

МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА

## **ПРАВОВІ НОВЕЛИ**

Науковий юридичний журнал

№ 10/2020

Том III



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2020

Науковий юридичний журнал «Правові новели» засновано рішенням Вченої ради Міжнародного університету бізнесу і права 06.12.2012 р., протокол № 5

Журнал внесено до категорії «Б» (спеціальність 081. Право) переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 р. № 409 (додаток № 1).

Видання включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща).

**Засновник і видавець:** Приватний вищий навчальний заклад  
Міжнародний університет бізнесу і права. Україна.  
73039. м. Херсон, вул. 49 Гвардійської Дивізії, 25-А  
тел.факс (0552) 33-66-86  
e-mail: editor@legalnovels.in.ua  
web: www.legalnovels.in.ua

Періодичність видання: 3 рази на рік.

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації:  
КВ № 21144-10944 Р від 31.12.2014 р.

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжнародного університету бізнесу і права  
26.05.2020 р., протокол № 8

**Головний редактор:** **Воронін Я.Г.** – доктор юридичних наук, професор;

**Заступник**

**головного редактора:** **Клюєв О.М.** – доктор юридичних наук, професор;

**Відповідальний секретар:** **Ненько С.С.** – кандидат юридичних наук, доцент.

**Редакційна колегія:**

**Чеботарьова Г.В.** – доктор юридичних наук, професор;

**Попович Є.М.** – доктор юридичних наук, професор;

**Предместніков О.Г.** – доктор юридичних наук, доцент;

**Рачинська І.М.** – кандидат юридичних наук, доцент;

**Шані (Ехуд) Роффех** – доктор філософії з права, професор (Ізраїль).

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

Кінзбурська В.О. Дослідження сутності та значення взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ.....	5
Криховецький І.З. Система місцевого самоврядування та судочинства Галичини в умовах конституційних перетворень імперії Габсбургів.....	15
Лук'янова Г.Ю. Проблематика протидії корупції в стародавньому світі.....	21

### ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

Луцька Г.В. Цивільно-правова політика держави на тимчасово окупованій території України: теоретичні підходи до визначення та вектори розвитку .....	26
Резворович К.Р. Соціальні права у рішеннях Конституційного Суду України.....	34

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Бойко А.В. Цілі та завдання формування і реалізації державної транспортної політики (адміністративно-правовий аспект).....	44
Куровська І.А., Мірошніченко О.П. Законодавче забезпечення реформ у сфері безпеки України.....	50
Петров С.Є. Адміністративна послуга як критерій визначення компетенції Головного сервісного центру МВС України.....	58

### КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Березняк В.С. Організаційно-тактичні особливості допиту при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері нерухомості.....	66
Яцик Т.П., Бодунова О.М. Роль засобів масової інформації у запобіганні злочинності в інформаційній сфері.....	73
Войтович І.І. Політичні фактори корупційної злочинності у сфері воєнної безпеки.....	80
Качмар В.Я. Становлення кримінально-правової охорони культурних цінностей в Україні.....	87
Льошенко О.Ю. Доступ до правосуддя як складова права на справедливий суд: кримінальний процесуальний аспект.....	94
Малюк В.В. Сфери пошукової діяльності кримінальних правопорушень, вчинюваних злочинними спільнотами.....	101

### АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

Сидорова Е.О. Місце та роль військово-цивільних адміністрацій в механізмі адміністративно-правового забезпечення реалізації пріоритетних напрямів інтеграції населення та територій України, що постраждали внаслідок воєнної агресії РФ, в національний гуманітарний простір.....	106
--	-----

## CONTENTS

### **THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; THE HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL STUDIES**

- Kinzburka V.O.** Research of the essence and significance of the interaction of state bodies and civil society institutions in the process of reforms.....5
- Krykhovetskyi I.Z.** System of local self-government and judiciary of Galicia in conditions of constitutional transformations of the Habsburg Empire.....15
- Lukianova H.Yu.** Problems of combating corruption in the ancient world.....21

### **CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS; FAMILY LAW; INTERNATIONAL PRIVATE LAW**

- Lutska H.V.** Civil and legal policy of the state for the time period of recoupage of the territory of Ukraine: theoretical approach to the designation and development of the vector.....26
- Rezvorovych K.R.** Social rights in the decisions of the Constitutional Court of Ukraine.....34

### **ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW**

- Boiko A.V.** The purpose and objectives of the formation and implementation of state transport policy (administrative and legal aspect).....44
- Kurovska I.A., Miroshnychenko O.P.** Legislative support of reforms in the field of security of Ukraine.....50
- Petrov S.Ye.** Administrative service as a criterion for determining the competence of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.....58

### **CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; PENAL LAW**

- Bereznyak V.S.** Organizational and tactical features of interrogation in the investigation of criminal offenses in the field of real estate.....66
- Yatsyk T.P., Bodunova O.M.** The role of the media in crime prevention in the information sphere.....73
- Voitovych I.I.** Political factors of corruption crime in the field of military security.....80
- Kachmar V.Ya.** Formation of criminal and legal protection of cultural values in Ukraine.....87
- Loshenko O.Yu.** Access to justice as a component of the right to a fair trial: a criminal procedural aspect.....94
- Maliuk V.V.** Areas of search activity of criminal offenses committed by criminal communities.....101

### **CURRENT ISSUES OF LEGAL SCIENCE**

- Sydorova E.O.** The place and role of military-civilian administrations in the mechanism of administrative and legal support for the implementation of priority areas of integration of the population and territories of Ukraine, which suffered as a result of the military aggression of the Russian Federation, into the national humanitarian space.....106

УДК 340.12(477)

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-3.01>

Кінзбурська В.О.

здобувач

Харківський національний університет внутрішніх справ

## ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ТА ЗНАЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ

**Постановка проблеми.** Розвиток суспільства, державотворення, спрямування й регулювання суспільних процесів, ефективне управління державними та громадськими інститутами, їх взаємодією – це проблеми, які перебувають у фокусі уваги вчених, філософів, громадських діячів та дослідників вже не одну сотню років. Зауважимо, що в Україні різними дослідницькими структурами фактично постійно здійснюється досить велика кількість опитувань та статистичних досліджень (наукових, соціологічних, політичних, та інших), спрямованих на визначення особливостей сучасного стану громадянського суспільства країни.

На державному рівні також ведеться робота із вироблення критеріїв та індикаторів оцінки сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Така діяльність регламентована змістом «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки», в якій визначено, що: «для здійснення моніторингу та оцінки реалізації Стратегії Координаційна рада визначає критерії оцінки ефективності та індикатори реалізації Стратегії, які розробляються нею із залученням Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД), інших наукових установ, недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів» [1].

Отже, основний інструмент, яким держава здатна стимулювати розвиток інститутів громадянського суспільства, виступає нормотворча діяльність, що здебільшого реалі-

зується в рамках запроваджених державою реформ. У той же час, вже існуючі інститути громадянського суспільства також залучаються до нормотворчої та реформаторської діяльності держави. Проте, оскільки обидва ці процеси всебічно вивчити спираючись лише на доступні аналітично-статистичні дані неможливо, то важливістю набуває розкриття сутності та значення взаємодії державних органів і інститутів громадянського суспільства під час здійснення реформ.

**Аналіз останніх досліджень.** Найбільша увага дослідженням концепції громадянського суспільства з боку вітчизняних науковців була приділена у останнє десятиріччя ХХ століття. Саме в ці роки Україна набула незалежності, а питання розбудови громадянського суспільства набули особливої актуальності. Отже не є дивним, що означеною проблематикою займалися не лише юристи й правники але і соціологи, політологи, філософи, експерти з державного управління тощо. Серед них такі науковці як: В. Барков, Ю. Бауман, В. Бех, М. Бойчук, Ю. Васильчук, А. Волков, В. Гаєц, О. Горпинич, В. Ільїн, Б. Замбровський, Ю. Корнілов, В. Костицький, А. Кочетков, В. Коцюбинський, І. Лисяк-Рудницький, М. Лукашевич, А. Мацюк, М. Михальченко, О. Оніщенко, Р. Павленко, В. Полохал, М. Панов, Р. Рябов, Н. Розенфельд, В. Селіванов, С. Семенець, О. Скакун, О. Скрипнюк, А. Слюсаренко, М. Недашківська, М. Томенко, М. Ткаченко, С. Фареник, Б. Цимбалістий, В. Шамрай, Л. Шкляр, В. Шинкарук та багато інших.

Дослідження стимулювання розвитку інститутів громадянського суспільства, а також вивчення діяльності останніх було б неповним без врахування здобутків вчених, практиків та посадовців, що відбулися у рамках діяльності Національного інституту стратегічних досліджень, спрямованої на розробку сучасних практик, які стосуються окресленої проблематики. Серед них: Т. Андріюченко, І. Бекешкіна, Є. Бистрицький, П. Вознюк, А. Єрмолаєв, Н. Комарова, О. Корнієвський, М. Лукінюк, М. Лациба, О. Озерна, Н. Пеліванова, І. Пеша, А. Руденко, Д. Сидоренко, К. Сидорчук, М. Ставнійчук, Ю. Тищенко, В. Яблонський та інші. Окремі питання щодо взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства у певних сферах діяльності розглядали такі науковці як: О. Бандурка, О. Безпалова, М. Головатий, Л. Гонюкова, С. Горбатюк, О. Джафарова, Т. Ковальчук, А. Колодій, О. Конієвський, І. Кресіна, М. Надольний, О. Ситник, Ю. Сурмін, А. Михненко, Л. Мельник, Ю. Тодика, С. Шатрава, Ю. Шемшученко та інші вчені.

Не дивлячись на таку велику кількість досліджень і практичних напрацювань присвячених означеній проблематиці, звернемо увагу на відсутність єдиного визначення поняття «громадянське суспільство», а також на те, що у закони України не містять чіткого визначення терміну «інститут громадянського суспільства». Отже, говорити про вичерпне вивчення проблематики інститутів громадянського суспільства зарано.

Крім того, велика кількість наукових праць охоплює взаємодію державних органів та інститутів громадянського суспільства в окремій (вузькій) сфері чи напрямку діяльності, як то: освіта, спорт, розвиток молоді, розбудова громадської безпеки тощо. Отже такі напрацювання потребують узагальнення і виділення спільних, типових рис взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства. З цього приводу С. Горбатюк зазначає: «доводиться констатувати відсутність комплексного, міждисциплінар-

ного, інтегративного дослідження інститутів громадянського суспільства ... Незважаючи на зростання кількості наукових праць, робіт експертів та аналітиків ... недостатньо уваги приділяється проблемі взаємодії органів державного управління, органів місцевого самоврядування, громадських організацій і бізнесу як суб'єктів забезпечення стійкого соціогуманітарного розвитку і безпеки, не розкриваються потенційні можливості державно-громадського партнерства у цій сфері» [2, с. 39-40].

Варто звернути увагу на те, що стратегічними напрямами проекту «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021 – 2026 роки» пропонується визначити: забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення; створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій (інститутів) громадянського суспільства; стимулювання участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці [3].

Отже, Україна набула певний практичний досвід і здобутки з розвитку громадянського суспільства та продовжує активну діяльність у цьому напрямку. На нашу думку, у зв'язку із необхідністю визначення та оцінки подальших кроків з розбудови громадського суспільства в Україні, саме зараз правові надбання та досвід потребують наукового переосмислення, чим і обґрунтовується актуальність обраної теми дослідження.

**Метою дослідження** є розкриття сутності взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ, розгляд його значення для держави й суспільства.

Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких **завдань**: розкрити й уточнити поняття «громадянське суспільство», «інститут громадянського суспільства»,

розглянути сутність та значення взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства; проаналізувати поняття «реформа»; дослідити особливості чинного законодавства, яким регламентується відповідна взаємодія державних органів та інститутів громадянського суспільства, виявити головні особливості, які притаманні цьому процесу; зробити загальні висновки про сутність взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ; надати рекомендації щодо спрямування та вдосконалення й розвитку означеної взаємодії.

**Виклад основного матеріалу.** Одразу зауважимо, що як у чинних нормативно-правових актах України, так і в наукових працях єдиного загально прийнятого розуміння терміну «громадянське суспільство» наразі не склалося. Разом із тим, А. Колодій наводить водночас три «класичні» трактування терміну «громадянське суспільство». Так, в рамках поглядів Д. Локка «основою громадянського суспільства є протиставлення природного і громадянського»; згідно підходу Гегеля «громадянське суспільство» – «це правова держава та принцип індивідуалізму»; А. Токвіль, «на перше місце висуває асоціативну діяльність. За А. Токвілем, громадянське суспільство, на відміну від держави, – це сфера, для якої характерні не примушення, а добровільний вибір, авторитет моралі, а не влади. У зв'язку з цим він визначає роль соціального інституту – політичних асоціацій» [4, с. 30].

Такі класики політичної думки, як Дж. Коен та Е. Арато розглядали «громадянське суспільство», як: «сферу соціальної взаємодії між економікою та державою, що складається передусім з особистої сфери (перш за все, сім'ї), сфери добровільних об'єднань, суспільних рухів і форм публічної комунікації» [5]. Означені науковці в своїх дослідженнях трансформують погляди на «громадянське суспільство», розмежувавши його «як інститут (тобто як його зрілу, інституціалізовану форму) і як рух (тобто як початкові

стадії його зародження, відродження, становлення)» [6, с. 36].

З політологічних позицій громадянське суспільство досліджував А. Кудряченко. Вчений розглядає «громадянське суспільство» як: «діалектичну єдність чотирьох основних сфер життєдіяльності людини: політичної – це відносини, що виникають у зв'язку із задоволенням політичних інтересів шляхом забезпечення участі громадян у різного роду партіях, рухах, державних і громадських справах; економічної – це економічні відносини і насамперед відносини власності; соціальної – це утвердження середнього класу; духовної – це віддзеркалення процесів функціонування і розвитку громадянського суспільства у суспільній та індивідуальній свідомості у вигляді наукових теорій, концепцій і в формі буденної свідомості, життєвого досвіду, традицій» [7, с. 37].

Отже, порівнюючи наведені визначення, можна спостерігати як дослідники поступово розширяли зміст поняття «громадянське суспільство» та виділяли у ньому все нові структури, пласти й важливі складові.

Вагомий вклад у визначення терміну «громадянське суспільство» був внесений також П. Рабіновичем. «Громадянське суспільство» науковець розглядав як «спільність вільних, рівноправних людей та їх об'єднань, яким держава забезпечує юридичні можливості бути власником, а також брати активну участь у політичному житті» [8]. В цілому ми не заперечуємо такого визначення але, на наш погляд, зосереджуватись лише на двох видах права (права власності та політичні права) недостатньо виправдано, особливо приймаючи до уваги те різноманіття структурних елементів, які виділили інші науковці.

Дещо інший підхід демонструє Ю. Тодика. Вчений наводить визначення терміну «громадянське суспільство» як: системи «самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, що забезпечують умови для реалізації приватних для життєдіяльності соціальної і духовної сфер, їх відтворення

і передачі від покоління до покоління» [9]. Отже, науковець виділяє таку важливу складову досліджуваного поняття, як суспільні інститути, що незалежні від держави, чим забезпечує точку прикладання зусиль для впливу на розвиток й розбудову «громадянського суспільства».

Цікаве визначення надає В. Барков, який сприймає «громадянське суспільство» у вигляді: «розгалуженої мережі вільних асоціацій громадян, які поважають закони держави, що захищає права окремих громадян, які вміють і бажають впливати на законотворчий процес, без втручання в їх щоденну діяльність» [10, с. 2]. Схожих поглядів дотримувався й М. Бондаренко, визначаючи «громадянське суспільство», як: «суспільство громадян, яке характеризується самоуправлінням вільних індивідів та добровільно сформованих ними організацій» [11, с. 169]. На наш погляд, наведені визначення збігаються у акцентуванні уваги на розгляді «громадянського суспільства» виключно як системи певних інститутів, при цьому не розкриваючи спрямованості та мети таких структур. Натомість визначення В. Мартиненка у цьому відношенні видається нам більш розширеним. Науковець наголошує, що «громадянське суспільство» представляє з себе «інституційно сформовану узагальнену систему самоорганізації людської взаємодії, яка спрямована на створення таких інституційних умов суспільної життєдіяльності людей, які б унеможливили (мінімізували) виникнення і загострення соціальних конфліктів» [12, с. 169].

Фактично ідентичні один до одного визначення «громадянського суспільства» наводять Ю. Шемшученко та В. Андрущенко, розглядаючи це поняття як «суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права» [13; 14, с. 408].

Узагальнюючи наведені данні, маємо зауважити, що «громадянське суспільство» є складним та багатогранним міждисциплі-

нарним поняттям, яке розвивається та наразі містить в собі властивості одразу і стану суспільства (характеристики щодо співвідношення певних його структур), і якості процесів, що в ньому відбуваються, а також підґрунтя із принципів, якими визначається напрямок його розбудови. Тож, на наш погляд, «громадянське суспільство» – це сукупність ознак, за якими можна оцінювати стан сучасного суспільства, та які водночас є інструментами (засобами) його розвитку.

Отже, при такому підході, намагатися сформулювати ще одне визначення «громадянського суспільства» в межах правової науки, на додачу до вже існуючих, недоцільно. Натомість, з метою перевірки та підкріплення зробленого висновку, спробуємо проаналізувати сучасний стан нормативно-правового підґрунтя та його придатність для формування «громадянського суспільства» в Україні. Для цього звернемо увагу на оприлюднену презентацію і дані громадських обговорень проєкту нової «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки».

Урядовий портал та спеціальний інтернет майданчик проєкту Стратегії повідомляють, що новою Національною Стратегією зокрема передбачається: підвищення рівня обізнаності громадян про можливість створення організацій (інститутів) громадянського суспільства, а також спрощення процедур реєстрації таких організацій (інститутів); удосконалення форм участі громадян, організацій (інститутів) громадянського суспільства, жителів громад у прийнятті рішень як на національному, так і на місцевому рівні; підвищення рівня інституційної та ресурсної спроможності організацій (інститутів) громадянського суспільства, розширення механізмів фінансової підтримки таких організацій (інститутів) органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадянами, суб'єктами господарювання; розширення можливостей для здійснення діяльності організацій (інститутів) громадянського суспільства, їх



участі у соціально-економічному житті, благодійній та волонтерській діяльності; поширення практик міжсекторальної співпраці між організаціями (інститутами) громадянського суспільства, суб'єктами господарювання та органами державної влади для досягнення суспільного блага та інше [3].

Наведені відомості свідчать про врахування Стратегією основних, наведених нами вище ознак «громадянського суспільства» для їх стимулювання та розвитку. Зокрема, таких як: сприяння формуванню недержавних інститутів громадянського суспільства – наприклад, за рахунок підвищення обізнаності громадян та спрощення реєстрації ІГС; здійснення розбудови механізмів взаємодії державних органів та ІГС – наприклад, шляхом поширення практик міжсекторальної співпраці; налагодження механізмів контролю – наприклад, із допомогою підвищення рівня інституційної та ресурсної спроможності організацій ІГС.

Отже, спираючись на проведений аналіз, маємо підстави стверджувати, що нормотворчі ініціативи держави відповідають основним ознакам, які притаманні сучасному розумінню «громадянського суспільства». Що з одного боку демонструє спрямованість України на розбудову «громадянського суспільства», а з іншого, доводить обґрунтованість запропонованого нами розгляду поняття «громадянське суспільство» (як сукупності ознак) та можливість його застосування для практичного вирішення наукових і нормотворчих питань.

Разом із тим, маємо вказати і на обмеження використання означеного підходу, адже за допомогою поняття «громадянське суспільство» можливо оцінювати лише тенденції розвитку але не якість реалізації документів чи заходів. Так, наприклад, думки експертів щодо врегулювання фінансових питань інститутів громадянського суспільства новою Стратегією розділилися. Проте, необхідність розгляду самого означеного питання, для забезпечення розвитку «громадянського суспільства», не викликає зауважень.

Наступне важливий етап нашого дослідження пов'язаний із з'ясуванням значення терміну «інститут громадянського суспільства». В базі нормативно-правових актів України зустрічаються наступні визначення цього терміну: «інститути громадянського суспільства – громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, недержавні засоби масової інформації, легалізовані відповідно до законодавства України», наведене визначення закріплене постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 153 [15]; «інститути громадянського суспільства – громадські об'єднання та їх відокремлені підрозділи із статусом юридичної особи, творчі спілки ... », визначення закріплене постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року № 1049 [16]. Термін інститути громадянського суспільства також зустрічається й в нормативно-правових актах виданих іншими суб'єктами влади.

Наведені визначення дозволяють виділити відразу декілька особливостей. По-перше, термін інститут громадянського суспільства закріплено не на законодавчому, а на підзаконному рівні. По-друге, інститутами громадянського суспільства є недержавні «громадські об'єднання» у різних юридичних формах та різному статусі. По-третє, обов'язковою вимогою до інституту громадянського суспільства, яка витікає з двох перших ознак, є легалізація певного об'єднання відповідно до законодавства України.

Остання особливість ніяк не враховує діяльність незареєстрованих об'єднань, що здатні здійснювати цілеспрямовану та масштабну діяльність. Прикладом такої діяльності може бути, стихійна волонтерська активність, яка доречі набула сильного розвитку із початком здійснення Росією військової агресії у відношенні нашої країни. Саме на початку цих подій волонтерські рухи, які й досі відіграють важливе значення, були найменш організованими та стихійними.

На наш погляд, важливою рисою інституту громадянського суспільства, незалежно від форми чи виду об'єднання, є те, що вони відображають інтереси не усього суспільства цілком, а лише певної, добровільно об'єднаної, його групи. При цьому, об'єднання у вигляді політичних партій ставлять собі за мету «сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян» [17, ст. 2] тобто вплив на політику держави в цілому. Інші об'єднання спрямовують свою діяльність на задоволення лише певних інтересів та свобод окремої групи населення. При цьому на відміну від партій, інші громадські об'єднання можуть бути ініційовані (створені) не лише громадянами України. Останнє може призводити до додаткових ризиків щодо негативного впливу на державу.

Для якісної, тобто корисної і безпечної для суспільства й держави, діяльності інститутів громадянського суспільства, важливим є питання побудови механізмів взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства, в тому числі при здійсненні реформ.

Із врахуванням методологічного підходу до вироблення сучасної наукової позиції щодо змісту та сутності взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства остання включає логічний взаємозв'язок трьох складових наукового пошуку: 1) взаємодія як базовий, заснований на нормах суспільного договору, структурний елемент за наявності якого взагалі можна казати про існування інститутів громадянського суспільства та впровадження демократичних цінностей; 2) визначення взаємодії як напрямку управлінської діяльності будь-якого державного органу з інститутами громадянського суспільства за напрямком створення останнього – функціональний підхід; 3) як сукупність адміністративних процедур, за допомогою яких забезпечується взаємозв'язок державних інституцій та інститутів громадянського суспільства в ході проведення реформ.

Під взаємодією державних органів та інститутів громадянського суспільства варто розуміти, врегульовану сукупністю адміністративно-правових норм, планову, системну, узгоджену за метою, часом і місцем діяльність самостійних в організаційному відношенні державних інституцій та інститутів громадянського суспільства, направлених на вироблення концептуальних засад щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, а також створення дієвого механізму захисту прав і свобод людини в Україні за напрямком створення останніх.

Відмітимо, що налагодження та підтримка належного рівня взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського забезпечується:

1. Участю інститутів громадянського суспільства в нормотворчій діяльності держави, яка полягає в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів.

2. Участю інститутів громадянського суспільства у правозастосовчій діяльності держави, яка забезпечується шляхом: – передачі повністю повноважень державних органів; – передачі часткової повноважень державних органів; – громадського контролю.

3. Участю інститутів громадянського суспільства у правоохоронній діяльності держави, яка забезпечується шляхом: – реалізації права складати протоколи про адміністративні правопорушення; – участі інститутів громадянського суспільства в діяльності Національної поліції по забезпеченню охорони публічного порядку; – реалізації права вживати спільно з працівниками правоохоронних органів заходів, спрямованих на припинення адміністративних правопорушень і злочинів; – участі інститутів громадянського суспільства в охороні державного кордону» [18].

Отже, співставляючи напрямки взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства (нормотворчість, правозастосування, правоохорона) і розуміння поняття «реформа», маємо зробити висновок

про те, що реформуванню відповідає в першу чергу нормотворча діяльність, що підтверджує зроблене нами раніше припущення.

**Висновки.** Аналіз чинного законодавства, правових нормотворчих ініціатив та сучасних наукових напрацювань щодо підтримання й стимулювання взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ дозволяє аргументувати такі висновки щодо сутності та значення означеної взаємодії.

1. Діяльність з реформування за своїм змістом найближча до нормотворчої діяльності. Отже, вона стосується ініціювання, розробки, обговорення і погодження, прийняття та впровадження нормативно-правових змін, що стосуються регульованих державою питань.

