180 країн
2018 р.	32	120 зі 180 країн
2019 р.	30	126 зі 180 країн
2020 р.	33	117 зі 180 країн

І хоча з року в рік позиції України в рейтингу покращуються, такий стан речей усе ще є далеким від прийнятного. Саме корупція, за даними численних аналітичних звітів і опитувань, є найбільшою проблемою як для іноземного, так і для вітчизняного бізнесу. Очевидні проблеми, спричинені високим рівнем хабарництва та зловживання, - руйнація системи цінностей суспільства, тотальна недовіра до органів державної влади, що, урешті-решт, призводить до

негативних економічних наслідків, збільшує нерівність і уповільнює зростання доходів населення [11].

У ст. 1 Основного закону України - Конституції визначено: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [6], але, на жаль, насправді це не відповідає жодному з п'яти пунктів. На час розпаду СРСР квітучу Україну за 30 років «суверенітету, незалежності, демократії та соціальної справедливості» корупційна влада, за вказівками МВФ, СБ, міжнародного злочинного олігархату, нашу «правову державу» привела до становища політичного аутсайдера, до економічного краху, екологічної катастрофи, зубожіння і геноциду народу.

У країні, де панують олігархат і корупція, неможливо розраховувати на свободу слова та демократію, на соціальну справедливість та правову захищеність. Усі привілеї тільки для «слуг народу» і наближених, до них, а для всього народу - постійне підвищенння тарифів / цін на все без винятку: газ, електрику, воду, продукти харчування, медицину, одяг і всі сфери обслуговування.

Джейсон Гікел визначає, що корупція - це зловживання державною владою для приватної вигоди [1], а М. Мельник розглядає корупцію як різновид соціальної корозії, яка роз'їдає та руйнує органи державної влади, державу та суспільство загалом. В її основі лежать такі вікові традиції взаємодії в суспільстві, як «послуга за послугу», do ut des («даю, щоб ти дав») [13, с. 34].

Дещо інакше визначає корупцію Є. Невмержицький, який зазначає, що корупція - це передусім соціально-політичне явище, головною особливістю якого є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності, свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб [14, с. 44].

Протидія корупції в Україні є одним із найважливіших державних завдань. З моменту проголошення незалежності України корупція розглядається як пряма загроза національній безпеці, стабільності й економічному зростанню держави. Негативні наслідки корупції полягають у тому, що вона розмиває такі важливі конституційні засади, як принципи соціальної справедливості та рівності всіх перед законом. Корупція підригає довіру людей до влади, дискредитує ринкові механізми

розвитку конкуренції та запобігання монополізму в економіці, сприяє лобіюванню законодавчих і нормативних актів, масштабним зловживанням і злочинності [15, с. 116].

У Законі України «Про запобігання корупції» корупція визначається як використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або, на її вимогу, іншим фізичним чи юридичним особам, щоби схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей [16].

Службові повноваження чи пов'язанні з ними можливості влади корупціонерів і транснаціонального олігархату український народ у повному обсязі відчуває на мізерних зарплатах і жебрацьких пенсіях, які в десятки разів менш європейських, а деякі ціни на продукти харчування і предмети першої необхідності вже більше, ніж у Європі, - це шлях агонії України, який веде в нікуди.

**Висновки.** Президенту, владі негайно потрібно: провести вакцинацію населення проти коронавірусу; припинити бойові дії в Донбасі; незаконну вирубку лісу і добичу бурштину та іх контрабанду; розібратися зі сміттєвою мафією і забрудненням повітря, водойм і земель, особливо сільськогосподарського призначення; відновити сільське господарство і промисловість; знизити комунальні тарифи; підняти пенсії, заробітну плату до європейських стандартів; виконати головне завдання антикорупційної реформи і деолігархізації - створити справді дієву, а не аморфну систему запобігання проявам корупції і транснаціонального олігархату, яка повинна базуватися на принципах правопорядку, належного управління державними справами та майном без зовнішнього втручання в наші внутрішні справи, доброчесності й непідкупності, активного громадського контролю. Це дасть можливість покрасти життя людей, підвищити довіру населення до органів влади, підняти рейтинг України як усередині країни, так і на міжнародному рівні.

### Література

1. Гікел Джейсон. Перевернуті міф про корупцію. URL: <https://commons.com.ua/uk/perevernuti-mif-pro-korupsiyu/>.

2. Маковська Н. Акт проголошення незалежності України - унікальний документ національного архівного фонду. URL: <https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/01-27.pdf>.

3. Інформаційні матеріали до Дня незалежності України. URL: <https://uinr.gov.ua/pres-centr/novyny/informaciyni-materialy-do-dnya-nezalezhnosti-ukrayiny>.