2. Сутність та основне значення взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ полягає у забезпеченні пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника під час визначення державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

3. Інститути громадянського суспільства виступають в процесі реформування як велика група різноманітних добровільних об'єднань громадян. Діяльність частини з яких (наприклад, політичних партій) достатньо врегульована чинним законодавством, у тому числі і щодо питань їх участі у нормотворчій діяльності. А механізм діяльності деяких з інститутів громадянського суспільства залишається досить розмитим (наприклад, громадських об'єднань що не мають статусу юридичної особи).

4. Доцільність залучення інститутів громадянського суспільства до взаємодії із державними органами наразі, в тому числі і до процесів реформування, є доведеною та загальноприйнятою позицією більшості прогресивних держав світу.

5. Особливістю інститутів громадянського суспільства, що витікає з їх природи (добро-

вільності об'єднання), полягає у тому, що кожне громадське об'єднання спрямоване на реалізацію свобод лише обмеженої частини населення країни, об'єднаної певними спільними інтересами. Отже, позиція державних органів у взаємодії із інститутами громадянського суспільства має бути спрямована на всебічне залучення останніх до співпраці (взаємодії), а значення полягає у тому, що державні органи під час такої взаємодії в процесі реалізації реформ покликані представляти й захищати інтереси усього суспільства в цілому.

6. Зміст взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в ході проведення реформ полягає в сукупності законодавчо визначених адміністративно-нормотворчих процедур, за допомогою яких забезпечується взаємозв'язок та всебічне залучення всіх зацікавлених суб'єктів до процесу вироблення нових правових інструментів забезпечення прав і свобод людей в певній сфері державної політики за яку відповідає конкретна державна інституція.

7. Основними напрямками такої взаємодії є: 1) участь в розробці проекту нормативного акта з питань, що реформуються; 2) публічне обговорення проекту нормативного акту з широким залученням інститутів громадянського суспільства; 3) оцінка ефективності прийняття нормативного акту та можливі корупційні ризики від його прийняття.

8. Запропоновано методологічний підхід до вироблення сучасної наукової позиції щодо змісту та сутності взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, який включає логічний взаємозв'язок трьох складових наукового пошуку: 1) взаємодія як базовий, заснований на нормах суспільного договору, структурний елемент за наявності якого взагалі можна казати про існування інститутів громадянського суспільства та впровадження демократичних цінностей; 2) визначення взаємодії як напрямку управлінської діяльності будь-якого державного органу з інститутами громадян-

ського суспільства за напрямком створення останнього – функціональний підхід; 3) як сукупність адміністративно-нормотворчих процедур, за допомогою яких забезпечується взаємозв'язок державних інституцій та інститутів громадянського суспільства в ході проведення реформ.

9. Особливості взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в ході проведення реформ полягають в наступному: 1) метою є вироблення нових правових інструментів забезпечення прав і свобод людей в певній сфері держав-

ної політики за яку відповідає конкретна державна інституція; 2) має законодавче закріплення; 3) регламентується адміністративно-процедурними нормами; 4) має нормативно закріплені форми участі інститутів громадянського суспільства в процесі взаємодії; 5) представлені нормотворчими адміністративними процедурами; 6) дає можливість залучити широке коло інститутів громадянського суспільства в процесі прийняття нормативних актів з питань, що реформується, а відтак охопити інтереси всіх зацікавлених суб'єктів в цій сфері.

### Анотація

Взаємодія державних органів та інститутів громадянського суспільства (ІГС), яка відбувається в процесі здійснення реформ в Україні, є предметом цього дослідження. Мета дослідження полягає у розкритті сутності та значення названої взаємодії.

Сприяння розвитку громадянського суспільства та його інститутів наразі є визнаним вектором діяльності європейських держав, який також підтримується і Україною. Отже, взаємодія ІГС та держави має ставати все щільнішою, особливо у напрямку реалізації державних реформ. Проте, відомим є факт, що громадянське суспільство різних держав світу відрізняється певними особливостями. Тож, стимулювання взаємодії ІГС із державними органами в Україні вимагає чіткого розуміння сутності самого процесу такої взаємодії. Аналіз цієї проблеми потребує: вивчення понять «громадянське суспільство», «інститут громадянського суспільства», розгляду особливостей форм взаємодії державних органів та ІГС, аналізу поняття «реформа», дослідження чинної нормативно-правової бази, якою регулюється відповідна взаємодія, виявлення головних особливостей, що притаманні цьому процесу.

Результати дослідження доводять, що діяльність ІГС є формою реалізації народовладдя, взаємодія ІГС із державними органами не обмежується змістом діяльності із реформування, використання ІГС є цінним ресурсом досягнення суспільного добробуту.

Отримані в ході дослідження відомості обґрунтовують доцільність розвитку ІГС, а також розкривають певні ризики, що витікають із їх природи. Результати дослідження можуть бути базою для подальших наукових розробок.

Матеріали дослідження свідчать про необхідність цілеспрямованої та законодавчо врегульованої діяльності щодо розвитку ІГС в Україні та залучення інститутів громадянського суспільства до державних реформ.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, ІГС, об'єднання громадян, політичні партії, засоби масової інформації. ЗМІ.

### **Kinzburska V.O. Research of the essence and significance of the interaction of state bodies and civil society institutions in the process of reforms**

#### **Summary**

The interaction between state bodies and civil society institutions (CSOs), which takes place in the process of implementing reforms in Ukraine, is the subject of this study. The purpose of the study is to reveal the essence and significance of this interaction.

Promoting the development of civil society and its institutions is currently a recognized vector of activity of European states, which is also supported by Ukraine. Thus, the interaction between CSOs and the state should become increasingly close, especially in the direction of implementing state reforms. However, it is a known fact that the civil society of different countries differs in certain features. Therefore, stimulating the interaction of CSOs with government agencies in Ukraine requires a clear understanding of the essence of the process of such interaction. Analysis of this problem requires: study of the concepts of “civil society”, “civil society institution”, consideration of the peculiarities of forms of interaction between government agencies and CSOs, analysis of the concept of “reform”, study of the current legal framework governing the interaction, identification of the main features inherent in this process.

The results of the study prove that the activities of CSOs are a form of democracy, the interaction of CSOs with government agencies is not limited to the content of reform activities, the use of CSOs is a valuable resource for achieving public welfare.

The information obtained during the study substantiates the feasibility of the development of CSOs, as well as reveals certain risks arising from their nature. The results of the study can be the basis for further research.

The materials of the research testify to the need for purposeful and legally regulated activities for the development of CSOs in Ukraine and the involvement of civil society institutions in state reforms.

**Key words:** civil society, CSOs, citizens' associations, political parties, mass media. Media.

#### Список використаних джерел:

1. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/68/2016>
2. Горбатюк С. Інститути громадянського суспільства у системі соціогуманітарної безпеки: сучасні реалії і тенденції розвитку. *Ефективність державного управління*. 2017. № 4 (53). Ч. 1. С. 39-47.
3. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки : проект Указу Президента України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/zaproshtuyemo-do-obgovorennya-proektu-ukazu-prezidenta-ukrayini-pro-nacionalnu-strategiyu-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2021-2026-roki>.
4. Колодій А.Ф. На шляху до громадянського суспільства: Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні. Львів : Червона калина, 2002. 276 с.
5. Арато Э., Коэн Дж. Гражданское общество и политическая теория. М. : Весь мир, 2003. 784 с.
6. Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку : монографія / за ред. М.П. Требіна. Харків : Право, 2013. 536 с
7. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : моногр. / за заг. ред. А.І. Кудряченка. Київ. : НІСД, 2007. 396 с.
8. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. Посібник. Київ. : Атіка, 2001. 47 с.
9. Конституційне право України / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. Київ : Ін Юре, 2002. 544 с.
10. Барков В., Розова Т., Піщуліна О. Специфікація громадянського суспільства в Україні Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки, 2004 URL : [http://old.niss.gov.Ua/book/2004\\_html/008.htm#a1](http://old.niss.gov.Ua/book/2004_html/008.htm#a1).

11. Бондаренко М. Перспективи громадсько-політичних рухів як суб'єктної складової еволюції громадянського суспільства. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*, 2011. № 3. С. 169-175.
12. Мартиненко В.М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : моногр. Харків : Магістр, 2003. 220 с.
13. Шемшученко Ю.С. Громадянське суспільство / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А-Г. 146 с.
14. Андрущенко В.П. Організоване суспільство. Проблеми організації та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть: Досвід соціально-філософського аналізу. Київ : Атлант ЮЕмСі, 2005. 498 с.
15. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги : постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/153-2002-%D0%BF>
16. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. № 1049. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1049-2011-%D0%BF>.
17. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III (із змінами). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 23. Ст. 118.
18. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/n0018323-11>.

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32847/In.2020.10-3.02>

Криховецький І.З.

к.е.н., доцент

Університет Короля Данила

ORCID: 0000-0002-2296-2185

## СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СУДОЧИНСТВА ГАЛИЧИНИ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ ІМПЕРІЇ ГАБСБУРГІВ

**Постановка проблеми.** Дослідження історико-правового минулого викликає посилені інтереси серед сучасних українських дослідників. Особлива увага звертається в тому числі й на події XIX ст., коли українські землі були розділені між Російською та Австрійською імперіями. У останній з кінця XVIII ст. розпочалися політичні реформи, які в кінцевому випадку призвели до утвердження конституціоналізму і гарантування народам імперії широких національних, культурних і політичних прав. Відповідно, у 1860-х рр. зазнала трансформації система органів місцевої влади та судочинства. Загалом, політика Відня була спрямована на зменшення національної напруженості шляхом надання різних пільг і автономії в обмін на лояльність. Лояльність забезпечувалася в тому числі й через розширення повноважень місцевих органів влади.

Характерно, що австрійський конституціоналізм другої половини XIX ст. асоціюється із впровадженням системи парламентаризму й діяльності крайових сеймів, які давали можливість жителям конкретної провінції впливати на її розвиток. Однак, в імперії Габсбургів діяла цілісна система організації місцевої влади, в тому числі й в межах конкретної громади. Тому актуальним видається потреба характеристики правових засад організації системи місцевого самоврядування в Галичині другої половини XIX ст.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Методологічною основою нашого дослідження стали праці І. Бойка, О. Вовк, А. Дзядзя, М. Іваника, І. Ковальчука, О. Кондратюка, І. Терлюка та ін.

**Постановка завдання.** Метою нашого дослідження є характеристика основних конституційних змін імперії Габсбургів, що призвели до трансформації системи місцевого самоврядування в Галичині, в тому числі й системи судочинства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Конституційні перетворення, що розпочалися в імперії Габсбургів у 1860-х рр. мали своїм наслідком не тільки впровадження системи парламентаризму, а й впорядкування широкого спектру господарських, культурних, соціальних і політичних сфер кожної провінції. Загалом, було остаточно впроваджено імперську систему права та впорядковано систему місцевого самоврядування.

На початку 60-х років XIX ст. центральний уряд у Відні зайнявся врегулюванням відносин у сфері самоврядування. Підштовхувала його до цього позиція крайових сеймів. У квітні 1861 р. Галицький сейм дав доручення крайовому відділу підготувати проект закону про устрій громад. 14 червня 1861 р. у австрійському парламенті прем'єр-міністр Антон Шмерлінг представив на розгляд проект громадського закону. 5 березня 1862 р. виданий громадський закон, який окреслив устрій громад у межах усієї імперії [3, с. 26]. Хоча він носив обмежений характер, на його основі Галицький крайовий сейм прийняв низку крайових законів, що повністю регламентували діяльність органів місцевого самоврядування усіх рівнів у Галичині.

Правові заходи щодо запровадження місцевого самоврядування знайшли відображення у законі «Про основні засади організа-

ції громад» від 5 березня 1862 р. [10]. За цим законом громади Галичини отримували чітко окреслену сферу діяльності (ст. 5): дотримуючись державних і крайових законів громада мала право розглядати справи, що стосувалися життя громади, ухвалювати рішення та втілювати їх у життя [1, с. 203].

Після ухвалення Галицьким сеймом упродовж 19-22 березня 1866 р. урядових проектів законів про громади, панські маєтки та повітове представництво та відповідних виборчих ординацій, 12 серпня 1866 р. вони були затверджені у Відні. У наступні роки запроваджено самоврядування у галицьких містах. 13 березня 1889 р. для 30-ти найбільших міст Галичини прийняли окремий закон та затвердили відповідну виборчу ординацію. Решта менших галицьких міст та містечок отримали самоврядування 3 липня 1896 р. [3, с. 26].

Особливістю Галичини було те, що на її території існували одиничні громади. Така територіальна громада охоплювала одне, зрідка два села. Організацію її самоврядного життя регламентував закон від 12 серпня 1866 р. Згідно з його положеннями колективним ухвалюючим і контролюючим органом була громадська рада. Складалася вона з радних, обраних на цю посаду під час виборів.

Громадська рада обиралась терміном на 6 років. Кількість радних залежала від кількості населення певного села і могла становити від 12 до 48 осіб. Одночасно обирали їх заступників. Виконавчим органом ради була громадська старшина, до складу якої входили вїйт і два присяжних. Вони також обирались терміном на 6 років. Громадські ради мали дві сфери повноважень: власну – у рамках якої вони вирішували місцеві проблеми, і доручену, коли виконувалися доручення адміністративної влади. Саме доручена сфера діяльності громадської ради становила більшу частину її обов'язків і була доволі обтяжливою, оскільки витрати на виконання доручень державних адміністративних органів покривалися з власного бюджету громади. До доручених обов'язків відносились наступні:

допомога громади в оголошенні різноманітних постанов та розпоряджень адміністративної влади, збиранні податків, сприянні поліції, організації та забезпеченні військових постойв, проведенні виборів тощо [4].

До сфери власних повноважень громади входили такі питання як: розпорядження громадським майном; утримання та будівництво місцевих доріг, мостів, вулиць, площ; нагляд за дотриманням громадського порядку; опіка над бідними. Крім того, вона мала значний вплив на шкільництво, що частково фінансувалось з її бюджету.

Отже, громадська рада мала досить широкі повноваження і при фаховому веденні справ приносила значну користь, сприяла покращенню життя в громаді. Ще одним важливим наслідком реформи стало остаточне відокремлення громади від домінії, оскільки останні перетворились на окремі адміністративні одиниці – двірські обшари [1, с. 241].

Наприкінці 1860-х рр. віденський уряд змінює підхід до реформування місцевого законодавства. На зміну уніфікації законодавства, спрямованого на впорядкування діяльності громад, порізно готуються і ухвалюються нормативні акти для забезпечення функціонування міських органів самоврядування, сільських та повітових самоврядних установ. З точки зору О. Вовк метою таких змін було прискорити соціальні перетворення на місцевому рівні [2, с. 10].

Правову основу забезпечення діяльності органів в українських містах Галичини забезпечили три законодавчі акти: «Про надання міського статусу королівському столичному місту Львову» від 14 жовтня 1870 р., «Про громадський закон для 30 більших міст» від 13 березня 1889 р. та «Про громадський закон для менших міст, містечок і більших громад» від 3 липня 1896 р.

На найнижчому ступені самоврядування знаходились також міські ради, діяльність яких регламентували закони від 1889 та 1896 рр. Їх тексти практично ідентичні, за винятком декількох положень. Крім того, устрій само-



врядування у містах базувався на тих самих принципах, що і в селах. Міські і сільські громади мали спільну виборчу ординацію. Прийнятий 13 березня 1889 р. закон про самоврядування передбачав утворення самостійних міських громад у містах з населенням понад 3 тис. мешканців, які в основному були центрами дистриктів та визначення організації органів місцевого самоврядування у вигляді виборних міських рад і міських управ на чолі з бурмістром строком до 5 років.

Ухвалюючим і контролюючим органом у містах була міська рада. Чисельність ради у містах, що підлягали дії закону від 1889 р., а це 30 великих галицьких міст, становила 48 осіб. У решті менших міст і містечок чисельність радних становила від 24 до 48 осіб, в залежності від кількості населення певного міста. Крім того, тут у радах, без вибору, могли брати участь вірилисти. Цього не дозволялось у великих містах. У містах, у яких діяв закон від 1889 р., виконавчим органом міської ради був магістрат, очолюваний бургомістром. До складу магістрату входили заступник бургомістра та, переважно, три асесори. У менших містечках міський уряд іменувався «громадською зверхністю» і складався з начальника, його заступника та від двох до п'яти асесорів. Усі вони мали бути членами міської ради. Виборча ординація для сіл і міст була спільною [4, с. 36-37].

На другому ступені структури самоврядної організації знаходилося самоврядування на рівні повітів. Базувалося воно на крайовому законі від 12 серпня 1866 р. Кожен повіт мав два самоврядних органи – повітову раду і повітовий відділ. Повітова рада була ухвалюючим і контролюючим органом. Її чисельність становила 26 осіб. Під час виборів до повітових рад, подібно як і до сільських чи міських, діяла куріальна система. Структура повітової ради базувалась на засаді так званого «представництва інтересів». Закон виділяв 4 групи таких інтересів: велика земельна власність; велика промисловість, торгівля та гірництво; міські громади; сільські громади. Саме роз-

мір сплачуваного податку визначав кількість членів повітової ради, які представляли у ній інтереси тієї чи іншої групи. Разом з тим, закон забороняв мати такій групі більш ніж 12 представників у раді [3, с. 27].

Вибори до повітової ради в перших двох групах відбувались безпосередньо й індивідуально, а у третій та четвертій – посередньо. Тобто, лише члени сільських та міських рад мали право брати участь у виборах повітових радних. Повітова рада обирала серед своїх членів голову ради і його заступника. Обирався також повітовий відділ – виконавчий орган ради. Обрання також проводилося серед членів ради. Вибори проводились таким чином, що кожна група інтересів обирала по одному члену повітового відділу. Додатково повітові радні спільно обирали ще двох членів відділу. Таким чином, чисельність відділу становила 6 осіб і очолював його голова повітової ради.

Обсяг діяльності повітової ради був подібним до обсягу діяльності громадської сільської чи міської ради з тією різницею, що вона не мала дорученого обсягу діяльності. Повітова рада та відділ обирались терміном на 6 років. На повітову раду покладалися також контролюючі функції стосовно рад нижчого рівня, тобто сільських і міських. Характеристика законів, що регламентували формування та діяльність повітових рад та відділів, дає підстави зробити висновок про те, що і на цьому рівні створювалися умови для переваги в цих органах поляків. Такі чинники, як збереження куріальної системи виборів, опосередкованість виборів в третій та четвертій групах робили неможливим здобуття більшості в цих органах українцями. Самоврядування на рівні округів так і не було запроваджено.

Характерною рисою адміністративного устрою провінції після проведеної реформи стало те, що на її території виникли так звані «двірські обшари» – значні поміщицькі земельні володіння, що не підлягали юрисдикції місцевих самоврядних органів. Вони займали 42,3 % її території. І хоча лише 4 % населення Галичини проживало на території таких володінь,

їх чисельність практично дорівнювала чисельності сільських громад. Налічувалось близько 5400 двірських обшарів та 6000 сільських громад. На територіях цих володінь функції органів місцевого самоврядування виконували їх власники або призначені ними довірені особи. Двірські обшари мали певні привілеї, звільнялися від сплати місцевих податків [4].

Проведені реформи безумовно мали позитивний ефект, хоча мали і суттєві недоліки. Основним з яких було те, що надавши громадам значні повноваження у вирішенні місцевих справ, влада не подбала про фінансове забезпечення їх діяльності. Фінансове становище абсолютної більшості громад було вкрай важким і до реалізації навіть дрібних місцевих проектів без державної допомоги вони були непридатні. Ще одна об'єктивна причина заважала громадам повною мірою скористатись своїми повноваженнями, а саме відсутність кваліфікованих кадрів у громадах. Більшість війтів у сільських громадах були неписьменними.

Впродовж проведення реформ місцевого самоврядування найбільше проблем виникало з виборчим правом і виборчим процесом. Як на законодавчому, так і на виконавчому рівнях здійснювалися заходи з метою уникнення зловживань у процесі виборів, однак фактично до кінця існування Австро-Угорської імперії проблема виборів та виборчих прав залишалася найбільш гострою у Галичині. Це обумовлювалося рядом причин: перевагою поляків у адміністративних органах влади, які займалися організацією виборів та мали можливість здійснювати контроль за їх перебігом; низький рівень правової свідомості українського населення; відсутність, на початковому етапі, чіткої організаційної структури в українських політичних сил.

Конституційний акт від 21 грудня 1867 року, створював правові межі для нової системи правосуддя, і в подальшому знайшов розвиток в конкретних законодавчих актах. Система судочинства Галичини в період її входження до складу імперії Габсбургів

детально досліджена багатьма українськими вченими, зокрема І. Бойком [1; 7], О. Кондратюком [6] та ін., тому ми акцентуємо увагу на характеристиці нормативно-правових актів, які її конкретизували і забезпечували функціонування з огляду на специфіку національно-політичного розвитку провінції.

Він базувався на кількох основних принципах, характерних для концепції правової держави: 1) відділення правосуддя від усіх інших інстанцій; 2) незалежність судді, що полягає у незмінюваності судді; 3) відповідальність держави за незаконні дії суддів; 4) достовірність і відкритість провадження у цивільних і кримінальних справах; 5) участь присяжних суддів у вирішенні питання про вину в тяжких кримінальних та важливих політичних справах; 6) організація адміністративних спорів у формі адміністративного суду [9, s. 95].

Після реформування система судів у Галичині мала наступну структуру: повітові суди функціонували як первинна ланка, за ними йшли окружні та вищі крайові суди [5, с. 32]. У Відні був створений Верховний суд. Стосовно повітових судів, які запрацювали після перетворення Австрії на Австро-Угорську дуалістичну монархію, окружні суди виступали судами другої інстанції, а крайовий суд водночас був другою інстанцією для окружних і третьою (останньою) для повітових судів у цивільних справах [8, с. 346–347].

З точки зору правового захисту особи проти незаконних дій влади, найважливішим був акт про створення адміністративного трибуналу на підставі статті 15 Основного закону про повноваження судді. Цей акт був виданий в 1875 р. Відтепер основні права людини, як суб'єкта права, повністю знайшли свій судовий захист.

**Висновки.** Таким чином, місцеве законодавство у Галичині базувалося на загальноімперських нормативних актах і була результатом компромісу протилежних інтересів: соціальних, національних, економічних. Після створення Галицького сейму, було прийнято ряд нормативних актів, що закріплю-

вали імперську систему права та впорядковували систему місцевого самоврядування. Особлива увага зверталася на врегулювання правового статусу і повноважень одиничних громад. Наприкінці 1860-х рр. віденський уряд змінює підхід до реформування місцевого законодавства. На зміну уніфікації законодавства, спрямованого на впорядкування діяльності громад, порізно готуються і ухвалюються нормативні акти для забезпечення функціонування міських органів самовряду-

вання, сільських та повітових самоврядних установ. Невирішеною, до кінця існування імперії Габсбургів була система виборчого права, яка була безпосередньо пов'язана із системою місцевого самоврядування і відповідно провокувала соціальну напругу.

Особлива увага в умовах організації місцевого самоврядування відігравала система судочинства, завданням якої було урегулювати усі суперечності, що виникали в межах провінції.

### Анотація

У статті розкриваюся особливості реформування органів місцевого самоврядування та системи судочинства Галичини після впровадження конституційних реформ 1860-х рр. Особлива увага звертається на повноваження та законодавчу ініціативу Галицького сейму в цій сфері. Встановлено, що після створення Галицького сейму, було прийнято ряд нормативних актів, що закріплювали імперську систему права та впорядковували систему місцевого самоврядування. Особлива увага зверталася на врегулювання правового статусу і повноважень одиничних громад. Наприкінці 1860-х рр. віденський уряд змінює підхід до реформування місцевого законодавства. На зміну уніфікації законодавства, спрямованого на впорядкування діяльності громад, порізно готуються і ухвалюються нормативні акти для забезпечення функціонування міських органів самоврядування, сільських та повітових самоврядних установ. На зміну уніфікації законодавства, спрямованого на впорядкування діяльності громад, порізно готуються і ухвалюються нормативні акти для забезпечення функціонування міських органів самоврядування, сільських та повітових самоврядних установ. Встановлено, що проведені реформи безумовно мали позитивний ефект, хоча мали і суттєві недоліки. Основним з яких було те, що надавши громадам значні повноваження у вирішенні місцевих справ, влада не подбала про фінансове забезпечення їх діяльності. Невирішеною, до кінця існування імперії Габсбургів була система виборчого права, яка була безпосередньо пов'язана із системою місцевого самоврядування і відповідно провокувала соціальну напругу. Як на законодавчому, так і на виконавчому рівнях здійснювалися заходи з метою уникнення зловживань у процесі виборів, однак фактично до кінця існування Австро-Угорської імперії проблема виборів та виборчих прав залишалася найбільш гострою у Галичині.

Особлива увага в умовах організації місцевого самоврядування відігравала система судочинства, завданням якої було урегулювати усі суперечності, що виникали в межах провінції.