4. Інформаційні матеріали до 30-річчя проголошення Декларації про державний суверенітет України. URL: <https://uinr.gov.ua/informaciyni-materialy/zhurnalistem/informaciyni-materialy-do-30-richchya-progoloshennya-deklaraciyi-pro-derzhavnyyu-suverenitet-ukrayiny>.

5. Незалежність держави. URL: [https://vue.gov.ua/Незалежність\\_держави](https://vue.gov.ua/Незалежність_держави).

6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 р. «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України № 121/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>.

8. Підозра Гладковському має певні зв'язки з Пашинським - генпрокурор. Українська правда. 20 жовтня 2019 р. 21:34. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2019/10/20/7229588/>.

9. «Богдан Моторс» Гладковського у 2020 отримала збитків на більш ніж 3 мільярди. Економічна правда. 28 березня 2021 р. 12:26. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2021/03/28/672376/>.

10. Найгучніші кримінальні справи проти Петра Порошенка. DW. 18 червня 2020 р. URL: <https://www.dw.com/uk/найгучніші-кримінальні-справи-проти-петра-порошенка/a-53847870>.

11. Навіщо щось змінювати? URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/borotba-z-korupciyeyu>.

12. Індекс сприйняття корупції в дослідженні Transparency International. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiji-spi-2010-2014/>.

13. Мельник М. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства. Київ : Парлам. вид-во, 2000. 256 с.

14. Невмержицький Є. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. Київ : КНТ, 2008. 368 с.

15. Мовчан А. Актуальні проблеми протидії корупції в Україні. Вісник криміналь-

ного судочинства. 2017. № 1. С. 116-121. URL:  
[http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkc\\_2017\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkc_2017_1_16).

16. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верхової Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

**П'юхов В. М.,**  
доктор філософії в галузі права, професор,  
завідувач кафедри правових дисциплін  
Одеського інституту Міжрегіональної Академії  
управління персоналом

**П'юхова С. В.,**  
магістр права, викладач кафедри  
правових дисциплін  
Одеського інституту Міжрегіональної Академії  
управління персоналом

**Шевчук В. В.,**  
старший викладач кафедри теорії  
та філософії права  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ

## ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ  
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ..... 3  
Ізбаш К. С., Доценко О. С.

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ПРИНЦІП ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ..... 8  
Ковальова О. В.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ 1996 РОКУ:  
ПОЛОЖЕННЯ ПРО СОЦІАЛЬНУ ДЕРЖАВУ (ЧАСТИНА ДРУГА)..... 15  
Королевська Н. Ю.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У СВІТЛІ РЕЗОЛЮЦІЇ  
РАДИ БЕЗПЕКИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ № 1325 ТА СУМІЖНИХ РЕЗОЛЮЦІЙ..... 20  
Орловська Н. А., Степанова Ю. П.

## ПРОТИДІЯ ЗЛОЧИННОСТІ: ПРОБЛЕМИ ПРАКТИКИ ТА НАУКОВО-МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ЗАПОБІГАННЯ УХИЛЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ,  
ЗБОРІВ ТА ОБОВ'ЯЗКОВИХ ПЛАТЕЖІВ..... 27  
Бабенко А. М., Зубатенко О. М.

СПЕЦІАЛЬНІ ОБОВ'ЯЗКИ ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ НА ПЕВНИЙ СТРОК  
У СИСТЕМІ ЇХ ПРАВОВОГО СТАТУСУ..... 36  
Богдан Ю. М.

«ІСТОТНА ШКОДА» У СКЛАДАХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З НАДАННЯМ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ..... 41  
Марін О. К.

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДALНІСТЬ ЗА УХИЛЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ,  
ЗБОРІВ (ОБОВ'ЯЗКОВИХ ПЛАТЕЖІВ)..... 46  
Резніченко Г. С.

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУлювання  
НАГЛЯДОВОЇ ПРОБАЦІЇ..... 51  
Самофалов О. Л., Железняк О. С.

СУБ'ЄКТИВНІ ОЗНАКИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ СТ. 307  
«НЕЗАКОННЕ ВИРОБництво, виготовлення, придбання, зберігання,  
перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних  
речовин або їх аналогів»..... 56  
Собко Г. М., Мох Т. П.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ФОРМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕГЛАСНОСТІ  
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ..... 63  
Фелонюк Ю. В.

## ПРАВОВА СИСТЕМА: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

СИСТЕМА ПРИНЦІПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА  
В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОВАДЖЕННІ..... 69  
Панова О. О.

**ПРОБЛЕМИ ЦІВІЛЬНОГО ТА ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА**

ДОГОВІРНЕ ПРАВО В СИСТЕМІ ЦІВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ГАЛУЗІ.....	74
Ваганова І. М.	

КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ МЕЖ ЗДІЙСНЕННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ СІМЕЙНИХ ПРАВ: НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....	79
Логвінова М. В.	

ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ КОМПЕНСАЦІЇ МАЙНОВИХ ТА НЕМАЙНОВИХ ВТРАТ УЧАСНИКІВ ЦІВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН.....	85
Рубан О. О.	

**ПРОБЛЕМИ ТРУДОВОГО ПРАВА ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ .....	92
Князькова Л. М.	

МЕЖІ РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКА ПОЛІЦІЇ ТРУДОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....	100
Мух К. Б.	

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ.....	105
Буга Г. С.	

ПУБЛІЧНА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	112
Павлютін Ю. М.	

ПРАВОВІ УМОВИ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	119
Солопова І. В.	

РОЗВИТОК ВІТЧИЗНЯНИХ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ.....	126
Талалай Д. В., Соловйова Н. А.	

ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМІХ ОБМежЕНЬ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ІНФОРМАЦІЮ В ІНТЕРЕСАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПРАКТИКА їХ ВИРІШЕННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СУДІ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....	133
Шинкар Т. І.	

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА**

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ОПЕРАТИВНОЇ ЗАКУПКИ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ І ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН.....	138
Головін Д. В.	

ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ ОСКАРЖЕННЯ УХВАЛ СЛІДЧОГО СУДДІ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ.....	144
Денисовський М. Д., Томчук І. О., Колінько С. Ю.	

ТАКТИКА ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧОГО ОГЛЯДУ МІСЦЯ ВЧИНЕННЯ КІБЕРДИВЕРСІЇ.....	150
Пелещак О. Р.	
ОСОБЛИВОСТІ ТАКТИКИ ДОПИТУ ЖІНОК, ПОТЕРПІЛИХ ВІД НАСИЛЬНИЦЬКИХ ЗЛОЧИНІВ.....	158
Шаповалова І. О.	
<b>ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА</b>	
ЩОДО ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ПАСИВНИХ ДОХОДІВ.....	163
Марцинкевич В. А.	
<b>АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРИКО-ПРАВОВОЇ НАУКИ</b>	
ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНОЇ АЕРОПОРТОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: МІЖНАРОДНИЙ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВНІ.....	170
Григоров О. М.	
УРОКИ ТЕРІТОРІАЛЬНОЇ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ І ОЛІГАРХАТОМ .....	175
Пьюхов В. М., Пьюхова С. В., Шевчук В. В.	

## ISSUES OF THE FORMATION OF THE RULE-OF-LAW STATE

FORMS AND METHODS OF ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN THE FIELD OF ENFORCEMENT OF CHILDREN'S RIGHTS AND FREEDOMS .....	3
Izbash K. S., Dotsenko O. S.	

RULE OF LAW AS A PRINCIPLE OF ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	8
Kovalova O. V.	

CONSTITUTION OF UKRAINE OF 1996: PROVISIONS ON THE SOCIAL STATE (PART TWO).....	15
Korolevska N. Yu.	

THE GENDER EQUALITY ENSURING ACTUAL ISSUES IN THE UN SECURITY COUNCIL RESOLUTION № 1325 AND RELATED RESOLUTIONS CONTEXT .....	20
Orlovska N. A., Stepanova Yu. P.	

## CRIME PREVENTION: PRACTICAL CHALLENGES AND SCIENTIFIC-METHODOLOGICAL SUPPORT

CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTICS AND PREVENTION OF EVASION OF TAXES, FEES, AND MANDATORY PAYMENTS.....	27
Babenko A. M., Zubatenko O. M.	

SPECIAL RESPONSIBILITIES OF PERSONS SENTENCED TO IMPRISONMENT FOR A SPECIFIED PERIOD IN THE SYSTEM OF THEIR LEGAL STATUS.....	36
Bohdan Yu. M.	

SUBSTANTIAL HARM IN THE CORPUS DELICTI OF CRIMINAL OFFENSE IN THE SPHERE OF OFFICIAL ACTIVITIES AND PROFESSIONAL ACTIVITIES RELATED TO THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES....	41
Oleksandr Marin	

CRIMINAL LIABILITY FOR TAX EVASION, FEES (MANDATORY PAYMENTS).....	46
Reznichenko H. S.	

INTERNATIONAL-LEGAL REGULATION OF SUPERVISORY PROBATION.....	51
Samofalov O. L., Zhelezniak O. S.	

SUBJECTIVE FEATURES OF A CRIMINAL OFFENSE UNDER ART. 307 ILLEGAL PRODUCTION, MAKING, PURCHASING, STORAGE, TRANSPORTATION, SENDING OR SALE OF NARCOTICS, PSYCHOTROPIC SUBSTANCES OR THEIR ANALOGUE.....	56
Sobko H. M., Mokh T. P.	