**Ключові слова:** Галичина, місцеве самоврядування, закон, судова система, судочинство, громада.

### **Krykhovetskyi I.Z. System of local self-government and judiciary of Galicia in conditions of constitutional transformations of the Habsburg Empire**

#### **Summary**

The article reveals the peculiarities of the reform of local self-government bodies and the judicial system of Galicia after the introduction of constitutional reforms of the 1860s. Special attention is paid to the powers and legislative initiative of the Galician Seimas in this area. It is established that after the establishment of the Galician Sejm, a number of normative acts were adopted, which consolidated the imperial system of law and streamlined the system of local self-government. Particular attention

was paid to the regulation of the legal status and powers of individual communities. In the late 1860s, the Viennese government changed its approach to reforming local legislation. In order to change the unification of legislation aimed at streamlining the activities of communities, regulations are being prepared and adopted separately to ensure the functioning of urban self-government bodies, rural and county self-government institutions. To change the unification of legislation aimed at streamlining the activities of communities, regulations are being prepared and adopted separately to ensure the functioning of urban self-government bodies, rural and county self-government institutions. It was found that the reforms certainly had a positive effect, although they had significant shortcomings. The main one was that by giving the communities considerable authority in resolving local affairs, the authorities did not take care of the financial support of their activities. Unresolved until the end of the Habsburg Empire was a system of suffrage that was directly linked to the system of local self-government and thus provoked social tensions. Measures were taken at both the legislative and executive levels to avoid abuses in the election process, but in fact until the end of the Austro-Hungarian Empire the problem of elections and suffrage remained most acute in Galicia.

Particular attention in the organization of local self-government was played by the judicial system, the task of which was to resolve all disputes that arose within the province.

**Key words:** Galicia, local self-government, law, judicial system, judiciary, community.

#### Список використаних джерел:

1. Бойко І. Й. Галичина у державно-правовій системі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918) : навчальний посібник. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2017. 312 с.
2. Вовк О. Реформа самоврядування в українських містах в Галичині у складі Австро-Угорської імперії другої половини ХІХ століття. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. № 52. Том 1. С. 7-12.
3. Іваник М. Прийняття галицьким сеймом законів про організацію місцевого самоврядування. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Сер. Історія*. Тернопіль : ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2018. Вип. 2, ч. 1. С. 26-29.
4. Іваник М.М. Становлення та розвиток системи громадського самоврядування в Галичині в другій половині ХІХ століття. ІІ Міжнародна науково-практична конференція «Європейська наука ХХІ століття – 2007». Дніпропетровськ, 16 – 31 травня 2007 р. URL: [http://www.rusnauka.com/10\\_ENXXIV\\_2007/Istoria/21727.doc.htm](http://www.rusnauka.com/10_ENXXIV_2007/Istoria/21727.doc.htm).
5. Ковальчук І. Організація, структура та компетенція крайових судів у Галичині (1855–1918). *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2017. Вип. 65. С. 30-39.
6. Кондратюк О. Організація судових органів у Галичині за австрійською конституцією 1867 р. *Вісник Львівського інституту внутрішніх справ*. 2004. № 1. С. 310–318.
7. Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку : монографія / [В. С. Бігун, І. Й. Бойко, Т. І. Бондарук, О. А. Гавриленко та ін.] ; за ред. І. Б. Усенка. Київ: Наукова думка, 2014. 502 с.
8. Терлюк І. Історія держави і права України (Доновітній час) : навчальний посібник. Київ: Атіка, 2006. 400 с.
9. Dziadzio Andrzej. Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867 – 1914: władza – obywatel – prawo. Kraków : Księg. Akademicka, 2001. 307 s.
10. Ustawa z dnia 5 marca 1862 określająca zasadnicze podstawy urzędzenia gmin. Ustawy Krajowe dla Królestwa Galicji i Lodomerji. Lwów, 1866.

УДК 324

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-3.03>

Лук'янова Г.Ю.

к.ю.н.,

доцент кафедри адміністративного та інформаційного права  
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»

## ПРОБЛЕМАТИКА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СТАРОДАВНЬОМУ СВІТІ

**Обґрунтування актуальності теми дослідження.** Проблематика протидії корупції, яка сьогодні бентежить не лише наукову спільноту, але й широкі кола громадськості, жодним чином не є трендом сьогодення. Вона, без перебільшення, сягає своїм корінням прадавніх часів.

Зарубіжні дослідники проблем корупції Барнік К. (Barnick K.), Браємер Дж. (Braemer J.), Людвіг Лж. (Ludwig, J.) вважають, що «корупція як форма девіантної злочинної поведінки стара, як саме людство» [1]. І дійсно, в найдавніших збережених писемних джерелах згадки про корупцію трапляються повсякчас. Є вони і в клинописних текстах Вавилону і в Старому Заповіті.

Для багатьох сучасників це може видаватися дивним, однак уже 4 000 років тому правителі найбільш розвинених держав усвідомлювали небезпечність корупції і впроваджували сувору відповідальність за корупційні правопорушення. При цьому саме слово «корупція», яким ми послуговуємось сьогодні, має вдвічі коротшу історію.

Все це й обумовлює доцільність вивчення особливостей протидії корупції в таких країнах як Вавилон та Стародавній Рим.

### Сучасний стан дослідження.

Історико-теоретичним проблемам дослідження місця корупції в науках державного управління та права присвячували свої праці численні вітчизняні дослідники, як то: Л. І. Аркуша, П. Д. Біленчук, К. І. Бриль, В. О. Веклич, А. В. Гайдук, В. Д. Гвоздецький, В. М. Гарашук, В. Л. Грохольський, В. І. Лит-

виненко, Г. А. Матусовський, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, С. В. Омельченко, С. А. Подоляка, С. Г. Стеценко, О. В. Терещук, О. Д. Терещук, В. С. Цимбалюк. Проте, детальних досліджень становлення антикорупційної діяльності в окремих країнах античних часів у вітчизняному науковому просторі дуже мало. Що й обумовлює актуальність дослідження.

### Основний зміст.

Ймовірно, першою державою, де почали усвідомлювати проблему корупції на національному рівні, став Вавилон. Його ж можна вважати й першою країною, яка почала боротися з корупцією. Російські дослідники Качкина Т.Б., Качкин А.В. з цього приводу зазначають: «Першим борцем з корупцією прийнято вважати шумерського царя Урукагана (Урунімгіна), який припиняв зловживання суддів і чиновників, які вимагали незаконні винагороди. Про що стало відомо з розшифрованих клинописів стародавнього Вавилону, що відносяться до середини III тис. до н.е.» [2].

Однією з перших пам'яток писаного права, що збереглися до сьогодні, вважається стела царя Вавилону Хаммурапі (правив Вавилоном приблизно в 1792–1750 роках до н. е.), яка наразі відома під назвами «Зведення законів Хаммурапі», або «Кодекс Хаммурапі». Поверхня кам'яної брили, історія якої датується 1780-х роками до н.е., містить 282 норми закону (найчастіше трактуються як параграфи Кодексу), що регулюють різні сфери суспільних відносин [3]. Автор не виокремлює

корупцію в якості категорії злочинів. Однак покарання за відверто корупційні діяння теж знайшли своє місце серед цих параграфів.

Більшість вітчизняних дослідників історії протидії корупції [4; 5] чомусь зупиняються на § 5. зазначеного Кодексу, яким врегульовано відповідальність судді за фальсифікацію документу, і який передбачає доволі м'яку (порівняно з іншими параграфами) відповідальність виключно адміністративного та дисциплінарного характеру: «Якщо суддя буде розглядати судову справу, прийме рішення, виготовить документи з печаткою, а потім своє рішення змінить, то цього суддю треба викрити у зміні рішення, і він повинен сплатити суму позову у цій судовій справі у 12-кратному розмірі, а також має бути на зібранні піднятий зі свого судового місця і не повинен повертатися і засідати із суддями у суді» [3]. Звісно, у випадку дослідження історії протидії корупції саме в судових органах, такий підхід може видаватися вичерпним. Більше того, значна сума штрафних санкцій а особливо – заборона займатися судочинством (судячи з відсутності уточнень терміну – пожиттєво), сучасними дослідниками може розглядатися як доволі жорстоке покарання. Проте, Кодекс Хаммурапі містить ряд інших норм, які стосуються дій, що за сучасними вітчизняними підходами підпадають під поняття «корупція».

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» «корупція – це використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з 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 частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'я-

заних з ними можливостей» [6]. При цьому, відповідно до підпункту «г» пункту 1 частини першої зазначеної статті 3 цього ж Закону, до суб'єктів, на яких поширюється його дія відносяться також «військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки» [6]. У випадку з Кодексом Хаммурапі, згадувані «декум» і «лубуттум» (десятник і сотник), якраз і є «військовими посадовими особами». І їх зловживання владою Хаммурапі карає незрівнянно жорсткіше, ніж згадуваних суддів-шахраїв.

Так, зокрема, відповідно до § 33 «Якщо «декум» або «лубуттум» (сотник або десятник) узяв людину, яка не підлягає призову, замість редума (воїна, який мусить відслужити) або ж він прийняв для царського походу найманця і послав його в якості заміни редуму (знову ж таки – воїну, який мусить служити), то цей «декум» або «лубуттум» повинен бути убитий» [3]. Наступна норма є своєрідним продовженням попередньої. Відповідно до § 34, «якщо «декум» або «лубуттум» візьме пожитки редума, спричинить шкоду редуму, віддасть редума в найм, передасть редума на суді сильнішому або візьме собі дарунок, який дав редуму цар, то цього декума або лубуттума треба вбити [3]. Тобто зловживання службовим становищем з боку військової старшини каралося виключно смертною карою. При цьому, перелік можливих зловживань є доволі широким і його було зафіксовано в письмовому вигляді. Наразі складно оцінити ефективність такої антикорупційної політики, однак можливо саме вона стала однією з причин величі Вавилону, який сьо-

годні розглядається як одна з перших цивілізацій на нашій планеті.

Минали століття, одні держави зникли, а інші – лише зародилися. І лише корупція супроводжувала кожен з них як на етапах становлення, так і в часи занепаду. Через півтори тисячі років після Хаммурапі проблематика протидії корупції випала на долю правителів Стародавнього Риму. Сам термін «*corruptere*» походить саме з латини і прийшов до нас з Риму. Він використовувався у значеннях «змінювати за гроші показання в суді» та «підкуповувати суддю» [7, с. 13]. І в цьому контексті доречно погодитись із твердженням Н. Макіавеллі про те, що саме в римському праві термін «корупція» отримав своє перше конкретне юридичне вираження [8, с. 93]. Такж варто зауважити, що розуміння проблеми корупції прийшло до римлян не відразу. Намагаючись зрозуміти природу корупції, Цицерон у своїх публічних виступах неодноразово піднімав проблему хабарництва серед чиновників, причину якого він вбачав у сутності людини, у пороках, що їй властиві [9]. Однак, знадобилися століття для того, щоб законодавець почав активну роботу над антикорупційним інструментарієм.

З часом антикорупційна діяльність в Римі набула широкого розмаху. Передбачалися навіть окремі позови «*actione de albo corruptione*» – проти того, хто пошкодив або змінив виставлений текст преторського едикту на білій дошці (*album*) для публічних оголошень, що писалися чорними або червоними літерами [10]. Юлій Цезар просував практику суворого покарання за підкуп і подарунки посадовим особам. Ним було заборонено, наприклад, прийом намісниками в провінціях золотих вінків від підвладних міст [10]. При цьому підкуп виборців в Стародавньому Римі набув такого поширення, що деякі римські громадяни почали сприймати одержувані ними суми як законну платню. В один період Імператор Август навіть роздавав виборцям свої особисті кошти, щоб вони вже нічого не вимагали від кандидатів

на державні посади [9]. Однак такий підхід не виправдав себе, як і будь-які інші спроби улестити вимагачів фінансуванням.

Окремі згадки про корупцію містяться у найбільшому пам'ятнику римського права – Законах дванадцяти таблиць: «Таблиця ІХ. Авл Геллій. Аттичні ночі, XX. 17: Невже ти будеш вважати суворим постанову закону, що карає смертною карою того суддю або посередника, які були призначені при судоворінні (для розгляду справи) і були викриті в тому, що прийняли грошову винагороду за (цього) справи?» [11].

А серед спеціальних комісій магістрів була комісія по хабарах і вимаганні з боку посадових осіб, заснована законом *Calpurnia* в 149 р. до н.е. [12], яка розробляла безпосередньо заходи боротьби з корупцією та пропонувала офіційні визначення незаконної винагороди посадових осіб.

Відомий дослідник історії корупції та антикорупційної діяльності В. О. Веклич виокремлює цілу систему заходів протидії корупції часів Стародавнього Риму:

1. Визнання неприпустимим долучення сенаторів до окремих сфер діяльності: «заборона займатися морською торгівлею, фінансовими операціями, а також казенними підприємствами».

2. Намагання протидіяти деградації суспільній моралі, що зумовлювало розширення середовища для поширення корупції. «З цією метою у Римі приймалися та запроваджувалися закони про розкіш – *leges sumptuariae*». Зокрема «Закон про подарунки» (*lex Cincia de donationibus*) 204 р. до н.е. [12], обмежував їх розмір від клієнта патрону та запроваджував заборону на деякі види дарунків і форми дарування; деякими законами (Закон Гая Орхидія 181 р. до н.е., Закон Фаннія 161 р. до н.е.) [12] суворо регламентувалося проведення масових заходів – званих обідів та вечерь (аж до визначення кількості гостей та обсягу коштів, які дозволялося витратити).

3. Спеціальне законодавство щодо обмеження розмірів окремих різновидів власно-

сті, що може перебувати в руках осіб або їхніх родин або ж користування деякими благами: «Закон Клавдія (lex Claudia de nave senatorum) 218 р. до н.е. забороняв сенаторам та їхнім сім'ям володіти кораблями, що вміщували понад 300 амфор (ці норми повторно використані Цезарем у 59 р. до н. е. в lex de repetundis); Закон Опція (lex Oppia) 215 р. до н.е. [12] забороняв римським жінкам мати понад пів унції золота, носити різнокольоровий одяг, їздити у візках по Риму й інших містах або навколо них на відстані милі, окрім днів державних і релігійних свят».

4. Обмеження обсягів споживання: Закон Публія Ліцинія Красса Муціана 131 р. до н.е. впроваджував обмеження кількості м'яса, що могло споживатися [13, с. 4].

Тобто вже до початку нашої ери, в найбільш розвинених державах відбувалися спроби сформувати якщо не повноцінний антикорупційний механізм, то бодай систему покарань за корупційні правопорушення.

**Висновки і перспективи подальших досліджень**

#### Анотація

Статтю присвячено дослідженню історично підтверджених випадків впровадження правових норм, спрямованих на протидію корупції у Вавилоні та Стародавньому Римі.

В ході дослідження проаналізовано Кодекс Хаммурапі, численні нормативно-правові акти Стародавнього Риму, на наявність норм, що встановлюють відповідальність за корупційні правопорушення.

З'ясовано, що на відміну від Вавилону, де Кодекс Хаммурапі передбачав покарання за корупційні дії суддів і військових командирів, у Стародавньому Римі набули поширення численні обмеження, орієнтовані на стримування рівня життя корупціонерів, протидію корупції як серед державних службовців, так і серед громадян.

Серед іншого, мали місце спроби боротися з масовим підкупом виборців та прагненням представників владної верхівки (у тому числі – дружин заможних римлян), до демонстрації колосальних статків. При цьому, на відміну від Вавилону, в Стародавньому Римі передбачалися значно м'якші покарання за корупційні правопорушення.

Авторкою констатовано нерозривність корупції та держави, незалежно від історичного періоду та форми державного устрою. Запропоновано акцентувати увагу у подальших дослідженнях на взаємозв'язку між розквітом і занепадом давніх держав та корупцією.

**Ключові слова:** корупція, протидія корупції, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, Вавилон, Хаммурапі, Стародавній Рим.

Протягом всієї відомої історії людства корупція є супутником держави, адже підставою для її зародження виступає прагнення посадової особи отримувати додаткові блага за рахунок власного становища. При цьому, корупція невпинно руйнує державний механізм, розбещує як державних службовців, так і пересічних громадян, нівелює цінність закону.

Аналіз антикорупційних норм і традицій прадавнього Вавилону і Стародавнього Риму дає підстави вважати, що вже в той час мали місце як спроби виокремлення ряду корупційних проявів (підробка документів, підкуп суддів, підкуп виборців, отримання коштовних подарунків, зловживання владними повноваженнями відносно підлеглих), так і розробка механізмів протидії корупції (в першу чергу – шляхом формування системи покарань за корупційні дії).

Подальшої уваги дослідників заслуговує питання проявів корупції в інших країнах цього ж історичного періоду та дослідження її впливу на розвиток і занепад цивілізаційних проектів, протягом відомої історії людства.



## Lukianova H.Yu. Problems of combating corruption in the ancient world

### Summary

The article is devoted to the study of historically confirmed cases of implementation of legal norms aimed at combating corruption in Babylon and Ancient Rome.

The study analyzed the Hammurabi Code, numerous legal acts of ancient Rome, for the existence of rules establishing liability for corruption offenses.

It was found that in contrast to Babylon, where the Hammurabi Code provided for the punishment of corrupt actions of judges and military commanders, in ancient Rome there were numerous restrictions aimed at curbing the living standards of corrupt officials, combating corruption among civil servants and citizens.

Among other things, there were attempts to combat mass voter bribery and the desire of representatives of the ruling elite (including the wives of wealthy Romans) to demonstrate enormous wealth. At the same time, in contrast to Babylon, in ancient Rome there were much milder punishments for corruption offenses.

The author states the inseparability of corruption and the state, regardless of the historical period and form of government. It is suggested that further research focus on the relationship between the prosperity and decline of ancient states and corruption.

**Key words:** corruption, anti-corruption, legal regulation, administrative and legal regulation, Babylon, Hammurabi, Ancient Rome.

### Список використаних джерел:

1. Barnick, K., Braemer, J., Ludwig, J. (2007). *Korruption – (kleine) Geschichte der Bestechung*.
2. Качкина Т.Б., Качкин А.В. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей: Учебное пособие. Ульяновск: ОАО «Областная типография «Печатный двор». 2010. С. 24.
3. Гаммурапі стела // Універсальний словник-енциклопедія. 4-те вид. Київ. Тека, 2006.
4. Артур Самойлович Загальна характеристика історичного стану запобігання та протидії корупційним правопорушенням. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. № 5. С. 77-81.
5. Омельченко С.В. Корупція з точки зору різних культур світу. *Підприємництво, господарство і право*. 2000. № 3. С. 54–57.
6. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14 жовтня 2014р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
7. Памятники римского права. Москва. Зерцало, 1997. 164 с.
8. Бартошек М. Римское право: определения, понятия, терминология / М. Бартошек. М.: Политиздат, 1989. 320 с.
9. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія / М. І. Мельник. Київ : Атака, 2001. 301 с.
10. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні: монографія / В.М. Гаращук, А.О. Мухатаєв; Нац акад. прав. наук України, Ін-т вивч. пробл. злочинності, Служба безпеки України, Ін-т дослідж. пробл. держ. безпеки. Х. : Право, 2010. 143 с.
11. Auli Gelli Noctium Atticarum. Libri XX. / Post M. Hertz ed. C. Hosius. – 2 voll. – Lipsiae: Teubner, 1903. (Перевидання: 1981).
12. The Roman Law Library, incl. Leges. URL : <https://web.archive.org/web/20120831060912/http://web.upmf-grenoble.fr/Haiti/Cours/Ak/>
13. Веклич В.О. Історичний досвід щодо протидії корупції за часів Стародавнього Риму і його значення за умов пострадянського корупційного середовища / Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спецвипуск, ч. 1, 2017. С. 3–7.

УДК 347

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-3.04>

Луцька Г.В.

*к.ю.н.,*

*доцент кафедри теорії та історії держави і права  
Університет Короля Данила*

## ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТА ВЕКТОРИ РОЗВИТКУ

**Постановка проблеми.** Одним із основних наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України стала тимчасова окупація частини території України (спочатку території Автономної Республіки Крим, а пізніше й окремих територій в Донецькій і Луганській областях). Ухвалені українським парламентом Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII та Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII закріпили основні вектори політики держави України щодо охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, які мешкають на тимчасово окупованих територіях. При цьому закон встановлює особливості правового регулювання та приділяє окрему увагу забезпеченню саме цивільних прав громадян на цих територіях, зокрема: забезпеченню реалізації права на спадкування; гарантуванню права власності та правовому режиму майна на тимчасово окупованій території і вчиненню правочинів щодо нерухомого майна на цій території; забезпеченню відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації; забезпеченню розгляду підсудних розташованих на тимчасово окупованих територіях судам цивільних справ іншими місцевими загальними судами

на підконтрольній території. Законом також визначено судову (цивільно-процесуальну) та нотаріальну форми охорони і захисту цих цивільних прав, що свідчить про «цивілістичний» напрям їх забезпечення як один із векторів цивільно-правової політики держави на тимчасово окупованій території України. Проте, як ми вже неодноразово звертали увагу в своїх попередніх публікаціях, механізми такого забезпечення чітко не визначено, так само як й недосконалий механізм реалізації форм охорони і захисту зазначених цивільних прав, який не може забезпечити, по-перше, оперативний і доступний (оскільки дістатися до розташованих на підконтрольній території судів і нотаріусів є проблематичним, а отримати швидкий захист прав чи оперативно здійснити їх є неможливим), а по-друге, остаточний і повний захист цивільних прав та інтересів громадян на тимчасово окупованих територіях (оскільки через недосконалість правових механізмів громадянину може знадобитися використання кількох форм захисту своїх прав, наприклад, спочатку встановити в судовому порядку факт смерті особи – родича на тимчасово окупованій території, а потім в нотаріальному або судовому порядку здійснювати право на спадкування після померлої особи). Це вимагає формулювання нових наукових поглядів та переосмислення векторів щодо такої політики держави, адже, як слушно зауважив Є.О. Харитонов, цивільно-правову політику можна розглядати як результат наукових досліджень, як їхню

передумову, предмет [1, с. 9], а відтак саме доктринальні підходи мають стати визначальними в цьому питанні.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти правової політики загалом та цивільно-правової зокрема розглядали такі теоретики, вчені-цивілісти і процесуалісти, як С.Ф. Афанасьєв, Є.В. Вавілін, О.Ю. Ващук, С.О. Короєд, О.О. Кармаза, Т.А. Лавренюк, О.О. Малько, Л.А. Музика, С.А. Муромцев, О.В. Минькович-Слободяник, О.М. Руднева, Р.О. Стефанчук, В.М. Тернавська, Є.О. Харитонов, М.Ю. Челишев, О.Н. Ярмиш та ін. В своїх працях вони розкривали загальні підходи до визначення правової політики в цілому та виділяли і давали загальну характеристику цивільно-правовій та цивільній процесуальній політиці держави в аспекті обґрунтування загальних шляхів забезпечення її ефективності.

**Виклад основного матеріалу.** Водночас варто зауважити, що до сьогоднішні лише Л.А. Музика чи не єдиний науковець-юрист, яка звертала увагу на розвиток і виконання правової політики в цілому і цивільно-правової політики зокрема, розглядаючи питання щодо ліквідації наслідків агресії Росії цивільно-правовими способами, що, на її думку, допоможе подолати країні сучасні кризові явища [2, с. 272].

Проте в літературі так й не окреслено основні правові засади формування державної цивільно-правової політики, які були б спрямовані на вдосконалення і забезпечення ефективності механізмів охорони і захисту цивільних прав громадян на тимчасово окупованій території України, та які враховувались би парламентом при внесенні змін до вищезазначених законів.

З огляду на це метою нашої статті буде аналіз наукових підходів щодо визначення поняття правової політики в цілому і цивільно-правової політики зокрема, та окреслення векторів формування цивільно-правової політики держави на тимчасово окупованій території України.

Передусім, з методологічної точки зору, проаналізуємо спочатку основні підходи науковців до визначення саме правової політики держави в цілому та її ознак. Так, в юридичній літературі говориться, що правова політика є особливим видом політики, що ґрунтується і виникає в сфері права, при цьому об'єктивно потребує впорядкування з боку публічної влади. Вона є самостійним політико-правовим феноменом, особливим видом політики держави, формою реалізації політичного курсу держави з власною складною внутрішньою структурою. При цьому, наприклад, О.В. Минькович-Слободяник, правову політику пропонує розглядати в декількох аспектах: по-перше, як самостійний вид політики (має власну суверенну структуру, зароджується і діє виключно у сфері права), по-друге, як обов'язкову складову будь-якої державної політики («присутня» в будь-якій політиці, реалізуючи її за допомогою права) [3, с. 21]. Окремі науковці наголошують, що «правова політика» має три інтерпретації: діяльнісну (правова політика розглядається як науково обґрунтована і послідовна діяльність державних і муніципальних органів зі створення ефективного механізму правового регулювання); ідеологічну (правова політика визначається як комплекс ідей, заходів, завдань, програм, настанов, що реалізуються у сфері права і завдяки праву); у третьому варіанті правова політика сприймається як частина державної політики [4, с. 8].

Найчастіше правову політику визначають як сукупність ідей стратегічного характеру, що вироблені органами державної влади та органами місцевого самоврядування за участі інститутів громадянського суспільства і втілені у конкретні програми розвитку правового життя суспільства та держави [5, с. 50]. При цьому слушно наголошується, що правова політика повинна направляти законодавця на вирішення найактуальніших питань сучасного розвитку та визначати структуру й забезпеченість правовими засобами тих або інших сегментів правовідносин, які з точки

зору правової політики є найбільш актуальними та вимагають підвищеної ефективності [6, с. 155]. Ю.О. Вашук, підкреслюючи управлінську функцію правової політики, теж зауважує, що вона є засобом управління суспільними процесами, який реалізується через нормативно-правове регулювання суспільних відносин, тобто через установлення норм позитивного права правова політика передбачає безпосереднє використання права як засобу управління соціальними процесами. Правова політика визначає правовий розвиток країни, узагальнюючи особливості різних галузей людської діяльності, вона синтезує їх у юридичних нормах [7].

Науковці виділяють різні форми правової політики. За цим критерієм вона може бути класифікована на правотворчу, правозастосовну, правовиховну, доктринальну, інтерпретаційну [3, с. 22].

Серед ознак правової політики, яку Р.О. Стефанчук аналізує як явище та суспільний процес, він виділяє такі її основні ознаки: правова політика базується на основі права; правова політика здійснюється правовими методами; правова політика охоплює правову сферу діяльності держави; правова політика має публічний характер; правова політика формується та здійснюється з дотриманням певних принципів; знаходить своє вираження в офіційних нормативно-правових актах [8].

Правова політика виникає і діє у сфері права і залежно від галузей права вона може бути кримінальною, адміністративною, конституційною, екологічною, трудовою, банківською і т.д. [3, с. 21].

З-поміж галузевих різновидів правової політики, безперечно, найбільш важливим, на погляд Р.О. Стефанчука, є приватноправова політика як різновид державної політики, – як сукупність ідей, цілей, завдань, методів, підходів, спрямованих на розвиток приватноправового регулювання [9, с. 201].

Сучасні науковці визнають, що саме С.А. Муромцев першим виділив політику цивільного права. Він розрізняв загальне

цивільне правознавство, яке об'єктивно вивчає право, яким воно є, і цивільно-правову політику, яка визначає, яким має бути право, чого слід прагнути, тобто визначає цілі і прийоми, якими мають керуватися цивільний законодавець і суддя з метою реформування існуючого і створення нового права [10, с. 27–28].

Цивільно-правова політика, поряд з іншими її видами, є, на думку Л.А. Музики, частиною загальної правової політики держави. Вона покликана прогнозувати бажані і можливі зміни цивільного блоку правової реформи в нашій державі, розробляти стратегічні напрями вдосконалення цивільного законодавства. Всі види правової політики (як і галузі права) взаємопов'язані і тісно співіснують. Цивільно-правову політику вона визначає як діяльність держави, спрямовану на забезпечення оптимального функціонування і розвитку цивільно-правових відносин та практики застосування цивільного законодавства. Це – стратегія і тактика розвитку цивільного законодавства і практики його застосування. У широкому сенсі цивільно-правова політика повинна бути спрямована на вирішення двох основних завдань: 1) визначення та обґрунтування максимально ефективних шляхів досягнення зазначеної соціальної мети; 2) забезпечення прогностичної функції науки – передбачити соціальні наслідки відповідного правозастосування [11, с. 69, 72, 71].

С.В. Вавілін і М.Ю. Челишев характеризують цивільно-правову політику як законодавчо встановлену, засновану на Конституції і національній юридичній доктрині системну, послідовну і стабільну діяльність державних і місцевих органів щодо формування ефективного механізму цивільно-правового регулювання, механізму здійснення і захисту цивільних прав. Вона характеризується комплексним підходом щодо оптимізації цивільно-правової бази, зближенням вітчизняного правопорядку з правилами регулювання відповідних майнових і немайнових відносин

в розвинутих європейських державах, імплементацією позитивного зарубіжного досвіду трансформації цивільного законодавства в правову доктрину. Мета правової політики в цивільно-правовій сфері – забезпечити за допомогою послідовно організованих юридичних засобів реальну гарантовану можливість здійснення і захисту суб'єктивних цивільних прав та законних інтересів, створення цілісної системи правового регулювання цих відносин [12, с. 126].

Розглядаючи питання цивільно-правової політики Р.О. Стефанчук окремо наголошує на тому, що проведення планомірного реформування матеріального законодавства повинно відбуватися в логічному супроводі з реформуванням відповідного процесуального законодавства [9, с. 202]. Отже, паралельно мову варто вести про цивільну процесуальну правову політику, яку науковці визначають як науково-обґрунтоване, послідовне і системне керівництво до дій (ухвалення рішень) органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами, недержавними установами і організаціями в сфері оптимізації механізму цивільного процесуального правового регулювання, а також примусового виконання судових постанов і актів інших органів, з метою захисту порушених та оспорюваних прав, свобод і законних інтересів [13, с. 8]. Також звертається увага, що цивільна процесуальна політика є складовою частиною судово-правової політики держави щодо створення ефективного механізму правового регулювання в сфері відправлення правосуддя в цивільних справах з метою захисту порушених або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [14, с. 465]. Деякі науковці вважають, що державну правову політику в сфері цивільного судочинства (цивільну процесуальну правову політику) варто розглядати в двох аспектах: по-перше, в теоретичному плані як правову ідеологію, яка має включати теоретичні концепції подальшого розвитку цивільного процесу, основні засади

якої мають закріплюватися законодавством з питань судоустрою та цивільного судочинства; а по-друге, в практичному плані як діяльність держави, спрямовану на забезпечення ефективності цивільного судочинства, оптимізацію його цивільної процесуальної форми в цілому, забезпечення стабільності цивільних процесуальних правовідносин, їх передбачуваності, дотримання принципу правової визначеності [15, с. 100–101].

В нашому випадку, оскільки основні засади правової політики щодо охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, які мешкають на тимчасово окупованих територіях визначено вище наведеними двома основними законами, в яких встановлено як цивільно-правові, так й цивільно-процесуальні особливості здійснення, охорони і захисту цивільних прав громадян на тимчасово окупованих територіях (за винятком окремих норм в ЦПК України стосовно особливостей встановлення фактів народження і смерті на тимчасово окупованій території), тому ми не вважаємо за доцільне розмежовувати правову політику щодо забезпечення здійснення, охорони і захисту цивільних прав громадян на тимчасово окупованих територіях окремо на цивільно-правову і цивільно-процесуальну політику, а розглядати питання в комплексі в межах єдиної цивільно-правової політики, адже в переважній більшості випадків форми (судова і нотаріальна) охорони і здійснення цивільних прав громадян на тимчасово окупованих територіях поєднуються.

Аналіз положень законів України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», окремих положень

ЦПК України свідчить, що саме зазначені нормативно-правові акти визначають особливості цивільно-правового регулювання забезпечення, гарантування, охорони і захисту цивільних прав громадян на тимчасово окупованій території України (як мешканців цих територій, так й тих громадян, які мають на цих територіях нерухоме майно і вчиняють правочини з ним, або реалізують своє право на спадкування, якщо спадкодавець проживав на зазначеній території або мав там нерухоме майно), а також особливості здійснення права на судовий захист в частині доступу до правосуддя (якщо відповідний юридичний факт – факт народження або смерті мав місце на тимчасово окупованій території або громадянин проживає на цій території чи там знаходиться його нерухоме майно, щодо якого виник цивільно-правовий спір).

Закріплені в законодавстві засоби охорони і захисту цивільних прав громадян на тимчасово окупованих територіях варто визнати відображенням основних ідей стратегічного характеру, сформованих українським парламентом, і покликаних врегулювати цивільні правовідносини, які виникли і існують у зв'язку із тимчасовою окупацією частини території України.

Вектором формування цивільно-правової політики на тимчасово окупованій території України є розробка практично необхідних напрямів вдосконалення цивільного і цивільно-процесуального законодавства, з урахуванням виявлених правозастосовчою практикою прогалин, що знижують дієвість регулюючого впливу на цивільні правовідносини. Ефективність такого цивільно-правового регулювання визначатиме ефективність цивільно-правової політики в цілому.

У зв'язку з цим вважаємо, що цивільно-правова політика має розвиватись передусім в напрямку забезпечення доступності як нотаріальної, так й судової форми здійснення і захисту цивільних прав мешканців тимчасово окупованих територій, зокрема шляхом: запровадження електронного (дистанційного)

судочинства та нотаріального провадження; використання штучного інтелекту для встановлення (підтвердження) особи громадянина України – мешканця тимчасово окупованої території при дистанційному зверненні до нотаріусів чи центрів надання адміністративних послуг та органів РАЦС; ведення нотаріального діловодства (документообігу загалом) в електронному вигляді; надання можливості автоматично (на підставі виконавчого листа) стягувати кошти з карткових рахунків боржників з метою захисту та охорони порушених прав громадян України, які мешкають на тимчасово окупованих територіях України; надання повноважень органам місцевого самоврядування вчиняти дії як органи опіки та піклування щодо дітей, у разі коли відбувається перехід права власності на нерухоме майно, розташоване на тимчасово окупованій території; визнати електронний нотаріальний акт рівноцінним паперовому нотаріальному акту, виданому нотаріальними органами з метою охорони та захисту прав громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України; врегулювання відносин щодо складення усного заповіту та заповіту, складеного у електронній формі з цифровим підписом тощо.

Таким чином, цивільно-правову політику на тимчасово окупованій території варто розглядати як різновид цивільно-правової політики, – як систематичну, послідовну, системну правотворчу і стабільну правозастосовчу діяльність держави Україна, спрямовану на впорядкування цивільно-правових і цивільно-процесуальних відносин за допомогою формування ефективного механізму цивільно-правового регулювання шляхом прийняття цивільно-правових норм і створення ефективних механізмів їх застосування на тимчасово окупованій території, а також практичного забезпечення (здійснення, охорони і захисту) цивільних прав громадян на тимчасово окупованій території. Кінцеву мету цивільно-правової політики на тимчасово окупованій території ми вбачаємо в забезпеченні

за допомогою юридичних засобів реальної гарантованої державою можливості громадянам у здійсненні і захисті їхніх цивільних прав у зв'язку із тимчасовою окупацією та на тимчасово окупованій території, а також створенні ефективної системи цивільно-правового регулювання цивільних відносин, в яких один з елементів має місце на тимчасово окупованій території (або громадянин проживає

на зазначеній території; або громадянин має нерухоме майно на цій території, щодо якого вчиняється правочин; або громадянин приймає спадщину, якщо спадкодавець помер на цій території або мав там нерухоме майно; або мав місце факт народження або смерті особи на вказаній території) та оптимізації цивільної процесуальної та нотаріальної форми охорони і захисту зазначених цивільних прав.

### **Анотація**

В статті здійснюється аналіз наукових підходів щодо визначення поняття правової політики в цілому і цивільно-правової політики зокрема. Окреслюються вектори формування цивільно-правової політики держави на тимчасово окупованій території України, якими є розробка практично необхідних напрямів вдосконалення цивільного і цивільно-процесуального законодавства, з урахуванням виявлених правозастосовчою практикою прогалин, що знижують дієвість регулюючого впливу на цивільні правовідносини. Обґрунтовується, що цивільно-правова політика має розвиватись передусім в напрямку забезпечення доступності як нотаріальної, так й судової форми здійснення і захисту цивільних прав мешканців тимчасово окупованих територій. Цивільно-правову політику на тимчасово окупованій території пропонується розглядати як різновид цивільно-правової політики, – як систематичну, послідовну, системну правотворчу і стабільну правозастосовчу діяльність держави Україна, спрямовану на впорядкування цивільно-правових і цивільно-процесуальних відносин за допомогою формування ефективного механізму цивільно-правового регулювання шляхом прийняття цивільно-правових норм і створення ефективних механізмів їх застосування на тимчасово окупованій території, а також практичного забезпечення (здійснення, охорони і захисту) цивільних прав громадян на тимчасово окупованій території. Обґрунтовується кінцева мета цивільно-правової політики на тимчасово окупованій території, яку автор вбачає в забезпеченні за допомогою юридичних засобів реальної гарантованої державою можливості громадянам у здійсненні і захисті їхніх цивільних прав у зв'язку із тимчасовою окупацією та на тимчасово окупованій території, а також створенні ефективної системи цивільно-правового регулювання цивільних відносин, в яких один з елементів має місце на тимчасово окупованій території (або громадянин проживає на зазначеній території; або громадянин має нерухоме майно на цій території, щодо якого вчиняється правочин; або громадянин приймає спадщину, якщо спадкодавець помер на цій території або мав там нерухоме майно; або мав місце факт народження або смерті особи на вказаній території) та оптимізації цивільної процесуальної та нотаріальної форми охорони і захисту зазначених цивільних прав.

**Ключові слова:** цивільно-правова політика, держава, мешканці, тимчасово окупована територія України, цивільні права, забезпечення, здійснення, охорона.

### **Lutska H.V. Civil and legal policy of the state for the time period of recoupment of the territory of Ukraine: theoretical approach to the designation and development of the vector**

#### **Summary**

The article analyzes scientific approaches to defining the concept of legal policy in general and civil law policy in particular. The vectors of formation of civil law policy of the state in the temporarily occupied territory of Ukraine are outlined, which are the development of practically necessary areas for improvement of civil and civil procedure legislation, taking into account

the gaps identified by law enforcement practice that reduce the effectiveness of regulatory influence on civil relations. It is substantiated that civil law policy should develop primarily in the direction of ensuring the availability of both notarial and judicial forms of exercise and protection of civil rights of residents of the temporarily occupied territories. It is proposed to consider civil law policy in the temporarily occupied territory as a kind of civil law policy – as a systematic, consistent, systematic law-making and stable law enforcement activity of the state of Ukraine aimed at streamlining civil law and civil procedure through the formation of an effective civil mechanism. legal regulation by adopting civil law norms and creating effective mechanisms for their application in the temporarily occupied territory, as well as practical support (implementation, protection and defense) of civil rights of citizens in the temporarily occupied territory. The ultimate goal of civil law policy in the temporarily occupied territory is substantiated systems of civil law regulation of civil relations, in which one of the elements takes place in the temporarily occupied territory (or the citizen lives in the territory; or the citizen has real estate in the territory in respect of which the transaction is made; or the citizen inherits if the testator died on in this territory or had real estate there, or there was a fact of birth or death of a person in the specified territory) and optimization of civil procedural and notarial form of protection and defense of these civil rights.

**Key words:** civil law policy, state, inhabitants, temporarily occupied territory of Ukraine, civil rights, provision, implementation, protection.

#### Список використаних джерел:

1. Харитонов Є. О. До визначення поняття та системи цивілістики (науки цивільного права). *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 51. С. 7–13.
2. Музика Л. А. Цивільно-правова політика України в умовах російської агресії: що робити? *Наука і правоохорона*. 2016. № 1 (31). С. 272–282.
3. Минькович-Слободяник О. В. Види правової політики України. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 21–24.
4. Руднєва О. М., Ярмиш О. Н. Правова політика України: стан, проблеми концептуалізації та підвищення ефективності. *Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування*: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О. М. Руднєвої, д.ю.н., проф. К.: НІСД, 2013. С. 8.
5. Тернавська В. М. Категорія «Правова політика» (історико-правовий аналіз). *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Серія Право. Вип. 52. Том 1. С. 48–41.
6. Лавренюк Т.А. Принципи господарсько-правової політики та їх співвідношення із принципами господарського права. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 152–156.
7. Ващук Ю. О. Сутнісні аспекти правової політики. *Форум права*. 2014. № 1. С. 67–71. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_1\\_13.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2014_1_13.pdf).
8. Стефанчук Р. О. Актуальні питання законотворення в сучасних умовах. *Міжнародний юридичний вісник: зб. наук. праць Національного університету державної податкової служби України*. 2015. Вип. 1 (2). С. 201–202.
9. Стефанчук Р. Десятиліття нового Цивільного кодексу України: робота над помилками. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 1. С. 200–211.
10. Муромцев С. Определение и основное разделение права. 2-е изд., доп. Санкт-Петербург: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2004. 223 с.
11. Музыка Л. А. О гражданско-правовой политике Украины. *Общество и право*. 2013. № 1 (43). С. 68–73.



12. Вавилин Е. В., Чельшев М. Ю. Гражданско-правовая политика. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2012. № 3 (86). С. 125–132.
13. Малько Е. А. Гражданская процессуальная правовая политика в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. Саратов, 2012. 22 с.
14. Афанасьев С. Ф. Судебно-правовая политика в сфере гражданского судопроизводства. Российская правовая политика: курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Норма, 2003. 528 с.
15. Короед С. О. Державна правова політика в сфері цивільного судочинства. *Судова апеляція*. 2013. № 1 (30). С. 98–103.

УДК 342.4

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-3.05>

Резворович К.Р.

к.ю.н.,

завідувач кафедри цивільного права та процесу  
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

## СОЦІАЛЬНІ ПРАВА У РІШЕННЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Поступовий розвиток демократичних цінностей в світі призвів до закономірного результату у вигляді появи та подальшого затвердження ідеї соціальної держави, головною метою якої є створення та забезпечення умов для гідного життя й вільного розвитку кожного громадянина, незалежно від його віку, статі, рівня освіти, виховання, етнічної належності чи релігійних переконань. На відміну від відомих людству концепцій монархізму чи феодалізму, де в пріоритеті було задоволення потреб окремих груп населення, соціальна держава опікується інтересами суспільства загалом, визнаючи їх вищими за інтереси високопосадовців, суб'єктів господарювання або державних органів. Примітно, що професор Лоренц фон Штейн ще в середині XIX століття писав про обов'язок держави виправдовувати своє існування та матеріальне утримання шляхом неухильного виконання соціального функціоналу. Якщо державне утворення нездатне довести власну незамінність перед соціумом, не може чи не бажає унормувати загальний соціальний порядок, який передбачає гарантованість основоположних прав та збереження пропорційності між інтересами всіх членів соціуму, то його наявність викликає більше проблем та витрат, аніж приносить користі [1, с. 115]. З огляду на це зовсім не дивно, що саме в той період правові доктрини більшості європейських країн доповнюються відповідними нормативно-правовими актами, зокрема Конституціями, котрі органічно увібрали до себе положення щодо змісту та гарантій соціальних прав людини, реалізація яких покладалася на державу.

Попри той факт, що соціальний захист людини наразі є беззаперечним обов'язком демократичної держави (в українських реаліях це підтверджено статтями 22, 46, 64 Конституції України [2, ст. ст. 22, 46, 64] та пунктом 6 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 20 березня 2002 року по справі № 5-рп/2002 [3, п. 6]), здійснюватися він може неоднаково. Так Б. Ю. Задорожний вказує, що скандинавські держави, керуючись філософією Іммануїла Канта, закріплюють конституційні положення, відповідно до яких держава не має обов'язку матеріально забезпечувати громадян, але повинна створити умови, за яких кожна працездатна людина буде в змозі себе гідно утримувати. Даний підхід можна сміливо охрестити капіталістичним. Водночас країни з комуністичним минулим дещо по-іншому підходять до бачення сучасного буття, традиційно наповнюючи законодавство численними соціальними компенсаторами, кількість яких подекуди об'єктивно занадто гіперболізована. Наприклад, та ж Україна на початку 2000-х років мала більше п'ятисот різноманітних соціальних пільг, які втім зовсім не впливали на поліпшення якості життя населення, рівень якого непорівнянний не те що з Австрією чи Бельгією, а навіть з Естонією чи Словенією. Згаданий автор, а за сумісництвом й секретар Комітету захисту професійних прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності Ради адвокатів Київської області, наголошує, що подібна ситуація пояснюється штучним креном вітчизняної соціальної політики: коли непомірно велика кількість

пільг компенсується недоплатою заробітних плат працюючому населенню [4, с. 30].

Зрозуміло, що сама по собі Конституція не є гарантією безперервного дотримання прав людини, котрі вона проголошує. Періодичні порушення конституційних прав зустрічалися та продовжують зустрічатися в усьому світі, й саме через це з'явився такий інструмент захисту, як конституційний суд. В Україні останній виконує безліч важливих завдань, головними серед яких слід визнати: гарантування верховенства Конституції України, як Основного закону на всій території країни, забезпечення балансу між інтересами держави, суспільства та індивіда, а також вироблення предметних юридичних позицій. Враховуючи відмічене, а також те, що при захисті соціальних прав громадян КСУ певним чином втручається в розподіл бюджетних ресурсів (реальність того чи іншого соціального права в більшості випадків прямо пов'язана з державним фінансуванням, яке в свою чергу опосередковане державним бюджетом), актуальність даної наукової роботи не викликає жодних сумнівів.

Серед вчених які присвячували свої праці вивченню та розбору конкретних рішень КСУ окремо слід виділити наступні прізвища: Л. М. Булкач, С. О. Верланов, А. Л. Деркач, Б. Ю. Задорожний, А. М. Івановська, О. В. Константиї, М. А. Маркуш, Н. І. Чудик-Білоусова, Н. К. Шаптала та інші.

Метою даної статті є повномасштабний аналіз рішень Конституційного Суду України, в яких ставилося питання щодо захисту соціальних прав населення, а також огляд тенденцій в правових підходах, позиціях та висновках означеного центрального та єдиного органу конституційної юрисдикції. Задля досягнення поставленої мети висунуто наступне завдання – визначитися з понятійним апаратом на основі діючої нормативно-правової бази та здійснити огляд наявної вітчизняної конституційно-судової практики в справах щодо захисту соціальних прав.

Переходячи до викладення основного матеріалу, перш за все відмітимо, що Конституцій-

ний Суд України являє собою орган конституційної юрисдикції, що гарантує верховенство Конституції України, як Основного закону, вирішує питання відповідності іншого законодавства положенням Конституції, а також в передбачених випадках здійснює тлумачення останньої [5, ст. 1]. Цілком логічно розглядати КСУ й як гаранта основоположних прав і свобод людини, що закріплюються в конституційних положеннях. Також важливо те, що Конституційний Суд України не входить до системи судів загальної юрисдикції та діє автономно й централізовано. В цьому, до речі, полягає суттєва відмінність європейського підходу до конституційної юрисдикції порівняно з американським, де конституційний контроль децентралізований та покладається на суди загальної юрисдикції.

В сучасних наукових дискусіях майже немає місця зайвій полеміці стосовно значущості конституційного правосуддя. Конституційний Суд аксіоматично сприймається, як наріжний камінь всього механізму захисту прав і свобод людини та громадянина. В цьому безумовно є сенс, адже, як слушно зазначає М. В. Костицький, сам факт існування КСУ змушує державні органи бути більш дисциплінованими та діяти виключно в рамках закону [6, с. 56]. Разом з тим, визнаючи загальну правильність наведених тез, юристи-практики подекуди наводять оригінальні роздуми з приводу конституційного процесу та конституційного правосуддя в нашій державі. Наприклад, керівник адвокатської фірми «BSB partners» адвокат В. Буняк висловлює впевненість, що Конституційний Суд України, хоча й має в своїй назві слово «суд», де-факто таким не є та ближчий не до судової гілки влади, а до законодавчої, оскільки за своєю специфікою нагадує додаткову парламентську палату з контрольними функціями. В якості аргументації наводиться наступне: по-перше, розділ VIII Конституції України в діючій редакції, що має назву «Правосуддя», не містить жодної згадки ані про Конституційний Суд, ані про конституційну

юрисдикцію; по-друге, розділ XII Основного закону нашої держави, який присвячений саме КСУ, теж не визначає такої функції зазначеного органу державної влади, як правосуддя, визначаючи його скоріше, як особливий орган нормативного контролю; по-третє, порядок призначення суддів Конституційного Суду відрізняється від аналогічної процедури в судах загальної юрисдикції (замість безстрокового перебування на посаді, судді КСУ обираються терміном на дев'ять років без права переобрання); по-четверте, функціональне наповнення Конституційного Суду не полягає в традиційно судовому захисті прав і свобод фізичних та юридичних осіб у відносинах з державою або між собою, а зосереджується на нормативному контролі дотримання державними органами конституційних приписів (при цьому коло суб'єктів звернення до КСУ доволі обмежене, навіть не дивлячись на нещодавно введений механізм конституційної скарги особи); по-п'яте Конституційний Суд характеризується значною кількістю дискреційних повноважень, адже процедура розгляду конституційних скарг, строки, параметри прийнятності зазвичай перебувають на розсуді самого Суду; по-шосте КСУ відрізняється надмірною політизованістю та в більшій мірі вирішує політичні питання, аніж опікується захистом прав і свобод людини (за деякими виключеннями) [7]. Щодо останнього аргументу можна також відмітити, що судді КСУ не рідко стають заручниками політичних інтриг, що красномовно вказує на політичну природу самого органу. Так, й за часів Президента України В. А. Ющенка у 2008 році, й в, так званій, «безпрезидентський період» з моменту втечі В. Ф. Януковича та до обрання П. О. Порошенка на початку 2014 року, й в теперішній час за президентства В. О. Зеленського деякі представники КСУ підпадають під політичну відповідальність (певну гонитву), що не має нічого спільного з гарантіями судової незалежності, проголошеними та закріпленими на міжнародному рівні (остання ситуація із

О. Н. Тупицьким та його протистоянням з парламентом та особисто Президентом є більш, як показовою).