THEORETICAL-LEGAL APPROACHES TO DETERMINATION OF FORMS SUPPORTING SECRECY OF OPERATIONAL AND SEARCH ACTIVITIES OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE.....	63
Feloniuk Yu. V.	

## LEGAL SYSTEM: THEORY AND PRACTICE

THE SYSTEM OF PRINCIPLES FOR ORGANIZING THE ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE TORT PROCEEDINGS.....	69
Panova O. O.	

## ISSUES OF CIVIL AND COMMERCIAL LAW

CONTRACT LAW IN THE SYSTEM OF CIVIL LEGAL BRANCH.....	74
Vahanova I. M.	

CRITERIA FOR CLASSIFYING THE LIMITS OF THE EXERCISE OF SUBJECTIVE FAMILY RIGHTS: SCIENTIFIC AND THEORETICAL ASPECT.....	79
Lohvinova M. V.	

THE CONCEPT OF THE MECHANISM OF COMPENSATION OF PROPERTY AND NON-PROPERTY LOSS OF PARTICIPANTS OF CIVIL LEGAL RELATIONS.....	85
Ruban O. O.	

## ISSUES OF LABOR AND SOCIAL WELFARE LAW

SOME ISSUES OF EXERCISE OF THE RIGHT FOR SOCIAL PROTECTION BY THE EMPLOYEES OF THE BODIES OF INTERNAL AFFAIRS .....	92
Knyazkova L. M.	

LIMITS OF REGULATION OF LEGAL RESPONSIBILITY OF A POLICE OFFICER BY THE LABOR LAW OF UKRAINE.....	100
Mukh K. B.	

## LEGAL SUPPORT OF THE ADMINISTRATIVE REFORM

STATE CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF NON-BANKING FINANCIAL INSTITUTIONS IN UKRAINE.....	105
Buha H. S.	

PUBLIC SECURITY AS AN OBJECT OF ADMINISTRATION IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY.....	112
Pavliutin Yu. M.	

LEGAL BASES OF PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE OBJECTS IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS.....	119
Solopova I. V.	

DEVELOPMENT OF DOMESTIC LEGAL BASES OF ACTIVITY OF THE FUND OF GUARANTEE OF DEPOSITS OF PHYSICAL PERSONS.....	126
Talalai D. V., Soloviova N. A.	

CHARACTERISTICS OF INDIVIDUAL LIMITATIONS OF HUMAN RIGHTS TO INFORMATION IN THE INTEREST OF ENSURING NATIONAL SECURITY AND THEIR SETTLEMENT IN THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS.....	133
Shynkar T. I.	

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF PRE-TRIAL INVESTIGATION

FEATURES OF CONDUCTING A CONTROLLED BUY OF DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES.....	138
Holovin D. V.	

THE CONCEPT AND SIGNIFICANCE OF THE INSTITUTE OF APPEALING THE INVESTIGATING JUDGE'S DECISIONS DURING THE PRE-TRIAL INVESTIGATION IN THE CRIMINAL PROCESS.....	144
Denysovskyi M. D., Tomchuk I. O., Kolinko S. Yu.	

TACTICS OF CONDUCTING AN INVESTIGATIVE EXAMINATION OF CYBER SABOTAGE CRIME SCENE.....	150
Peleshchak O. R.	

PARTICULARITIES OF QUESTIONING FEMALE VICTIMS OF VIOLENT CRIMES.....	158
Shapovalova I. O.	

## STATE ECONOMIC SECURITY: THEORY AND PRACTICE

ON THE LEGAL NATURE OF PASSIVE INCOME.....	163
Martsynkevych V. A.	

**TOPICAL ISSUES OF HISTORICAL-LEGAL SCIENCE**

PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF INTERNATIONAL AIRPORT ACTIVITY: INTERNATIONAL AND REGIONAL LEVELS.....	170
Grygorov O. M.	
LESSONS OF TERRITORIAL AND NATIONAL SECURITY OF UKRAINE: HISTORICAL ASPECT OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION AND THE OLIGARCHATE .....	175
Pokhov V. M., Pokhova S. V., Shevchuk V. V.	

## НОТАТКИ

Наукове видання

**Південноукраїнський правничий часопис  
2'2021**

Науковий журнал

Комп'ютерне верстання Ковальчук Ю. В.

Формат 60×90/8. Гарнітура «Trebuchet MS».

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 19,52. Ум. друк. арк. 21,86. Зам. № 1021/376  
Підписано до друку 25.06.2021. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1

Телефони: +38 (048) 709-38-69, +38 (095) 934-48-28, +38 (097) 723-06-08

E-mail: [mailbox@helvetica.ua](mailto:mailbox@helvetica.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.