При всій оригінальності (не позбавленої логіки) наведених вище розмірковувань слід визнати, що повністю заперечувати можливість КСУ захищати або сприяти захисту прав та свобод людини у нашій державі є перебільшенням. З одного боку, рішення КСУ дійсно носять ознаки деякої ефемерності, схожої з рішеннями Європейського Суду з прав людини, оскільки констатується правота однієї зі сторін без реального відновлення порушених прав в миттєвій перспективі, втім, з іншого боку, рішення Конституційного Суду це конкретний відправний пункт, який дозволяє розраховувати на максимальну ефективність при захисті власних прав вже в судах загальної юрисдикції. Виходячи з цього, КСУ звичайно не суд в загальному розумінні й відповідно відправлення ним правосуддя теж є нестандартним, але він, очевидно, виступає важливою ланкою системи захисту прав населення, беручи на себе роль арбітра між урядом Президентом, судами, Конституцією та громадянами. Найбільш вірно те, що Конституційний Суд поєднує в собі як функції органу правосуддя, так й функції додаткової контролюючої палати парламенту.

КСУ слугує пануванню духу закону в державі. Зрозуміло, що в даному контексті закладається не стільки ідеалістичний сенс, скільки практичний: правильне розкриття правових норм, з'ясування їхньої сутності, осмислення юридичних підходів до регулювання суспільних відносин та вдосконалення існуючих юридичних практик. На авторський погляд, такий орган є необхідним, адже право, як явище, є настільки динамічною категорією, що жодна найдосконаліша конституційна формула не здатна йти з нею пліч-о-пліч.

Якщо говорити про безпосередньо соціальні права громадян, то Конституційний Суд займає важливе місце в забезпеченні таких прав, особливо враховуючи безліч прогалин в сфері соціального забезпечення. З цього

приводу С. О. Верланов зазначає, що правове регулювання української соціальної галузі це синонім слів безсистемність, суперечливість, дублювання та алогічність [8, с. 108]. Даний вектор міркувань ще раніше підтримувала й Л. Чубар, яка писала, що Конституційний Суд, завдяки власним неупередженим рішенням, покликаний врівноважити та зробити більш справедливими соціальні правовідносини, усуваючи будь-які нерівності на соціальному тлі, а також гарантувати гідне існування для малозабезпечених осіб [9, с. 114]. Подібне витікає й з самої практики КСУ. Зокрема, у рішенні від 11 жовтня 2005 року по справі № 8-рп/2005 Конституційний Суд відмітив, що сутність України, як соціально-правової держави зводиться до створення комплексу умов, що мають забезпечити гідний рівень життя особи, а також всебічний розвиток кожної особистості. Крім того, визнаючи людину, як найвищу цінність, наша держава повинна неухильно дотримуватися соціальних стандартів, що виступає її конституційним обов'язком [10, п. 4].

Слід погодитися з Л. М. Булкат відносно того, що сьогодняшня практика свідчить про безпрецедентне значення рішень Конституційного Суду України в питаннях соціального захисту [11, с. 24], а відтак необхідно докладно проаналізувати ті правові позиції, якими рясніє єдиний орган конституційної юрисдикції в нашій країні.

Одним з досить відомих рішень КСУ, яке захищає соціальні права населення та привертає прискіпливу увагу правників є рішення, в якому встановлено, що будь-які пільги, компенсації чи соціальні гарантії фактично виступають додатковим джерелом існування для осіб, котрі їх отримують, та одночасно з цим необхідною конституційною складовою права на достатній рівень життя, що не може бути нижчим за встановлений прожитковий мінімум, а відтак будь-яке звуження даного права шляхом помилкового нормотворення з боку законодавця не допускається [12, п. 5]. Іншими словами, нові закони або зміни, що прийма-

ються до вже існуючих нормативно-правових актів, не можуть зазіхати на соціальні виплати (гарантії) осіб, які в них відчують потребу. Щоправда, як слушно наголошує тандем дослідниць у складі Н. І. Чудик-Білоусової та А. М. Івановської, практика діяльності вітчизняного уряду дозволяє пересвідчитися в протилежному [13, с. 251].

Найбільшим «ворогом» соціального законодавства України виступають бюджетні закони, які на постійній основі зупиняють та/або скасовують дії інших законів, що прямо пов'язані з пільгово-компенсаторською діяльністю держави. Хоча в своєму рішенні від 09 липня 2007 року № 6-рп/2007 КСУ й вказав, що держава повинна уникати подібних тенденцій [14, п. 3.1], на справі прорахунки Верховної Ради України такого характеру зустрічаються повсюдно та вочевидь негативно позначаються на добробуті українців. Звичайно, що державна політика завжди виходить з принципу співрозмірності й, як відмічає А. Л. Деркач, в глобальному сенсі майже жодне право, в тому числі право на соціальний захист, не має абсолютного характеру, а отже може зазнавати певних утисків. Інша справа, що такі утиски не можуть носити ознаки свавілля та повинні відбуватися в передбачений спосіб та мати місце у чітко визначених ситуаціях [15, с. 84].

В площині вищенаведених думок доцільними здаються висновки КСУ, що були зроблені у рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, де Суд виклав наступне: вирішення соціальних питань перебуває на розсуді держави, адже такі питання вирішуються із врахуванням фінансово-економічних можливостей сьогодняшнього дня. Це означає, що в умовах надзвичайного чи воєнного стану, в разі погіршення економічної ситуації або значного реформування основних сфер суспільного буття держава вправі здійснити перерозподіл власних видатків, зберігаючи баланс між приватними та суспільними інтересами. Водночас конституційно закріплені соціальні права не можуть бути надмірно обмеженими

та повинні максимально забезпечуватися навіть в складних умовах [16, п. 2.3]. Майже аналогічна риторика спостерігається у справі, що мала відношення до скасування державної допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також встановлення нової суми допомоги при народженні дитини, внаслідок прийняття Закону України «Про запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання в Україні» [17]. В рішенні по означеній справі Конституційний Суд України не тільки розтлумачив зміст права на соціальний захист, а й відмітив, що державні ресурси та соціальні зобов'язання є сторонами однієї і тієї ж медалі. Поряд з цим держава не вправі ухилитися від власних зобов'язань та повинна докласти усіх можливих зусиль для збереження довіри до себе [18, п. п. 2.2, 6]. За підсумком розгляду даної справи КСУ не знайшов порушень конституційності, зауваживши, що питання допомоги при народженні дитини та допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку регулюються не Конституцією, а окремими законами, внаслідок чого Верховна Рада України вправі діяти, виходячи з реалій сьогодення (мова про порушення статей 22, 46, 48 Основного Закону не йде). Проте цікаво, що така правова позиція не була одностайною, та частина суддів КСУ висловила окремі думки з цього приводу. Так, суддя О. В. Касмінін зауважив, що ідея соціальної держави передбачає усунення соціальної нерівності між людьми, а також покликана втілити в життя концепцію громадської злагоди, що неможливо зробити без чіткої відповідальності держави за власні нормативно-правові акти, що приймалися раніше [19]. Вторить своєму колезі й суддя С. В. Шевчук, котрий оперує принципом правомірних очікувань, називаючи його невід'ємною частиною верховенства права. Держава апріорі повинна зважено підходити до будь-яких змін в соціальній сфері, надаючи населенню достатній перехідний період для звикання з новітніми реаліями. У наявному випадку зміна системи

соціального захисту щодо допомоги на дітей відбулася хаотично, ставлячи сотні сімей перед фактом законодавчих змін, що не відповідає засадам загальної справедливості [20].

З наведеного аналізу рішень КСУ в соціальній сфері яскраво слідує, що однією з головних особливостей соціальних прав людини і громадянина виступає пряма залежність останніх від тих фінансових ресурсів, якими наразі володіє держава. Маючи дефіцит бюджетних коштів, Україна неодноразово вдавалася до тимчасових обмежень соціальних виплат або пільг, передбачених законодавством, що мало наслідком ініціювання безлічі конституційних спорів (які до того ж, зазвичай, завершувалися юридичним фіаско для держави). В своїх роботах О. В. Константий передрікає, що й далі адміністративна та конституційна юстиція будуть страждати від перенавантаження розглядом справ з соціальних правовідносин, з огляду на об'єктивні фактори. Зокрема, згаданий професор відмічає, що вітчизняний бюджет в умовах сучасної загальносвітової пандемічної кризи, пріоритетності фінансування оборонного сектору, гібридної війни з боку Російської Федерації не спроможний в повному обсязі фінансово забезпечувати реалізацію масиву соціально-правових норм, які, на додачу, не рідко приймалися у формі передвиборчого популізму без реального аналізу можливостей держави виконати так зобов'язання [21, с. 61].

В цілому процес зміни правового регулювання аспектів стосовно захисту соціально незахищених верств населення не в бік поліпшення стану адресатів соціальних виплат є зрозумілим та повсюдним у світі. Раніше встановлені пільги, компенсації, дотації чи виплати переглядаються, виходячи з відсутності нагальної потреби в них в нових життєвих умовах. Втім подібні зміни доволі часто оформлюються уповноваженими органами не якісно, що провокує правовий спір, рішення якого неможливо в інший спосіб, окрім як звернення до відповідної судової інстанції. Також державні органи іноді зазіхають

на базові соціальні гарантії, що теж змушує людей шукати захисту власних прав в судовій інстанції (шляхом подачі позовів, конституційних скарг тощо). Не слід забувати й тієї обставини, що перевірка конституційності того чи іншого закону це перевірений роками, традиційний засіб парламентської боротьби з боку опозиційних сил.

В своїх рішеннях КСУ неодноразово наголошував на тому, що існують такі гарантії соціального захисту, звуження чи відміна яких прямо впливають на конституційний лад в Україні, що робить їх фактично недоторканими. Переважно це стосується пільг та компенсацій військовослужбовцям, ветеранам війни та громадянам, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Наприклад, у рішенні від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016 КСУ відмітив, що рівень соціального-правового захисту військовослужбовців та їх сімей виходить за межі статті 46 Конституції України, а прямо стосується статей 16, 17 Основного Закону (розділ «Загальні засади»), а тому перебуває під особливим конституційним захистом, як складова частина конституційного ладу держави. В підпункті 2.2. пункту 2-го означеного рішення Суд пише, що забезпечення соціального захисту осіб, які перебувають на службі в Збройних Силах України та їх сімей має пріоритетний та безумовний характер та не може звужуватися чи скасовуватися у зв'язку з економічною доцільністю [22, п. 2.2]. Аналогічна позиція Конституційного Суду й по відношенню до осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. В рішенні від 17 липня 2018 року № 6-р/2018 встановлено, що обме-

ження чи скасування пільг «чорнобильцям» без надання рівноцінної заміни забороняється, оскільки такі дії виступають порушенням взятих на себе соціальних зобов'язань по утриманню (допомоги) даної категорії громадян з боку держави [23, п. 6]. Подібна теза міститься й у рішенні КСУ від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, в якому відсутність рівноцінної заміни пільгам ветеранам війни чи особам прирівняним до них є порушенням зобов'язань держави по відношенню до осіб, які захищали Вітчизну та веде до підірвання довіри до державного апарату [24, п. 2.2].

Отже, підсумовуючи дану наукову роботу, слід відмітити, що рішення Конституційного Суду України в соціальних справах мають вагомe значення для захисту прав, свобод та законних інтересів населення, адже вирішується питання конституційності певних законодавчих положень, які стосуються соціальних прав. Зазвичай, таке вирішення відбувається через призму принципів верховенства права, передбачуваності закону, легітимних очікувань та належного врядування. При цьому головне надбання конституційної юрисдикції полягає в тому, що держава несе відповідальність перед народом за свої дії, а турбота про людину затверджується в якості її головного обов'язку. Також не викликає жодних сумнівів, що Конституційний Суд України, задля більш якісної своєї роботи, повинен бути максимально незалежним від політичних кіл, що наразі відбувається не завжди, багато в чому й через складний статус самого суду (який паралельно можна вважати додатковою контрольною палатою парламенту).

### **Анотація**

Стаття присвячена розгляду соціальних прав у рішеннях Конституційного Суду України.

У статті встановлено, що Конституційний Суд України являє собою орган конституційної юрисдикції, що гарантує верховенство Конституції України, як Основного закону, вирішує питання відповідності іншого законодавства положенням Конституції, а також в передбачених випадках здійснює тлумачення останньої.

Автором розкривається важливість конституційної юрисдикції та відмічається, що КСУ характеризується певною специфікою, яка не дозволяє розглядати його виключно як суд.

В статті також звертається увага, що Конституційний Суд займає важливе місце в забезпеченні соціальних прав громадян, особливо враховуючи безліч прогалин в сфері вітчизняного соціального забезпечення.

Як підсумок визначено, що при захисті соціальних прав громадян Конституційний Суд України певним чином втручається в розподіл бюджетних ресурсів (реальність того чи іншого соціального права в більшості випадків прямо пов'язана з державним фінансуванням, яке в свою чергу опосередковане державним бюджетом). При цьому рішення Конституційного Суду України в соціальних справах мають вагомe значення для захисту прав, свобод та законних інтересів населення, адже вирішується питання конституційності певних законодавчих положень, які стосуються соціальних прав. Зазвичай, таке вирішення відбувається через призму принципів верховенства права, передбачуваності закону, легітимних очікувань та належного врядування. Головним же надбанням конституційної юрисдикції вбачається те, що держава несе відповідальність перед народом за свої дії, а турбота про людину затверджується в якості її основного обов'язку

**Ключові слова:** Конституція України, Конституційний Суд України, конституційна юрисдикція, конституційність, рішення, соціальні права, соціальні гарантії, пільги, компенсації.

### **Rezvorovych K.R. Social rights in the decisions of the Constitutional Court of Ukraine Summary**

The article is devoted to the consideration of social rights in the decisions of the Constitutional Court of Ukraine.

The article establishes that the Constitutional Court of Ukraine is the body of constitutional jurisdiction, which guarantees the supremacy of the Constitution of Ukraine as the Basic Law, decides questions of compliance of other legislation with the provisions of the Constitution, as well as in cases provided by the interpretation of the Constitution.

The author reveals the importance of constitutional jurisdiction and notes that the Constitutional Court of Ukraine is characterized by a certain specificity, which does not allow it to be viewed solely as a court.

The article also points out that the Constitutional Court occupies an important place in ensuring the social rights of citizens, especially given such a great number of gaps in domestic social security.

As a result, it was determined that in protecting the social rights of citizens the Constitutional Court of Ukraine interferes in a certain way with the distribution of budgetary resources (the reality of this or that social right is in most cases directly related to state funding, which, in turn, is mediated by the state budget). At the same time, decisions of the Constitutional Court of Ukraine in social cases are of great importance for the protection of rights, freedoms and legitimate interests of the population, as the question of constitutionality of certain legislative provisions that relate to social rights is decided. Usually this decision is made through the prism of the principles of the rule of law, predictability of law, legitimate expectations and good governance. The main asset of constitutional jurisdiction, however, is seen in the fact that the state is responsible to the people for its actions, and care for the individual is asserted as its primary obligation.

**Key words:** Constitution of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, constitutional jurisdiction, constitutionality, decision, social rights, social guarantees, benefits, compensation.

### **Список використаних джерел:**

1. Stein Lorenz von. Die Verwaltungslehre (Zweiter teil: Die Lehre von der Innern Verwaltung, Bd. 2 von 8) / Lorenz von Stein. – Stuttgart: Berlay der J. G. Gottatchen Buchbandlung, 1866. – 647 s.



2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 частини першої статті 58 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» і підпункту 1 пункту 1 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів» (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій): Рішення від 20.03.2002 р. № 5-рп/2002, Справа № 1-15/2002 / Конституційний Суд України // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-02#Text>
4. Задорожний Б. Ю. Соціальні права крізь призму конституційних обов'язків держави / Б. Ю. Задорожний // Збірник матеріалів III міжнародної науково-практичної конференції «Соціальні права та їх захист адміністративним судом» (м. Київ, 04 вересня 2020 р.) – Київ, 2020. – С. 29-32.
5. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 35, ст. 376.
6. Костицький М. В. Правові проблеми судового захисту прав людини і громадянина в Конституційному Суді України / М. В. Костицький // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 3. – С. 53-66.
7. Чи є Конституційний Суд України судом? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bsb-partners.com/chy-ye-konstytuczijnyj-sud-ukrayiny-sudom/>
8. Верланов С. О. Соціальні права людини і громадянина у практиці Конституційного Суду України: межі захисту / С. О. Верланов // Право. України. – 2010. – № 2. – С. 108-113.
9. Чубар Л. Проблеми реалізації соціальних прав на сучасному етапі та їх захист у конституційному судочинстві / Л. Чубар // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 6. – С. 111-114.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання): Рішення від 11.10.2005 р. № 8-рп/2005, Справа № 1-21/2005 / Конституційний Суд України // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-05#Text>
11. Булкат Л. М. Питання соціального захисту в актах Конституційного Суду України / Л. М. Булкат // Університетські наукові записки. – 2016. – № 2. – С. 23-34. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2016\\_2\\_4http://univer.km.ua/visnyk/1529.pdf](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2016_2_4http://univer.km.ua/visnyk/1529.pdf)
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 44, 47, 78, 80 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» та конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 78 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій): Рішення від 01.12.2004 р. № 20-рп/2004, Справа № 1-27/2004/

- Конституційний Суд України // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-04#Text>
13. Івановська А. М. Захист трудових та соціальних прав у практиці Конституційного Суду України: сучасний стан та перспективи розвитку / А. М. Івановська, Н. І. Чудик-Білоусова // Університетські наукові записки. – 2014. – № 2. – С. 245-258. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2014\\_2\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2014_2_29)
  14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян): Рішення від 09.07.2007 р. № 6-рп/2007, Справа № 1-29/2007 / Конституційний Суд України // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a6p710-07#Text>
  15. Деркач А. Л. Зміст права на соціальний захист: огляд практики Конституційного Суду України за 2018 рік / Л. А. Деркач // Науковий Вісник публічного та приватного права. – 2018. – Вип. № 6 (Том 1). – С. 83-88.
  16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII: Рішення від 22.05.2018 р. № 5-р/2018, Справа № 1-4/2018 (2792/15) / Конституційний Суд України // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18#Text>
  17. Про запобігання фінансовій катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні: Закон України від 27.03.2014 р. № 1166-VII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 20-21, ст. 745.
  18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»: Рішення від 07.11.2018 р. № 9-р/2018, Справа № 1-3/2018 (2717/14) / Конституційний Суд України // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-18#Text>
  19. Окрема думка судді Конституційного Суду України О. В. Касмініна стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»: Окрема думка від 07.11.2018 р. № 9-р/2018, Справа № 1-3/2018 (2717/14) / Конституційний Суд України // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na09d710-18#n2>
  20. Окрема думка судді Конституційного Суду України С. В. Шевчука стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»: Окрема думка від 07.11.2018 р. № 9-р/2018, Справа № 1-3/2018 (2717/14) / Конституційний Суд України // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc09d710-18#n2>

21. Константи́й О. В. Підходи Конституційного Суду України до контролю за нормами законів у сфері соціального захисту / О. В. Константи́й // Збірник матеріалів ІІІ міжнародної науково-практичної конференції «Соціальні права та їх захист адміністративним судом» (м. Київ, 04 вересня 2020 р.) – Київ, 2020. – С. 61-64.
22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини сьомої статті 43, першого речення частини першої статті 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»: Рішення від 20.12.2016 р. № 7-рп/2016, Справа № 1-38/2016 / Конституційний Суд України // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-16#Text>
23. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2-7, 12 та 14 пункту 4 розділу І Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII: Рішення від 17.07.2018 р. № 6-р/2018, Справа № 1-11/2018 (3830/15) / Конституційний Суд України // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-18#Text>
24. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України: Рішення від 27.02.2020 р. № 3-р/2020, Справа № 1-247/2018 (3393/18) / Конституційний Суд України // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-20#Text>

Бойко А.В.

к.ю.н., докторант

Науково-дослідний інститут публічного права

## ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

**Вступ.** Будь-який різновид державної політики, у тому числі й той, що реалізується у сфері транспорту, спирається на відповідне державне регулювання та публічне управління транспортною діяльністю, що являє собою урегульовану нормами права виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень з організації ефективного здійснення транспортної діяльності.

Роль державного регулювання досить велика і життєво важлива для населення, переважно в сфері надання соціально значущих послуг, до яких належить і транспорт.

Майже у всіх країнах з розвиненою економікою конкурентоздатність транспорту забезпечується впливом держави на усі фактори, що впливають на його ефективність і підтримку національних учасників транспортного процесу. Комплекс цих факторів, об'єднаних поняттям «державне регулювання», є основою у вирішенні завдань забезпечення конкурентоспроможності в транспортній галузі.

Залежачи від державної транспортної політики, розвиток перевезень повністю зв'язано з виконавчо-розпорядчою діяльністю відповідних суб'єктів її реалізації на окремому транспорті. При цьому транспортна політика держави реалізується у декількох напрямках: тарифна політика, податкова політика, забезпечення безпечності перевезень, організація будівництва транспортної інфраструктури, розвиток законодавства та ін. Залежно від того, яким чином співвідносяться всі ці ком-

поненти між собою, визначається ефективність регулятивного впливу транспортної політики [1, с. 40] через реалізацію відповідних цілей та завдань.

**Стан наукової розробки проблеми.** Попри те, що згаданим питанням вже приділялась певна увага в дисертаційних роботах В.Й. Развадовського «Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання)» (Харків, 2004), Т.О. Гуржія «Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади» (Київ, 2011), А.О. Собакаря «Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: адміністративно-правові засади» (Київ, 2012), В.В. Воліка «Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики в галузі міського транспорту» (Дніпро, 2017), О.Ю. Дубинського «Державний контроль за додержанням законодавства на транспорті» (Київ, 2019), О.В. Пефтієва «Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті» (Донецьк, 2011) та інших вчених-правників, саме цілі і завдання формування та реалізації державної транспортної політики розглядалися фрагментарно, стосуючись лише окремих аспектів і не аналізуючи проблему комплексно.

**Мета статті.** Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та необхідність вивчення цілей і завдань як важливих регуляторів правовідносин у сфері формування та реалізації державної транспортної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Здійснення державного регулювання передбачає вибудову цілісної системи уповноважених органів, які через реалізацію своїх повноважень розкривають сутність та зміст державного регулювання як функції державної політики, що знаходять реалізації у відповідних завданнях.

Кара Н.І., Корецька Г.В., Краївська В.Р. до завдань державного регулювання транспортної галузі відносять визначення основних цілей і завдань національної транспортної політики, розроблення та прийняття концепції розвитку ринку транспортних послуг в Україні, подальший розвиток національної мережі міжнародних транспортних коридорів, кодифікація та гармонізація транспортного законодавства України [2, с. 219].

З іншого боку М.В. Юрченко виділяє завдання державного регулювання транспортною галуззю за рівнями регулювання на міжнародні (розвиток міжнародного транзиту через територію України з використанням міжнародних транспортних коридорів; підвищення конкурентоспроможності вітчизняних перевізників та збільшення їх частки на світовому ринку транспортних послуг; забезпечення розвитку експорту транспортних послуг та створення сприятливих умов для вітчизняних транспортних операторів на міжнародних ринках транспортних послуг), загальнодержавні (створення правової основи для реалізації інвестиційних проектів, які мають особливе значення для ліквідації «вузьких» місць та відсутніх ланок у транспортній інфраструктурі; забезпечення цінової доступності соціально значущих транспортних послуг для населення; створення державно-громадської системи контролю діяльності підприємств транспорту всіх типів і видів власності; розвиток транспортної системи в інтересах забезпечення завдань у сфері оборони та безпеки держави; координація дій різних відомств щодо забезпечення антитерористичної безпеки на транспорті; координація дій з використанням авіацій-

ного транспорту з метою захисту населення і територій в частині цивільної оборони, при надзвичайних ситуаціях природного та техногенного характеру, а також при ліквідації їх наслідків з одночасним недопущенням створення надзвичайних ситуацій внаслідок експлуатації транспортної інфраструктури; забезпечення єдиного адміністративно-правового та інформаційного простору, створення системи законів та інших нормативно-правових актів у галузі регулювання діяльності транспорту; підвищення якості перевезень пасажирів та вантажів, розвиток правової бази для чесної конкуренції на ринку транспортних послуг; розвиток інновації на транспорті, впровадження найбільш ефективних технологій перевезень пасажирів і вантажів; розвиток соціального партнерства на транспорті; розвиток програмно-цільового механізму управління та фінансування транспортної інфраструктури, стимулювання змішаного приватно-державного фінансування системи транспортних послуг та об'єктів) та регіональні (стимулювання самостійності транспортних підприємств у виборі стратегій розвитку, змісту реалізованих програм та послуг, фінансово-господарській діяльності; підвищення ефективності управління регіональною системою вантажних та пасажирських перевезень при мінімізації витрат) [3, с. 29].

Модельний закон про транспортну діяльність, прийнятий на двадцять дев'ятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (постанова № 29-8 від 31 жовтня 2007 року), у статті 11 визначає функції державного регулювання транспортної діяльності, хоча за змістом їх правильним було б іменувати завданнями, оскільки законом вказується, що державне регулювання транспортної діяльності включає:

- формування нормативно-правової бази, яка регламентує транспортну діяльність;
- формування системи органів державного управління транспортної діяльністю і контролю за нею;

– розробку і реалізацію напрямків і програм розвитку транспортної діяльності, а також її державну підтримку;

– забезпечення розвитку ринку транспортних робіт і / або послуг;

– встановлення вимог щодо забезпечення безпеки транспортної діяльності, технічних нормативів і галузевих стандартів, а також норм охорони навколишнього середовища;

– визначення принципів міжнародного співробітництва в галузі транспортної діяльності, а також умов та порядку взаємовідносин вітчизняних та іноземних суб'єктів цього виду діяльності;

– забезпечення транспортної безпеки;

– проведення податкової політики, спрямованої на стимулювання транспортної діяльності;

– застосування регульованих цін і фіксованих тарифів в сфері діяльності транспорту загального користування [4].

Досягнення таких цілей державного регулювання будь-якими засобами завжди буде виправданим, якщо воно сприяє пріоритетному положенню національних учасників транспортного процесу, забезпечуючи необхідний протекціонізм вітчизняного перевізника і захист його інтересів на міжнародному ринку транспортних послуг.

Загалом цілі державної політики формуються виходячи з цілей держави, адже мають реалізацію його суспільних функцій. Основною стратегічною метою, стрижнем державної політики, стовбуром, від якого, як гілки, йдуть всі інші цілі державного управління, виступає позначена нами раніше конституційна мета створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. Оскільки управлінські цілі намічаються і формулюються людьми, вони носять суб'єктивний характер. Однак, будучи вираженням реальних потреб суспільства на певному етапі його розвитку, вони об'єктивні за своєю суттю.

Досягнення стратегічної мети розбивається на етапи, часові відрізки, протягом яких

з урахуванням мінливих обставин і наявності певних ресурсів висуваються оперативні цілі, які в свою чергу можуть поділятися на безліч цілей або блоків, що носять більш приватний характер.

Коригування руху у напрямку досягнення стратегічних цільових установок здійснюється за допомогою тактичних цілей. Останні вимагають від суб'єкта управління високої управлінської майстерності, здатності швидкого реагування на події, що відбуваються. Тому тактичні цілі ще називають забезпечуючими.

Цілі державної політики можуть бути класифіковані і за іншими підставами. Наприклад, за обсягом вони можуть бути загальними або приватними. Загальні охоплюють весь комплекс державної політики. Приватні – окремі підсистеми. За результатами цілі державної політики можуть бути кінцевими і проміжними. За часом вони можуть бути перспективними (віддаленими, близькими) або безпосередніми. По відношенню до головних цілей можуть виникати побічні (вторинні), які нерідко пов'язані з подоланням різного роду перешкод при досягненні основних цілей.

Як зазначає О. Філіпенко, мета транспортної політики – зробити регулювання ринків транспортних послуг максимально ефективним. Причому ця ефективність, у свою чергу, вимірюється оптимізацією інтересів держав – членів ЄС та мірою реалізації інтересів учасників ринку транспортних послуг, що мають на меті зростання прибутку від своєї діяльності та доступу до ринків інших держав [5].

З огляду на це основною метою державної транспортної політики слід вважати формування умов для транспортного забезпечення українського суспільства, зростання мобільності населення та оптимізації руху пасажирів і вантажів, зміцнення економічного суверенітету, національної безпеки і обороноздатності країни, зниження сукупних транспортних витрат економіки, підвищення конкурентоспроможності національної економіки і забезпечення провідних позицій України в світі

на основі випереджаючого та інноваційного розвитку усіх видів транспорту, гармонійно пов'язаних із світовими стандартами транспортного обслуговування населення та тенденціями розвитку транспорту в умовах глобалізації.

У вузькому сенсі головною метою державної транспортної політики є формування комплексної транспортної інфраструктури, спрямованої на модернізацію і взаємодію основних її елементів, усунення перепон у здійсненні перевезень і здатної високоєфективно задовольнити попит на перевезення пасажирів, вантажів, багажу, підвищення їх якості безпеки.

В транспортній сфері державне регулювання включає проведення єдиної державної політики розвитку транспортного сектору економіки, формування нормативно-правової бази, що регламентує транспортну діяльність, формування системи інформаційного забезпечення транспортної діяльності, розробку та реалізацію напрямів та відповідних програм розвитку транспортної діяльності, а також її державну підтримку, забезпечення умов для розвитку ринку транспортних послуг, конкурентного середовища в транспортній сфері через підтвердження відповідності об'єктів транспорту, транспортних робіт та послуг вимогам правових приписів щодо нормування, стандартизації, сертифікації, ліцензування тощо, розробку вимог стосовно забезпечення безпеки транспортної діяльності, а також норм охорони навколишнього середовища, організацію міжнародного співробітництва в транспортній сфері та ін.

В широкому сенсі державна транспортна політика розуміється як система (комплекс) заходів законодавчого, виконавчо-розпорядчого та контрольно-наглядового характеру, спрямованих на забезпечення ефективного розвитку транспортної інфраструктури. Вузький підхід являє собою регламентацію державою у законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах узагальнених вимог до діяльності публічної адміністрації у сучас-

ному, повному і якісному задоволенні потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях.

До завдань національної транспортної політики вчені відносять розвиток національного ринку транспортних послуг та відповідно транспортної галузі, забезпечення участі держави у міжнародному вантажообігу, правове забезпечення розвитку транспортної системи України [6].

**Висновок.** Підсумовуючи викладене, завдання реалізації державної транспортної політики слід розглядати як тактичні орієнтири та напрями конкретних кроків, здійснюваних спеціально уповноваженою публічною адміністрацією з метою створення умов безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів та вантажів, надання додаткових транспортних послуг, а також забезпечення ефективного розвитку транспортної інфраструктури, серед яких:

- вдосконалення національного транспортного законодавства;
- створення належних правових основ проведення реформ в транспортній галузі;
- гармонізацію національного транспортного законодавства із світовими та загальноєвропейськими стандартами перевезень, надання соціальнозначущих транспортних послуг, безпеки руху та експлуатації транспорту;
- ліквідацію відомчих, технологічних, організаційно-правових бар'єрів при прийомі і передачі транзитних вантажів у час портів, митних і прикордонних процедур;
- забезпечення якості підготовки фахівців для роботи транспорту;
- забезпечення ефективної тарифної політики на транспорті;
- створення належного правового механізму залучення інвестиційних ресурсів у розвиток транспортної сфери;
- прогнозування стратегічних ризиків розвитку транспорту на довгострокову перспективу, а також виконання прогнозних та програмних документів з питань розвитку

авіаційного, автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, дорожнього господарства, поштового зв'язку, метрополітенів та міського електричного транспорту, з питань розвитку та розбудови

національної транспортної мережі (міжнародних транспортних коридорів) в Україні, забезпечення інтеграції національної транспортної системи до європейської та світової транспортних мереж, тощо.

### Анотація

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано сутність та зміст цілей і завдань як важливих регуляторів правовідносин у сфері формування та реалізації державної транспортної політики.

Встановлено, що досягнення цілей державного регулювання будь-якими засобами завжди буде виправданим, якщо воно сприяє пріоритетному положенню національних учасників транспортного процесу, забезпечуючи необхідний протекціонізм вітчизняного перевізника і захист його інтересів на міжнародному ринку транспортних послуг.

Мету державної транспортної політики подано у широкому та вузькому сенсі. Основною метою державної транспортної політики запропоновано вважати формування умов для транспортного забезпечення українського суспільства, зростання мобільності населення та оптимізації руху пасажирів і вантажів, зміцнення економічного суверенітету, національної безпеки і обороноздатності країни, зниження сукупних транспортних витрат економіки, підвищення конкурентоспроможності національної економіки і забезпечення провідних позицій України в світі на основі випереджаючого та інноваційного розвитку усіх видів транспорту, гармонійно пов'язаних із світовими стандартами транспортного обслуговування населення та тенденціями розвитку транспорту в умовах глобалізації.

Наголошено, що у вузькому сенсі головною метою державної транспортної політики є формування комплексної транспортної інфраструктури, спрямованої на модернізацію і взаємодію основних її елементів, усунення перепон у здійсненні перевезень і здатної високо-ефективно задовольнити попит на перевезення пасажирів, вантажів, багажу, підвищення їх якості безпеки.

Визначено завдання реалізації державної транспортної політики, які запропоновано розглядати як тактичні орієнтири та напрями конкретних кроків, здійснюваних спеціально уповноваженою публічною адміністрацією з метою створення умов безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів та вантажів, надання додаткових транспортних послуг, а також забезпечення ефективного розвитку транспортної інфраструктури

**Ключові слова:** транспорт, політика, державна транспортна політика, система, транспортна система, суб'єкт адміністративно-правового забезпечення, реалізація державної транспортної політики, мета, завдання, функції.

### **Boiko A.V. The purpose and objectives of the formation and implementation of state transport policy (administrative and legal aspect)**

#### **Summary**

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, clarifies the essence and content of goals and objectives as important regulators of legal relations in the formation and implementation of state transport policy.

It is established that achieving the goals of state regulation by any means will always be justified if it promotes the priority of national participants in the transport process, ensuring the necessary



protectionism of the domestic carrier and protection of its interests in the international transport market.

The purpose of the state transport policy is presented in a broad and narrow sense. The main goal of the state transport policy is to create conditions for transport of Ukrainian society, increase mobility of the population and optimize the movement of passengers and goods, strengthen economic sovereignty, national security and defense, reduce total transport costs, increase the competitiveness of the national economy and ensure Ukraine's leading position in the world on the basis of advanced and innovative development of all types of transport, harmoniously connected with the world standards of transport service of the population and tendencies of development of transport in the conditions of globalization.

It is emphasized that in the narrow sense the main goal of the state transport policy is to form a comprehensive transport infrastructure aimed at modernization and interaction of its main elements, elimination of barriers to transportation and able to meet the demand for transportation of passengers, cargo, luggage and improve their safety.

The tasks of realization of the state transport policy which are offered to consider as tactical landmarks and directions of concrete steps carried out by specially authorized public administration for the purpose of creation of conditions of safe, qualitative and effective transportation of passengers and freights, rendering of additional transport services, and also providing effective development of transport infrastructure are defined.

**Key words:** transport, policy, state transport policy, system, transport system, subject of administrative and legal support, implementation of state transport policy, purpose, tasks, functions.

#### **Список використаних джерел:**

1. Вітрух І.П., Козак В.Р. Застосування правових методів державного регулювання в галузі транспортної політики. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління»*. 2012. № 2. С. 39-44.
2. Кара Н.І., Корецька Г.В., Краївська В.Р. Сучасні тенденції розвитку ринку транспортних послуг. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2010. Вип. 20.6. Збірник науково-технічних праць. С. 214-221.
3. Юрченко М.В. Система державного управління авіаційним транспортом України: теоретико-правові засади. *Юридичний вісник*. 2014. № 1. С. 27-31.
4. Модельный закон о транспортной деятельности. Принят на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 29-8 от 31 октября 2007 года) URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_i37#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_i37#Text)
5. Філіпенко О. В. Правовий механізм регулювання спільної транспортної політики Євросоюзу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. В. Філіпенко. К., 2004. 211 с.
6. Копитько В.І. Регіональні особливості розвитку ринку транспортних послуг України. URL: <http://stp.diit.edu.ua/article/viewFile/9413/8174>

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-3.07>

**Куровська І.А.**

*к.ю.н., старший науковий співробітник*

**Мірошниченко О.П.**

*головний науковий консультант відділу  
з конституційних питань та державного будівництва  
Головне науково-експертне управління  
Апарату Верховної Ради України*

## ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Однією з найактуальніших завдань, які стоять перед Україною, організація належного забезпечення національної безпеки, метою якого є оптимізація заходів щодо захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави під час виникнення кризових явищ. Разом із тим, на практиці реалізація політики безпеки ускладнюється наявністю багатопланових та складних проблем державного будівництва. Йдеться, насамперед, про посилення організованої злочинності та корупції, активізацію боротьби за енергоресурси, посилення екологічних, техногенних загроз та негативного зовнішнього впливу на інформаційний простір країни, загострення демографічних проблем, міжнаціональних та міжконфесійних конфліктів тощо. Посилюються загрози терористичного та диверсійного характеру, реалізація яких матиме непередбачені наслідки як для населення України, так і інших країн.

Крім того, зростання мілітаризації територій тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим та міста Севастополя призводить до зберігання загрози з боку Російської Федерації вільному судноплавству у Чорному та Азовському морях, Керченській протоці, що було підкреслено в посиленій Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Проблеми мілітаризації автономної Республіки Крим, міста Севастополь, а також районів Чорного та Азовського морів» від 7 грудня

2020 року [7], і в якій засуджуються використання РФ захоплених нею установ української воєнної промисловості в окупованому Криму (п. 6 Резолюції), а також міститься заклик до РФ утримуватись від спроб розповсюдити свою юрисдикцію на ядерні об'єкти і матеріали в Криму (п. 7 Резолюції).

Для оперативного вирішення реальних та потенційних загроз життєдіяльності суспільства й держави у більшості держав формується державний сектор безпеки, безпосередніми суб'єктами якого є Збройні Сили, правоохоронні органи, розвідувальні та контррозвідувальні служби, а також сили охорону державного кордону та цивільного захисту.

Сучасні виклики та загрози національній безпеці нашої держави вимагають формування нових, незвичних та ефективних методів для їх протидії. Захист національної безпеки України, у тому числі й екологічної безпеки, перш за все, є пріоритетним завданням Служби безпеки України (далі – СБ України). Водночас недостатня результативність зусиль національного сектору безпеки обумовлюється недосконалістю чинного законодавства та інституційної системи, неефективністю використовуваних підходів теорії та практики щодо організації процесу реагування на реальні і потенційні внутрішні і зовнішні загрози безпеці держави, що досягається насамперед їх своєчасним виявленням органами СБ України.

Таким чином, в актуальних умовах безпечного середовища до першочергових заходів із забезпечення державної безпеки України належить максимальне посилення інституційних спроможностей СБ України. Отже, питання реформування сектору безпеки наразі є надзвичайно актуальним для України. Це визнано на найвищому рівні і вказано в чинному законодавстві. Водночас, незважаючи на це, численні спроби її реформування дотепер були невдалими, достатньо згадати так і нереалізовану спробу створення Національного бюро розслідувань.

Вищезазначеними положеннями обумовлюється вибір теми цього дослідження.

Отже, **метою статті** є здійснити комплексний аналіз сучасних нормативних та доктринальних підходів в контексті законодавчого забезпечення реформування у сфері безпеки України.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання правового регулювання діяльності правоохоронних органів, у тому числі органів СБ України, були предметом наукових досліджень таких науковців, як: В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Безпалова, Ю. Битяк, М. Бурбика, В. Галуцько, В. Гаращук, І. Голосніченко, Л. Коваль, В. Колпаков, А. Комзюк, А. Куліш, В. Ліпкан, Д. Лук'янець, А. Мельник, О. Музичук, В. Олефір, В. Пилипчук, С. Пономарьов, Н. Рибалка, А. Стародубцев та ін. Проте, слід зазначити, що в вітчизняній юридичній науці і дотепер недостатньо уваги приділяється питанням реформування сектору безпеки, зокрема СБ України.

**Виклад основного матеріалу.** Зазначимо, що відповідно до п. с) статті 472 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [8], Україна має право вживати будь-яких заходів, які вона вважає необхідними для забезпечення власної безпеки, у випадку серйозних внутрішніх безпорядків, які порушують закон і громадський порядок, під час війни або серйозного

міжнародного напруження, яке становить загрозу війни, або для виконання взятих на себе зобов'язань з підтримання миру та міжнародної безпеки.

Як зазначається в п. 1 Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни», затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 [5] (далі – Стратегія національної безпеки), «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека – найвища соціальна цінність в Україні. Реалізація цієї норми Конституції України – головна ціль державної політики національної безпеки.». Враховуючи фундаментальні національні інтереси, визначені Конституцією України, Законом України «Про національну безпеку України» [4], Стратегією національної безпеки [5], пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки серед іншого є: відстоювання незалежності і державного суверенітету; відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно-визнаного державного кордону України; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України; європейська і євроатлантична інтеграція. Своєю чергою, реалізація цих пріоритетів повинна забезпечуватися в тому числі за таким напрямком, як забезпечення екологічної безпеки, створення безпечних умов життєдіяльності людини, зокрема на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, розбудова ефективної системи цивільного захисту (п. 6 Стратегії національної безпеки).

Поточний стан безпечного середовища в Україні характеризується критичним рівнем внутрішніх і зовнішніх загроз для державної безпеки та національної безпеки в цілому, найбільш характерними проявами якого є активізація діяльності спеціальних служб іноземних держав, зокрема, РФ. Це свідчить про необхідність вдосконалення існуючого механізму виявлення загроз державній безпеці та реагування на них.

Саме тому необхідність якнайскорішого реформування зазначеного сектору посилю-

ється. Досвід іноземних країн з питань реформування безпеки засвідчує, що цей процес має проводитися комплексно, з обов'язковим урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку країни та міжнародного, насамперед європейського досвіду. За європейськими стандартами одним з головних завдань, які по стають перед державою під час такого реформування, є своєчасне законодавче забезпечення цього процесу.

Питанням організації протидії викликам та загрозам у сфері безпеки приділено значну увагу у Конституції України. З метою деталізації та конкретизації конституційних положень прийнято понад 30 законодавчих актів. Зокрема, йдеться про закони «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», «Про цивільний демократичний контроль за діяльністю Воєнної організації України», «Про оборону України», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про контррозвідальну діяльність» тощо. Норми та положення згаданих вище законодавчих актів формують правове поле функціонування сектору безпеки. Методи та принципи його діяльності регламентуються та регулюються законами «Про Раду національної безпеки та оборони України», «Про Службу безпеки України», «Про розвідку», «Про Службу зовнішньої розвідки України» та ін. Водночас положення та норми згаданих законодавчих актів деталізуються та конкретизуються у Стратегії національної безпеки, Воєнній доктрині України, а також визначаються у 170 інших підзаконних актах. Питання національної безпеки регламентуються та регулюються також нормами й положеннями понад 150 міжнародних договорів, учасниками яких є Україна.

21 червня 2018 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про національну безпеку України» N2469-VIII [5], який набрав чинності 08.07.2018. Законом визначено систему органів безпеки і оборони, розмежовано їх повноваження у сферах

національної безпеки і оборони, визначено систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджено підходи до планування у сферах національної безпеки і оборони, врегульовано питання демократичного цивільного контролю над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони.

Реформування правоохоронної системи за вектором національної безпеки України сприяли уточненню правового статусу Служби безпеки України як державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України (зміни до Закону «Про Службу безпеки України» у зв'язку із прийняттям Закону «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, в якому стаття 19 присвячена саме Службі безпеки України).

Відповідно до пункту 6 Розділу VI цього Закону Службі безпеки України доручено розробити у шестимісячний строк із дня набрання чинності Законом (тобто, до 07.01.2019) законопроект про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» та подати його Президентові України для внесення в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України. Водночас, станом на грудень 2020 року у Верховній Раді України зареєстровано було вже декілька законопроектів, в тому числі і від Президента України, частина з яких вже відкликана.

Чинний Закон України «Про Службу безпеки України» [6], прийнятий ще у 1992 році за своїм змістом не відповідає ні безпековим реаліям сьогодення, ні Закону України «Про національну безпеку України», яким було змінено правовий статус СБ України із правоохоронного органу спеціального призначення на державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку, окреслено загальні питання підпорядкованості та підзвітності СБ України, контролю і нагляду за її діяльністю.

Так, відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» діяльність Служби безпеки України повинна бути зосереджена на протидії розвідувально-підривній діяльності проти України, боротьбі з тероризмом, контррозвідувальному захисті державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури, а також охороні державної таємниці.

Зважаючи на складність такого феномену, як державна безпека, її багатовекторність та різноплановість, виконання наведених завдань Службою безпеки України має здійснюватися шляхом реалізації ряду функцій та повноважень, необхідних для ефективного запобігання загрозам національній безпеці України та з урахуванням відповідних пріоритетів державної політики у сферах національної безпеки і оборони, що визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони (ч. 5 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України»).

Так, відповідно до п. 63 Стратегії національної безпеки, «для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідним є розвиток сектору безпеки і оборони. Для цього Україна: зміцнить демократичний цивільний контроль за сектором безпеки і оборони України як запоруку законності та ефективності діяльності його складових, підвищить ефективність управління, зміцнить нагляд і посилить відповідальність посадових і службових осіб органів сектору безпеки і оборони; перегляне й забезпечить виконання законодавства у сфері національної безпеки і оборони, зокрема уточнить та імплементує норми Закону України «Про національну безпеку України»; створить систему ефективного управління та координації діяльності органів сектору безпеки і оборони, удосконалив її архітектуру; оптимізує структуру,

функції і чисельність Служби безпеки України як спеціально уповноваженого державного органу у сферах контррозвідувальної діяльності та охорони державної таємниці, головного органу у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю, що дасть змогу попереджати, своєчасно виявляти зовнішні та внутрішні загрози безпеці України і запобігати їм, припиняти розвідувальні, терористичні та інші протиправні посягання спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на державну безпеку України, усувати умови, що їм сприяють, та причини їх виникнення; створить ефективне розвідувальне співтовариство, посиливши його роль у реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони, зміцнить систему координації та контролю діяльності розвідувальних органів, розвиватиме розвідувальні спроможності; завершить створення національної системи кібербезпеки, сформує сучасні спроможності суб'єктів забезпечення кібербезпеки і кібероборони та зміцнить систему їх координації» [5].

Необхідно також враховувати, що відповідно до п. 13.5 Резолюції ПАРЄ N 1466 (2005), стосовно дотримання верховенства права та захисту прав людини, Парламентська Асамблея закликала органи влади України «реформувати Службу безпеки України відповідно до стандартів Ради Європи, зокрема Рекомендацій Парламентської Асамблеї NN 1402 (1999) та 1713 (2005)» [1]. Так, Рекомендація ПАРЄ N1402 (1999) передбачає, що спецслужби залучаються до протидії організованій злочинності у випадках, «коли вона несе явну небезпеку вільному демократичному порядку країни». Своєю чергою, зміст поняття «вільний демократичний порядок» включає, зокрема, конституційний лад, дотримання основних прав людини, розподіл влади, незалежність судових органів тощо.

Своєю чергою Рекомендація ПАРЄ N 1713 (2005) передбачає, що: органи, на які покладється забезпечення безпеки, виконують

найрізноманітніші ролі й завдання. В середині країни їх роль полягає у підтриманні законності й правопорядку, захисті безпеки держави, громадян і власності, збереження демократичних інститутів і процедур й забезпечення мирного співіснування різних верств суспільства (п. 2); деякі з існуючих сьогодні загроз безпеці, такі, як міжнародна організована злочинність, міжнародний тероризм та поширення зброї, все більше впливають на внутрішню та зовнішню безпеку, відтак потребують відповідних кроків з боку служби безпеки (п. 4).

Принагідно зауважимо, що жоден з чинних стандартів НАТО та дотичних документів не регламентує питання діяльності спецслужб і служб внутрішньої безпеки.

Аналіз законопроектів, які наразі знаходяться на розгляді в Верховній Раді України, зокрема: «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України (реєстр. № 3196 від 10.03.2020 [2]) та «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України (реєстр. № 3196-д від 26.10.2020 [3]), засвідчує, що в них не повною мірою враховується той факт, що реформування сектору безпеки повинно мати комплексний характер, що обумовлює необхідність підготовки відповідних змін також до інших законодавчих актів з питань діяльності СБ України. Слід врахувати, що функції Служби безпеки України, які забезпечують виконання покладених на неї завдань, а також повноваження, необхідні для реалізації вказаних функцій, передбачені не тільки Законом України «Про Службу безпеки України», а й іншими законодавчими (у тому числі кодифікованими) актами, що регулюють спеціальні види діяльності, зокрема оперативно-розшукову, контррозвідувальну, кримінально-процесуальну, діяльність щодо боротьби з тероризмом, організованою злочинністю, з питань охорони державної таємниці.

Крім того, доволі дискусійними є положення зазначених вище законопроектів щодо скорочення складу СБ України, а також позбавлення її функції проведення оперативно-технічних заходів та повноважень на досудове розслідування. Свідченням того, що наразі немає узгодженого політичного підходу в контексті реформування СБ України є те, що станом на грудень 2020 року жоден з законопроектів про реформування вітчизняної спецслужби та і не був винесений на розгляд парламенту.

**Висновки та пропозиції.** Незважаючи на значну кількість прийнятих Верховною Радою України законів, законодавча база України з питань забезпечення національної безпеки потребує суттєвого вдосконалення. Парламент, закріпивши на рівні закону фундаментальні засади правового регламентування діяльності суб'єктів сектору безпеки, недостатньо уваги приділив питанням вдосконалення правових механізмів та процедур її забезпечення й контролю. Насамперед, видається доцільним узгодити відповідні положення Конституції України. Адже у цілому вони не створюють цілісної системи конституційних норм та принципів, які могли б стати основою функціонування сектору безпеки. До того ж, базові терміни та визначення Основного Закону часто плутаються або суперечать один одному. Так, українське законодавство об'єднує поняття «безпека» та «оборона», хоча вони мають різну правову природу. На функціонування сектору безпеки негативно впливає формальний підхід до законодавчого забезпечення розв'язання проблем «демлітаризації» деяких суб'єктів Воєнної організації України, відсутність чіткого переліку організацій та структур, що входять до складу системи правоохоронних органів, а також правових засад їх перетворення з механізму переслідування та репресій на механізм захисту та відновлення порушених прав громадян тощо. Дається взнаки відсутність законодавчо закріпленого переліку національних ціннос-

тей та пріоритетів, що певним чином перешкоджає визначенню стратегії та організації цілеспрямованої діяльності сектору безпеки. Водночас процес визначення та уточнення таких цінностей та пріоритетів, який активізувався в останні роки, не супроводжується своєчасним внесенням змін до законодавства. Ситуація ускладнюється тим, що деякі норми та положення законів, які регулюють функціонування згаданого сектору, не відповідають вимогам часу, а тому актуалізується необхідність розробки та ухвалення їх нових редакцій.

До того ж, з точки зору організації належного правового регулювання законодавство, що регулює діяльність, спрямовану на забезпечення національної безпеки, малоефективне. Більшість нормативно-правових норм не належить до числа норм прямої дії. Основні критерії загроз та небезпек у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави, а також механізми належного управління сектором безпеки у кризових ситуаціях не повною мірою закріплені на рівні закону. Потребують уточнення правові механізми забезпечення суверенітету та територіальної цілісності, а також інформаційної безпеки України; не достатньо врегульовано порядок залучення сектору безпеки до вирішення питань ліквідації наслідків надзви-

чайних ситуацій техногенного або природного характеру.

Президентсько-парламентська форма державного правління потребує посилення цивільного демократичного контролю, зокрема парламентського, за діяльністю сектору безпеки. Важливість забезпечення такого контролю продекларовано на рівні закону, проте механізми та процедури його здійснення відсутні. За таких умов українське законодавство виявилось нездатним виконувати роль регулятора усього спектру питань забезпечення управління у сфері національної безпеки.

З метою підвищення ефективності законодавчого забезпечення діяльності сектору безпеки, на думку науковців, потрібно додатково розробити та імплементувати у життя закони «Про внесення змін до Конституції України щодо внесення до неї додаткового розділу «Національна безпека України».

Очевидно, що успішність реформування сектору безпеки багато в чому залежатиме від здатності парламенту виробити ефективний механізм комплексного підходу до створення узгодженої системи нормативно-правового регулювання у різних сферах національної безпеки. Ефективність такої діяльності залежить насамперед від наявності необхідної для розгляду парламентом законопроектної бази.

#### Анотація

У статті досліджуються актуальні питання законодавчого забезпечення реформування сектору безпеки, як одного із найактуальніших завдань, що наразі стоять перед Україною. Аналізуються пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки; напрями їх реалізації в аспекті сучасних викликів і загроз національній безпеці. Окрема вага приділяється ситуації зростання мілітаризації територій тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, що призводить до зберігання потенційної загрози з боку Російської Федерації не тільки для нашої держави, але й деяких сусідніх європейських держав. Крім того, в статті проведено аналіз деяких законопроектних пропозицій в контексті реформування сектору безпеки і приведення його у відповідність до європейських стандартів. Визначено, що на функціонування сектору безпеки негативно впливає формальний підхід до законодавчого забезпечення розв'язання проблем «демлітаризації» деяких суб'єктів Воєнної організації України, відсутність чіткого переліку організацій та структур, що входять до складу системи правоохоронних органів, а також правових засад їх перетворення з механізму переслідування та репресій на механізм захисту та відновлення порушених прав громадян

тощо. Дається взнаки відсутність законодавчо закріпленого переліку національних цінностей та пріоритетів, що певним чином перешкоджає визначенню стратегії та організації цілеспрямованої діяльності сектору безпеки. Водночас процес визначення та уточнення таких цінностей та пріоритетів, який активізувався в останні роки, не супроводжуються своєчасним внесенням змін до законодавства. Ситуація ускладнюється тим, що деякі норми та положення законів, які регулюють функціонування згаданого сектору, не відповідають вимогам часу, а тому актуалізується необхідність розробки та ухвалення їх нових редакцій. Зроблено висновок, що президентсько-парламентська форма державного правління потребує посилення цивільного демократичного контролю, зокрема парламентського, за діяльністю сектору безпеки. Важливість забезпечення такого контролю продекларовано на рівні закону, проте механізми та процедури його здійснення відсутні. За таких умов українське законодавство виявилось нездатним виконувати роль регулятора усього спектру питань забезпечення управління у сфері національної безпеки.

**Ключові слова:** національна безпека, національні інтереси і пріоритети, сучасні виклики і загрози, сектор безпеки, реформування, та ін.

### **Kurovska I.A., Miroshnychenko O.P. Legislative support of reforms in the field of security of Ukraine**

#### **Summary**

The article examines current issues of legislative support for security sector reform, as one of the most pressing challenges currently facing Ukraine. Priorities of national interests of Ukraine and ensuring national security are analyzed; directions of their implementation in terms of modern challenges and threats to national security. Special attention is paid to the growing militarization of the territories of the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and Sevastopol, which leads to the preservation of a potential threat from the Russian Federation not only to our country but also to some neighboring European states. In addition, some draft proposals in the context of security sector reform and bringing it in line with European standards are analyzed in the article. It is determined that the functioning of the security sector is negatively affected by the formal approach to legislative support for solving the problems of «demilitarization» of some subjects of the Military Organization of Ukraine, lack of a clear list of organizations and structures that are part of the law enforcement system. from the mechanism of persecution and repression to the mechanism of protection and restoration of violated rights of citizens, etc. There is a lack of a legally established list of national values and priorities, which in some way hinders the definition of strategy and organization of targeted activities of the security sector. At the same time, the process of defining and clarifying such values and priorities, which has intensified in recent years, is not accompanied by timely amendments to the legislation. The situation is complicated by the fact that some norms and provisions of the laws governing the functioning of this sector do not meet the requirements of the time, and therefore the need to develop and adopt new versions is relevant. It is concluded that the presidential-parliamentary form of government requires the strengthening of civilian democratic control, in particular parliamentary, over the activities of the security sector. The importance of ensuring such control has been declared at the level of the law, but there are no mechanisms and procedures for its implementation. Under such conditions, Ukrainian legislation has proved incapable of acting as a regulator of the full range of governance issues in the field of national security.

**Key words:** national security, national interests and priorities, current challenges and threats, security sector, reforms, etc.



**Список використаних джерел:**

1. Доповідь Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, у тому числі Резолюція ПАРЕ № 1466 та Рекомендація ПАРЕ № 1722 від 5 жовтня 2005 року. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/dopovid-parlamentskoj-asamblei-radi-evropi-schodo-vikonannya-ukrainoyu-obov146yazkiv-ta-zobov146yazan-u-tomu-chisli-rezolyutsiya-pare-1466-ta-rekomendatsiya-pare-1722-vid-5-jovtnya-2005-roku-6211>
2. Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України: проект Закону України від 10.03.2020 (реєстр. № 3196) URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68347](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68347)
3. Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України: проект Закону України від 26.10.2020 (реєстр. № 3196-д) URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70243](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70243)
4. Про національну безпеку України: *Закон України* від 21.06.2018 № 2469-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України; Стратегія від 14.09.2020 № 392/2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n5>
6. Про Службу безпеки України : *Закон України* від 25.03.1992 № 2229-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>
7. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН от 07.12.2020 «Проблеми милитаризации Автономной Республики Крым, города Севастополь, а также районов Чорного та Азовского морей». URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3893540>
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: *Закон України* від 16 вересня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 83.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-3.08>

Петров С.Є.

к.ю.н., докторант

Науково-дослідний інститут публічного права

## АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА ЯК КРИТЕРІЙ ВИЗНАЧЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ГОЛОВНОГО СЕРВІСНОГО ЦЕНТРУ МВС УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Положенням про Головний сервісний центр МВС, затвердженому Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 р. № 1393 [1] визначено завдання, функції, права Головного сервісного центру, проте, не йдеться про підвідомчість питань, які є колом його компетенції. Нажаль, упущено і види сервісних послуг, щодо яких на цей орган покладено виконання завдань та функцій, що ускладнює правозастосування та реалізацію функцій держави у визначеній сфері суспільних відносин. Проте, визначення компетенції органу державної влади має важливе значення, оскільки визначає сферу його діяльності та відмежовує її від компетенції інших органів. Науковцями було висловлено різні підходи до розуміння поняття та визначення складових компетенції різних державних органів, але компетенції Головного сервісного центру належна увага приділена не була, що потребує вирішення. В якості робочої гіпотези нами запропоновано, що визначальним критерієм визначення компетенції органу можна визначити сервісну послугу, яка є одним із видів адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ. Та на жаль, вона не визначена у зазначеному Положенні. Тому існує проблема визначення компетенції Головного сервісного центру МВС та його визначальних критеріїв та елементів, які є достатніми для відмежування від компетенції інших органів державної виконавчої влади.

**Стан дослідження.** Питання «компетенції» органу державної влади було предметом багатьох науковців, які внесли вагомий внесок

у сферу дослідження цієї категорії. Серед них: В.Б. Авер'янова, Л.Є. Кисіль, О.М. Бандурки, В.В. Юровської, В.Ф. Сіренка, М.В. Джафарової, Т.О. Коломоець, С.В. Ківалова, В.К. Мамутова, А.Т. Козюка, О.П. Рябченко, Ю.О. Тихомірова, Д.М. Чечот, Ю.С. Бахтіної, В.К. Колпакова, Б.М. Лазарева, Є.Б. Кубка та ін. Їх висновки та пропозиції щодо поняття компетенції, ознак та характерних рис, визначення елементів стали фундаментальними для подальших наукових розвідок в сфері адміністративного права.

Проте, в дослідженнях науковців, які присвятили свою увагу розвідкам у сфері сервісних послуг, належна увага цьому питанню приділена не була. Це закономірно, адже предметом їх досліджень були або адміністративні послуги, або діяльність з їх надання, або сервісна діяльність сервісних центрів МВС. Серед них: дисертаційні дослідження В.В. Петьовки «Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні» (2014 р.), Циганова О.Г. Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України (2018) [2], Рибінської А.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності з надання сервісних послуг МВС України (2019) [3], Мозгового О.О. Адміністративно-правові засади діяльності сервісних центрів МВС України (2019) [4], Сосновик О.О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг : організаційно-правові питання (2008) [5], Циндря В.М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України (2011) [6].

**Мета статті.** Метою дослідження є визначення компетенції Головного сервісного центру МВС на основі аналізу адміністративних послуг, які надаються ним, аналіз поглядів науковців щодо цього питання та встановлення достатності критерію «адміністративної послуги для визначення компетенції цього органу».

**Виклад основного матеріалу.** За визначенням Д.Ю. Записного, на сьогоднішній день основною тенденцією залишається створення сервісної держави, функціонування якої ґрунтується на принципах ефективного та прозорого державного регулювання у сфері надання адміністративних послуг. Притому, за його визначенням в усіх демократичних країнах базові адміністративні послуги надаються, як правило, органами місцевого самоврядування або віддані на аутсорсинг. На його переконання Україна повинна рухатися в цьому напрямку, що стане запорукою якісних послуг, унеможливить корупцію та надасть рівні умови для споживачів адміністративних послуг [7, с. 22].

В правовій науці категорія «послуга» визначається по-різному. Науковці у пошуку характерних ознак, властивих їй, намагалися запропонувати їх перелік та дати власне визначення, адже нормативне визначення послуги наразі відсутнє. Так, Д.І. Степанов визначає послугу як різновид об'єктів цивільних правовідносин, що виражається у вигляді правомірної операції, низки доцільних дій виконавця або у діяльності, що є об'єктом зобов'язання, яка має нематеріальний ефект, несталий речовий результат або уречевлений результат, пов'язаний з іншими договірними відносинами, і характеризується властивостями здійсненності, невід'ємності від джерела, миттєвої споживаності, неформалізованості її якості [8, с. 217]. Н.В. Дроздова також визнала послугу дією, вираженою в конкретному корисному результаті, що створений працею особи, проте, нематеріальної (неуречевленої) за формою, який невідокремлюваний від діяльності його виконавця і становить

об'єктивно досяжні зміни у зовнішньому світі або стані суб'єкта (духовному, фізіологічному чи психологічному) [11, с. 14]. Спрощене бачення наразі запропоноване Н.В. Федорченко, який під послугою розуміє діяльність, яка здійснюється для виконання цивільного обов'язку і не пов'язана зі створенням майнового блага [9, с. 241].

Сферу застосування категорії «послуга» було значно розширено, особливо в контексті надання «публічних» чи «адміністративних послуг».

Наразі поняття, дане в ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» не дає можливості визначити їх правову природу, адже визначення, що нею є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону характеризує лише її загальні риси.

Так, В.Б. Авер'янов обґрунтовував недоцільність застосування терміну «управлінські послуги» потребою акцентувати не «владно-організаційний» аспект діяльності, а визначення суб'єкта (органа публічної адміністрації). З цього ним робився висновок щодо найбільш доречного варіанту застосування категорії, яка кращим чином відповідала спрямованості організації діяльності публічної влади у відносинах з приватними особами – категорії «адміністративні послуги». Оскільки усвідомленою є потреба покладання обов'язків саме на державу, то доречним є застосування категорії, яка б визначала функціональне забезпечення сучасних вимог до демократичної держави – слугувати інтересам людини і бути відповідальною за виконання покладених на неї обов'язків [10, с. 126].

О.Г. Циганов узагальнив наукові підходи до вирішення окремих дискусійних питань щодо правової природи адміністративних послуг в сучасних реаліях розвитку українського суспільства та державності. Він констату-

вав остаточний поділ предмету адміністративного права на дві частини: «правлінську складову» та «публічно-сервісну» (від англ. *to serve* – служити) (обслуговуючу). Водночас, він підтримав позицію тих вчених, які визначали метою надання адміністративних послуг забезпечення конкретним приватним особам належних умов для ефективної реалізації та захисту їхніх прав і охоронюваних законом інтересів. Таке забезпечення є можливим саме в правовідносинах відносинах, що складаються під час діяльності відповідних публічно-владних органів в їхній взаємодії з особами приватного права [2, с. 32].

Водночас, підтримуючи позицію О.Г. Циганова і визнаючи її обґрунтованість у висновках, що досліджувані відносини, які він називає «публічно-сервісні», на відміну від управлінських відносин, мають несубординаційний характер, схилиємося позиції, що в цих аргументах допущено важливе упущення. Так, він визначає, що «публічно-сервісні» відносини не передбачають одностороннього впливу уповноваженого суб'єкта на підвладний об'єкт, а є їх двосторонню взаємодією. Розуміємо це як «авторську опечатку», адже взаємодіяти можуть суб'єкти, а не суб'єкт і об'єкт. Тим більше, що йдеться про «підвладний об'єкт». Навряд чи автор під «об'єктом» мав на увазі «суб'єкта приватного права». Адже в наступних аргументах він визначає, що «суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання конкретно визначених обов'язків, себто її належної поведінки, так і приватна особа має аналогічне право стосовно зазначеного суб'єкта» [2, с. 32].

В контексті взаємодії непідвладних суб'єктів він наближається до визнання їх рівними учасниками відносин з приводу здійснення публічно-сервісних послуг. Йдеться про відомі цивільному праву зобов'язальні відносини, які можуть бути взаємо кореспондованими і являти собою єдине цілісне зобов'язання [12, с. 247-250]. Водночас, за його визначенням приватна особа в оновленому адміністративному праві повинна позиці-

онуватися як головний адресат виконуваних публічною владою обов'язків (шляхом надання публічних послуг) [15, с. 247–250].

Звернувшись до праць представників цивільного права, ми звернули увагу на працю Н.Ю. Голубевої, яка, ґрунтуючись на доводах В.В. Кулакова [14, с. 77] дійшла висновку, що спільна мета зобов'язання повинна визначатися метою кредитора в отриманні блага, оскільки він є «сильною» стороною й ініціює розвиток самого зобов'язання в його активній [13, с. 386].

Та, екстраполюючи ці висновки на сферу надання публічних послуг визначаємо, що вони мають притаманні їм особливості, зокрема: 1) «сильною стороною» такого правовідношення є все ж таки, не приватна особа, а саме суб'єкт владних повноважень; 2) зміст такого зобов'язального правовідношення визначається виключно нормативно, положення якого є наслідком імперативного методу правового регулювання, властивого адміністративному праву.

В.К. Колпаков визначив, що державно-владні повноваження є основною юридичною ознакою державного органу. Саме тому орган державної виконавчої влади є носієм державної виконавчої влади, який реалізує компетенцію в визначеній державою на основі нормативно-правових актів сфері державного управління і має нормативно визначений юридичний статус органу державної виконавчої влади [16, с. 91].

Безперечно, що Головний сервісний центр МВС наділений такими ознаками. Так, Положенням про Головний сервісний центр МВС [1] визначено, що він організовує діяльність РСЦ, здійснює контроль за їх діяльністю, надає їм організаційно-методичну і практичну допомогу та здійснює їх інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення. Основними завданнями (сферою регулювання суспільних відносин), щодо яких державою визначено потребу публічного адміністрування через визнання необхідності контролю небезпек

та управління ризиками, є: 1) реалізація державної політики у сферах надання адміністративних та інших послуг, безпеки дорожнього руху та перевезення небезпечних вантажів, забезпечення у визначеному порядку державного контролю за додержанням суб'єктами господарювання та іншими суб'єктами вимог законодавства в цих сферах, моніторинг у визначений законодавством спосіб дотримання суб'єктами господарської діяльності та іншими суб'єктами норм, правил та стандартів у відповідній сфері; 2) здійснення контролю за відповідністю конструкції, комплектації та обладнання транспортних засобів, номерних знаків транспортних засобів нормам і стандартам та погодження відповідної нормативно-технічної документації; 3) забезпечення державного обліку зареєстрованих транспортних засобів, видачі (обміну) посвідчень водія, ДОПНВ-свідоцтв про підготовку водіїв, свідоцтв про підготовку уповноважених з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів, свідоцтв про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів та накопичення інформації з цих питань у Єдиному державному реєстрі МВС та Єдиному державному реєстрі транспортних засобів; 4) забезпечення організації та здійснення контролю за підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації водіїв транспортних засобів, обліком суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності, що провадять таку діяльність, а також за прийманням іспитів з перевірки знань правил перевезення небезпечних вантажів автомобільним транспортом та видачею відповідних свідоцтв устанавленого зразка; 5) ведення обліку суб'єктів господарювання, які здійснюють оптову та роздрібну торгівлю автомобілями, автобусами, мотоциклами всіх типів, марок і моделей, причепами, напівпричепами, мотоколясками, іншими транспортними засобами вітчизняного та іноземного виробництва і їх складовими частинами, що мають ідентифікаційні номери, а також забезпечення їх у встановле-

ному порядку номерними знаками для разових поїздок (далі – спеціальна продукція), бланками актів приймання-передачі транспортних засобів та їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери (далі – бланкова продукція), облікованими біржовими угодами; 6) ведення реєстру суб'єктів здійснення обов'язкового технічного контролю колісних транспортних засобів та державного контролю за додержанням такими суб'єктами вимог законодавства в цій сфері шляхом моніторингу інформації, що передається суб'єктами проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів до загальнодержавної бази даних про результати проведення обов'язкового технічного контролю; 7) формування загальнодержавної бази даних про результати обов'язкового технічного контролю транспортних засобів на підставі інформації про результати перевірки технічного стану транспортного засобу, що надається суб'єктами проведення обов'язкового технічного контролю, та інформації про укладення договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, які підлягають обов'язковому технічному контролю, що надається страховиками [1].

Визначаємо, що ці «завдання» ГСЦ МВС є нічим іншим, як тими видами, напрямками його діяльності, які визначають його компетенцію. А.О. Ткаченко посилається до новітнього словника іноземних слів, яким під «компетенцією» розуміється: 1) коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; 2) коло питань, у яких дана особа має знання, досвід [17, с. 192]. Нажаль, такий підхід ставить практично знак рівності між двома різними, але близькими та взаємопов'язаними категоріями, як «компетенція» та «повноваження».

О.О. Сосновик характеризує надання таких послуг органами внутрішніх справ як публічну діяльність, що пов'язана із здійсненням владних повноважень органом (підрозді-

лом, службою) чи окремою посадовою особою за зверненням фізичної чи юридичної особи, має платний характер та спрямована на охорону, захист та реалізацію її прав, свобод і законних інтересів таких осіб і формалізована в адміністративному акті [4, с. 8]. Ним зроблено висновок, що механізм правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ з надання адміністративних послуг охоплює дуже широке коло питань. Це дало підстави для класифікації груп відносин щодо надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: 1) якими врегульовано поведінка учасників таких відносин, зокрема, визначено права й обов'язки осіб приватного права як учасників адміністративно-правових відносин; 2) якими визначено правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єктів надання таких адміністративних послуг.

В.М. Циндра надання адміністративних послуг ОВС (правоохоронними органами) розуміє також як результат здійснення ними повноважень по юридичному оформленню реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою, до яких він відносить видачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації та ін. [18, с. 8-9]. Визначивши критерії, за якими певний вид діяльності ОВС може бути віднесена до категорії «адміністративна послуга», він обґрунтував, що наприклад, контрольна діяльність адміністративного органу (перевірки, ревізії, інспектування тощо) є не адміністративною послугою, а одним із видів адміністративної діяльності по забезпеченню реалізації політики законності діяльності, в тому числі надання адміністративних послуг, але не самою адміністративною послугою.

Порівнюючи з дефініціями попередніх науковців, варто визначити позитивне визначення ознак адміністративних послуг, що надаються ОВС, які властиві саме їм: 1) урегульованість діяльності адміністративно-правовими нормами; 2) діяльність, яка спрямована на забезпечення публічно-сервісної мети; 3) здійс-

нення за зверненням особи приватного права; 4) наявність закріпленої нормативно-правовими актами адміністративної процедури, яка має бути дотримана при наданні адміністративних послуг; 5) наявність результату діяльності ОВС з надання адміністративної послуги – видання індивідуального адміністративного акту, яким встановлюються чи засвідчується наявність правомочностей осіб приватного права, що слугує забезпеченню їх прав, свобод та законних інтересів.

Вбачається, що і в аспекті визначення сутності адміністративної послуги допускається та ж помилка, коли науковці виділяють у якості основного лише один з аспектів. Адже суб'єкт звернення і суб'єкт надання адміністративної послуги (ОВС) вступають у правовідношення, підставою для виникнення якого дійсно є звернення особи приватного права зі зверненням до органу публічного адміністрування (органу публічної влади), до компетенції якого входить надання відповідної адміністративної послуги. З урахуванням наданих такому суб'єкту повноважень здійснюється діяльність, яка породжує результат, заради якого і звертається суб'єкт звернення за отриманням відповідної адміністративної послуги. То виникає закономірне питання – що є об'єктом таких відносин дії, блага чи дії по наданню таких благ? Не відкидаючи інших підходів. Вважаємо, що самі дії по своїй суті вже є благом, якщо вони задовільняють суб'єкти звернення. Якщо ні – то лише результат такої діяльності, оскільки суб'єкт розраховує на нього та очікує його надання. Водночас, саме благо не виникає саме по собі, поза межами такої діяльності з його надання. Тож нам видається цілком закономірним, визначаючи особливості «адміністративної послуги», що надається ОВС визнавати не саму по собі діяльність ОВС в межах наданих повноважень, а саме діяльність, яка призводить до видачі індивідуального адміністративного акту, який має правоустановче та правоохоронне значення, оскільки таким резюмується правомірність його наслідків та виникнення

відповідних прав у суб'єкта звернення чи можливість їх здійснення.

**Висновок.** Питання визначення достатності у якості визначального критерію компетенції Головного сервісного центру МВС сервісних послуг є доволі складним. Адже послуга є водночас, і благом, і самою діяльністю, яка споживається і має корисні властивості, і нематеріалізований результат такої діяльності. До того ж, Положенням про Головний сервісний центр МВС питання компетенції чітко не визначене, як і поняття та змісту сервісної послуги. Визначення сфери суспільних відносин: забезпечення безпеки дорожнього

руху та безпеки експлуатації транспортних засобів також не є достатнім для відмежування компетенції Головного сервісного центру МВС від компетенції інших органів. Крім того, зазначеним Положенням визначено низку функцій та завдань, покладених на цей орган, що дає підстави для розуміння, що надання сервісних чи адміністративних послуг не є єдиною функцією ГСЦ МВС, що дає підстави для висновку, що надання сервісних послуг є визначальним ідентифікатором, який відмежовує компетенцію Головного сервісного центру від компетенції інших органів державної виконавчої влади, але не єдиним.

#### Анотація

**Метою статті** є визначення компетенції Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ на основі аналізу адміністративних послуг, які надаються ним, аналіз поглядів науковців щодо цього питання та встановлення достатності критерію «адміністративної послуги для визначення компетенції цього органу. У статті визначено поняття та ознаки адміністративної послуги як критерій визначення компетенції Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ. Надано порівняльну характеристику адміністративної, поліцейської та сервісної послуги. Визначено, що сервісна послуга, як один із видів адміністративної послуги має риси адміністративної послуги, проте, детермінована суб'єктом її надання (системою сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ) та сферою суспільних відносин, підданих правовому регулюванню. Зроблено висновок, що питання визначення достатності у якості визначального критерію компетенції Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ сервісних послуг є доволі складним. Адже послуга є водночас, і благом, і самою діяльністю, яка споживається і має корисні властивості, і нематеріалізований результат такої діяльності. До того ж, Положенням про Головний сервісний центр Міністерства внутрішніх справ питання компетенції чітко не визначене, як і поняття та змісту сервісної послуги. Визначення сфери суспільних відносин: забезпечення безпеки дорожнього руху та безпеки експлуатації транспортних засобів також не є достатнім для відмежування компетенції Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ від компетенції інших органів. Крім того, зазначеним Положенням визначено низку функцій та завдань, покладених на цей орган, що дає підстави для розуміння, що надання сервісних чи адміністративних послуг не є єдиною функцією Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ, що дає підстави для висновку, що надання сервісних послуг є визначальним ідентифікатором, який відмежовує компетенцію Головного сервісного центру від компетенції інших органів державної виконавчої влади, але не єдиним.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, публічні послуги, сервісні послуги, адміністративно-правовий статус, дозвільна система, компетенція, повноваження, суб'єкт владних повноважень, безпека дорожнього руху, ризик.

**Petrov S.Ye. Administrative service as a criterion for determining the competence of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine**

**Summary**

The purpose of the article is to determine the competence of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs on the basis of analysis of administrative services provided by it, analysis of scholars' views on this issue and establishing the adequacy of the criterion «administrative service». The article defines the concept and features of administrative service as a criterion for determining the competence of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs. The comparative characteristic of administrative, police and service is given. It is determined that the service, as one of the types of administrative service has the features of administrative service, however, is determined by the subject of its provision (the system of service centers of the Ministry of Internal Affairs) and the sphere of public relations subject to legal regulation. It is concluded that the issue of determining sufficiency as a determining criterion of competence of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs of service services is quite difficult. After all, the service is both a good and the activity itself, which is consumed and has useful properties, and the intangible result of such activities. In addition, the Regulation on the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs does not clearly define the issue of competence, as well as the concept and content of service. Defining the sphere of public relations: ensuring road safety and safety of vehicle operation is also not sufficient to separate the competence of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs from the competence of other bodies. In addition, this Regulation defines a number of functions and tasks assigned to this body, which gives grounds to understand that the provision of services or administrative services is not the only function of the Main Service Center of the Ministry of Interior, which gives grounds to conclude that the provision of services is a defining identifier that distinguishes the competence of the Main Service Center from the competence of other bodies of state executive power, but not the only one.

**Key words:** law enforcement agencies, public services, services, administrative and legal status, permit system, competence, powers, subject of power, road safety, risk.

**Список використаних джерел:**

1. Про затвердження Положення про Головний сервісний центр МВС: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 № 1393 (у редакції наказу Міністерства внутрішніх справ України від 26 листопада 2018 року № 955). URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MVS889.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS889.html)
2. Циганов О.Г. Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ: Державний науково-дослідний інститут МВС України, 2018. 587 с.
3. Рибінська А.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності з надання сервісних послуг МВС України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 199 с.
4. Мозговий О.О. Адміністративно-правові засади діяльності сервісних центрів МВС України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 222 с.
5. Сосновик О.О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг : організаційно-правові питання : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2008. 19 с.
6. Циндря В.М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.



7. Записний Д.Ю. Історія становлення та розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 8. С. 16-24.
8. Степанов Д.И. Услуги как объект гражданских прав : монография. Москва : Статут, 2005. 349 с.
9. Федорченко Н.В. Загальні проблеми зобов'язань по наданню послуг. *Держава і право*. 2002. Вип. 17. С. 237-242.
10. Авер'янов В. До питання про поняття так званих «управлінських послуг». *Право України*. 2002. № 6. С. 125-127.
11. Дроздова Н.В. Договір про надання фінансових послуг у цивільному праві України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03. Київ, 2005. 24 с.
12. Харитонов Е.О., Саниахметова Н.А. Гражданское право Украины: учеб. Харьков: Одиссей, 2004. 959 с.
13. Голубева Н.Ю. Зобов'язання у цивільному праві України: методологічні засади правового регулювання : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 456 с.
14. Кулаков В.В. Обязательство и осложнения его структуры в гражданском праве России : монография. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Волтерс Клувер, 2010. 256 с.
15. Стефанчук Р. О. Особисті немайнові права фізичних осіб (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту): Монографія / Відп. ред. Я.М. Шевченко. Київ: КНТ, 2007. 626 с.
16. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 544 с.
17. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192-197.
18. Циндря В.М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-3.09>

**Березняк В.С.**

*к.ю.н., доцент кафедри  
кримінального права та кримінології  
Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ*

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ТАКТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ДОПИТУ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ НЕРУХОМОСТІ

**Актуальність теми.** При розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері нерухомості першочерговою слідчою (розшуковою) дією є допит. Професіоналізм і майстерність слідчого у ході допиту значною мірою зумовлює якість та результативність проведення усього досудового розслідування. Втім, на практиці виявляється численна кількість питань, які потребують вирішення. Не до кінця є дослідженою ця слідча (розшукова) дія і в криміналістиці. Це ставить перед наукою та правоохоронною діяльністю завдання щодо розробки нових підходів до проведення допиту, зокрема у провадженнях щодо кримінальних проваджень у сфері нерухомості.

**Аналіз досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв'язання даної проблеми свідчить, що питання щодо допиту під час розслідування кримінальних правопорушень різних категорій неодноразово розглядалися у наукових працях С.В. Головкина А.Ф. Волобуєва, Г.А. Матусовського, О.Л. Мусієнко, Т.В. Охрімчук, Т.А. Пазинич, М. В. Салтевського, В.Ю. Шепітько, К. О. Чаплинського, С.С. Чернявського та ін. Між тим, на сьогодні існує низка проблем, які залишаються актуальними, попри їх тривале і глибоке вивчення. Крім того, способи кримінальних правопорушень у сфері нерухомості постійно удосконалюються, змінюються, що зумовлює зміни у тактиці проведення допиту та визначення нових обставин, які підлягають встановленню у справах вказаної категорії. Вказане і визначає актуальність даної статті.

**Метою статті** є аналіз наданих в криміналістичній літературі підходів до трактування поняття та складових допиту, а також висвітлення проблемних питань, тактичних прийомів та обставин, які підлягають встановленню при допиті під час розслідування кримінальних правопорушень у сфері нерухомості.

**Основний зміст.** При розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері нерухомості першочерговою слідчою дією є допит заявника (потерпілого), допит свідків та допит підозрюваного. Важливість цієї слідчої дії обумовлена тим, що інформація, яку слідчий отримує під час допиту, охоплює значну кількість чинників, які дозволяють слідчому оцінити та використовувати їх в процесі розслідування і в різних якостях: доказів, орієнтира для провадження інших слідчих дій, даних для здійснення оперативно-розшукових заходів [1, с. 126].

Питання допиту постійно знаходяться в центрі пильної уваги науковців, що обумовлено постійним удосконаленням способів вчинення злочинів та зміною механізму злочинної діяльності в цілому. Натомість, як показав аналіз криміналістичної літератури, вчені підходять по-різному до визначення поняття допиту.

Так, Р. С. Белкін допит вважав процесуальною дією, що зводиться до отримання показань (відомостей) про подію, що стала предметом кримінального судочинства, а також осіб, які проходять у справі, та причини й умови, що сприяли вчиненню й приховуванню злочину

[2, с. 63]. На думку О. М. Васильєва, допит полягає в отриманні слідчим безпосередньо від допитуваної особи усних відомостей, що мають значення у справі, із занесенням показань до протоколу [3, с. 283].

В.О. Коновалова взагалі вважає, що допит є однією з найскладніших слідчих (розшукових) дій ще й у зв'язку із тим, що допитувані особи мають різний соціальний і професійний статус, різні особливості психіки й мотивацію своєї поведінки, що зумовлює характер спілкування, тактику проведення допиту. При цьому значна роль належить знанню закономірностей формування їх показань, що пояснюється особливостями сприйняття, запам'ятовування, відтворення, оцінювання одержаної у процесі допиту інформації, й використання її в тактичних цілях [4, с. 3]. Особливо допит важливий у випадках, якщо допитуваним є член злочинної групи, якій притаманні високий рівень організованості і суворе дотримання правил внутрішньої поведінки. Вони не зацікавлені у повному й всебічному розкритті злочину, що не може не впливати на правдивість їх показань. Тому для успішного проведення допиту і отримання позитивних результатів слідчі повинні володіти законами мислення, логічних методів і прийомів, даних психології та тактичних прийомів допиту, що розроблені у криміналістиці [5, с. 94].

Слід погодитися із М. І. Порубовим, який підкреслює, що знання у сфері психології дозволяє слідчому розібратися в поведінці допитуваного, який приховує правду, обрати тактичні прийоми, які допоможуть встановити цілі і мотиви злочину, встановити чинники, що заважають допитуваному розповісти правду; визначити оптимальну лінію поведінки по відношенню до допитуваного [6, с. 30]. На важливості вербальної комунікації між слідчим та допитуваним наголошує й В. М. Плетенець, який акцентує: «незважаючи на те, що допит є найбільш повторюваною процесуальною дією, він залишається складною, у кожному конкретному випадку

індивідуальною, а іноді – неповторною слідчою (розшуковою) дією» [7, с. 244]. З огляду на це, можна побачити, що більшість вчених в основу поняття допиту покладають процес спілкування, у ході якого слідчий отримує відомості, що є важливими для встановлення об'єктивної істини у справі.

Слід зауважити, що успіх допиту цілком залежить від якісної підготовки до нього, що складається з ряду заходів. На нашу думку, формування підготовчого етапу до планування допиту слідчим повинно містити аспекти, які мають значення для слідства, а саме: з'ясування специфіки справи, особливо питань, що стосуються порядку та правової регламентації правочинів у сфері нерухомості та етапи реалізації злочинних замислів при цьому; визначення обставин, які потребують уточнення:

- а) відомості про особистість потерпілого, підозрюваного;
- б) характер порушених прав;
- в) засоби, що використовувалися злочинцем при скоєнні злочину.

Специфікою підготовки до допиту у справах щодо кримінальних правопорушень у сфері нерухомості є те, що у слідчого виникає необхідність ознайомлення з низкою документів, використаних під час вчинення злочину даної категорії та відбору серед них тих, що можуть застосовуватися під час провадження допиту. З метою з'ясування картини злочину в цілому слідчий повинен вивчити матеріали кримінального провадження та уважно проаналізувати зміст документів, які відображають факт укладення угоди щодо відчуження житла. У зв'язку з цим, слідчому необхідно звернутися до процедури укладення угоди щодо відчуження житла та її правової регламентації. На підставі вивчення матеріалів кримінального провадження та документів, що містяться в ньому, слідчий повинен встановити: які дії, що вчинювалися під час укладення угоди, є незаконними, в чому вони полягають; які особи їх вчинили, коли і в якому місці; які нормативні акти, що регулюють порядок здійснення правочинів щодо житла, порушу-

валися тощо. Для вирішення вказаних питань вже на стадії підготовки до допиту щодо злочинів вказаної категорії необхідно залучити спеціалістів у сфері обігу житла. Вони можуть допомогти правильно оцінити докази, роз'яснити факти, що мають значення для справи, скласти приблизний перелік питань, які необхідно з'ясувати у ході допиту [8, с. 130].

Безсумнівно, найбільш детальну інформацію про шахрайство та осіб, які його вчинили, може такий суб'єкт кримінального процесу, як потерпілий. Він може пояснити певні факти щодо незаконних дій відносно нерухомого майна, спосіб поведінки учасників угоди тощо.

На підставі вивчення кримінальних проваджень, зазначимо, що потерпілими в основному виступають:

- 1) власник нерухомості, без відома якого було вчинено угоду;
- 2) власник-продавець, який став потерпілим через певні обставини;
- 3) покупець нерухомості;
- 4) спадкоємці нерухомості померлої особи;
- 5) держава.

В деяких випадках потерпілим може стати й наймач житла.

Як правило, допит потерпілого проводиться у безконфліктній ситуації, а показання останнього є достатньо достовірні у зв'язку із зацікавленістю у справі. Тому, найважливішим завданням слідчого на цій стадії є створення сприятливої психологічної «атмосфери». Для встановлення психологічного контакту В.Г. Лукашевич пропонує у ході допиту такі прийоми: 1) створювати належну обстановку допиту та допит наодинці; 2) демонструвати доброзичливість і неупереджене ставлення до допитуваного; 3) проводити попередню бесіду на сторонню тему і слухати до кінця; 4) звертатися до логічного мислення та роз'яснювати цілі і завдання допиту; 5) створювати обстановку, що збуджує інтерес до допиту та його результатів [9, с. 161].

Специфіку допиту потерпілого визначає предмет даної слідчої дії, що залежить не

тільки від процесуального становища допитуваного та інформації, якою він володіє, а й від способу вчинення кримінального правопорушення і характеру слідчої ситуації. При цьому, у разі зацікавленості потерпілого у розкритті злочину, однак дачі ним неточних, суперечливих показань через сумлінну оману або інших подібного роду причин, метою допиту в такому випадку є усунення в допитуваного пробілів і неточностей у показаннях. З цією метою потерпілому задаються питання, які активізують асоціативні зв'язки, розгляд суміжних подій і обставин, пред'явлення речових доказів і документів, оголошення протоколів і відтворення звуко- або відеозаписів допиту, а також допитують потерпілих на місці події [10, с. 75].

Щодо свідків, можна сказати, що вони здебільшого менш зацікавлені у встановленні об'єктивної істини у справі. Проте, за законодавством України, надавати показання щодо події, яка спостерігалася свідком, скоріше обов'язок, а не право. Адже, за ст. 385 КК України передбачено кримінальну відповідальність за відмову свідка від давання показань Вищій раді правосуддя, Конституційному Суді України або під час провадження досудового розслідування, здійснення виконавчого провадження, розслідування тимчасовою слідчою комісією чи спеціальною тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України. Завідомо неправдиві показання свідка караються взагалі виправними роботами на строк до двох років або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до двох років. У ряді випадків свідки несумлінно відносяться до процесуальних обов'язків, визначених законом, приховуючи важливу інформацію або дезінформуючи органи слідства та суду. Тому не дивно, що в КПК України 2012 року з'явилася стаття 96, в якій викладені положення щодо з'ясування достовірності показань свідка. У зв'язку із чим, до предмету допиту окрім обставин, які стосуються події злочину, щодо якої свідок надає показання, слід віднести ще й питання,

спрямовані на з'ясування достовірності його показань, а також щодо попередніх показань, які не узгоджуються із його показаннями.

При допиті підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення у сфері нерухомості слідчому слід врахувати обставину, що однією з істотних властивостей цих осіб є постійна готовність використовувати обман, винахідливість у його застосуванні. З цього приводу Є. В. Дехтярьов наголошує, що зазначений тип злочинців характеризується психологічною стійкістю та володінням прийомами й методами психологічного впливу на людину – переконанням і навіюванням. Типовою особливістю цих злочинців є наявність досконалих комунікативних якостей: вміння налаштовувати контакт, розташовувати до себе. Більшість із них мають здібність до певної манери поведінки зі співбесідниками різних за складом характеру, щоб, за необхідності, обрати такий спосіб взаємовідносин, який є найбільш вигідним для відстоювання своєї позиції в ході проведення слідчих дій. Зазначене вимагає від слідчого прояву рішучості у встановленні тих або інших обставин справи, критично ставитися до поведінки допитуваного та змісту його показань. Цілком логічно, що за цих умов важливу роль у подоланні протидії допитуваного відіграє таке оперування доказами, яке дозволяє викликати в підозрюваного впевненість у тому, що слідство має в своєму розпорядженні певні та беззаперечні фактичні дані про його причетність до обманного заволодіння майном. Головною рисою застосування тактичних прийомів під час допиту підозрюваних у вчиненні шахрайства є використання методу пред'явлення доказів за наростаючою. Саме в цьому разі створюється сприятлива обстановка, коли неправдиві свідчення підозрюваного спростовуються новим пред'явленим доказом. Такий порядок реалізації наявного в слідчого доказового матеріалу ґрунтується на тому, що не рекомендується пред'являти його весь одразу, адже не виключається можливість того, що з урахуванням обізнаності, підозрюваний

може висунути не тільки правдоподібну, але й складно спростовну версію. Варто зауважити, що достатньо ефективно під час допитів зазначеної категорії осіб зарекомендував себе такий тактичний прийом, як «мислення вголос». Його сутність полягає в тому, що перед підозрюваним розгортаються варіанти його поведінки з урахуванням повідомлення ним неправдивих відомостей, з переліченням шляхів та засобів спростування цих показань та викриття неправди [11, с. 290-291].

Ефективним тактичним прийомом можна назвати використання звукозапису. З цього приводу можна погодитися із думкою О.В. Сорокевича, який ще за радянських часів наголошував, що «застосування звукозапису суттєво змінює умови проведення допиту, впливає на характер поведінки допитуваного... за інших умов допитуваний може застосовувати різні способи затягування часу; просто мовчати, поставити зустрічне запитання, зробити відвернену заяву, вступити в дискусію із несуттєвого питання, не мотивовано послатися на погане самопочуття, поставити свої умови тощо. Звукозапис повністю виключає або значно ускладнює використання всіх названих способів маскування розгубленості, прагнення ухилитися від питань для виграшу часу й обмірковування відповідей [12, с. 62]. Втім, із розвитком технічного прогресу та появою відеокамер, з'явилася можливість фіксувати не тільки голос, але й наочно бачити в динаміці весь хід проведення допиту, що дозволяє спостерігати за мімікою, жестами, артикуляцією допитуваного.

К.О. Чаплинський застосування відеозапису відносить до тактичного прийому, що створює сприятливі умови для одержання доказової інформації, дозволяє фіксувати не тільки показання, але й «психологічний клімат», у якому вони були отримані, та психологічно впливає на злочинців [5, с. 185].

Одним із тактичних прийомів допиту, що ігноруються слідчими під час допиту – спостереження за поведінкою допитуваного та його психофізіологічними реакціями. За справед-

ливим зауваженням І.В. Пиріга, В.І. Кайка та Л.К. Варданяна, таке спостереження дозволяє виявити неправду або невідповідність (перекручення) у показаннях допитуваного. Ці зовнішні прояви поведінки допитуваного не можна зафіксувати у протоколі, вони не мають доказового значення, але можуть допомогти слідчому побудувати під час допиту свою лінію поведінки та сприяти застосуванню тактичних прийомів залежно від реакцій допитуваного на ті чи інші питання. Між тим, вчені підтверджують проблеми практики та зазначають, що іноді слідчому не вдається у повному обсязі спостерігати за поведінкою допитуваного у зв'язку з можливими відволікаючими факторами. Наприклад, слідчий може в певні моменти зосередитись на написанні протоколу, не помічаючи приховану реакцію підозрюваного на запитання [13, с. 128]. До того ж, згадуючи про пред'явлення наявних доказів на допиті, слідчі не приділяють достатньої уваги особливостям пред'явлення таких доказів, залежно від певних обставин.

#### Анотація

Актуальність статті полягає в тому, що при розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері нерухомості першочерговою слідчою (розшуковою) дією є допит. Професіоналізм і майстерність слідчого у ході допиту значною мірою зумовлює якість та результативність проведення усього досудового розслідування. Втім, на практиці виявляється численна кількість питань, які потребують вирішення. Не до кінця є дослідженою ця слідча (розшукова) дія і в криміналістиці. Це ставить перед наукою та правоохоронною діяльністю завдання щодо розробки нових підходів до проведення допиту, зокрема у провадженнях щодо кримінальних проваджень у сфері нерухомості. Питання допиту постійно знаходяться в центрі пильної уваги науковців, що обумовлено постійним удосконаленням способів вчинення злочинів та зміною механізму злочинної діяльності в цілому. Метою статті є аналіз наданих в криміналістичній літературі підходів до трактування поняття та складових допиту, а також висвітлення проблемних питань, тактичних прийомів та обставин, які підлягають встановленню при допиті під час розслідування кримінальних правопорушень у сфері нерухомості. У статті на підставі аналізу наукової літератури та практичного досвіду розглянуто поняття, процесуальні та тактичні особливості допиту під час розслідування кримінальних правопорушень у сфері нерухомості. Акцентовано, що специфіку допиту потерпілих та свідків визначає предмет даної слідчої (розшукової) дії, що залежить не тільки від процесуального становища допитуваного та інформації, якою він володіє, а й від способу вчинення кримінального правопорушення у сфері нерухомості і характеру слідчої ситуації. Охарактеризовано тактику допиту підозрюваних у провадженнях даної категорії. Зроблено висновок, що при допиті під час розсліду-

Загалом, вибір тактики допиту залежить від кількох чинників:

- ситуації допиту (первинний, повторний, наявність психологічного контакту тощо);
- особливостей допитуваної особи (вік, характер, рівень правової поінформованості, наявність злочинного досвіду і т.п.);
- характеру інформації і доказів, які є у слідства;
- процесуального положення допитуваного і рівня його зацікавленості в результатах розслідування тощо [14, с. 60–61].

Отже, при допиті під час розслідування кримінальних правопорушень у сфері нерухомості, слідчий отримує необхідну криміналістично значиму інформацію. Допитуваний може допитуватися про будь-які обставини, які підлягають доказуванню у справі, а також з приводу питань, що стосуються специфіки злочину даної категорії. Між тим, його показання повинні бути оцінені слідчим критично. З метою запобігання стирання допитуваного важливих деталей та фактів, такий допит необхідно проводити негайно.

вання кримінальних правопорушень у сфері нерухомості, слідчий отримує необхідну криміналістично значиму інформацію. Допитуваний може допитуватися про будь-які обставини, які підлягають доказуванню у справі, а також з приводу питань, що стосуються специфіки злочину даної категорії. Між тим, його показання повинні бути оцінені слідчим критично. З метою запобігання стирання допитуваного важливих деталей та фактів, такий допит необхідно проводити негайно.

**Ключові слова:** кримінальні правопорушення, нерухомість, допит, потерпілий, заявник, розслідування.

### **Bereznyak V.S. Organizational and tactical features of interrogation in the investigation of criminal offenses in the field of real estate**

#### **Summary**

The relevance of the article is that in the investigation of criminal offenses in the field of real estate, the primary investigative (search) action is interrogation. The professionalism and skill of the investigator during the interrogation largely determines the quality and effectiveness of the entire pre-trial investigation. However, in practice there are a number of issues that need to be addressed. This investigative (search) action has not been fully investigated in criminology either. This poses a task for science and law enforcement to develop new approaches to interrogation, in particular in criminal proceedings in real estate. Questions of interrogation are constantly in the center of close attention of scientists, which is due to the constant improvement of ways of committing crimes and changing the mechanism of criminal activity in general. The purpose of the article is to analyze the approaches provided in the forensic literature to the interpretation of the concept and components of interrogation, as well as highlighting the problematic issues, tactics and circumstances to be established during interrogation during the investigation of criminal offenses in real estate. In the article, based on the analysis of scientific literature and practical experience, the concept, procedural and tactical features of interrogation of the victim in the investigation of frauds in relation to objects of immovable property of citizens are examined. It is determined who exactly can fall into the category of "victim" for cases of this category. It is stressed that the specifics of interrogation of the victim determines the subject of this investigative action, which depends not only on the procedural status of the interrogated and the information that he owns, but also on the way of committing fraud and the nature of the investigative situation. Groups of typical questions that determine the specifics of fraud in relation to real estate are presented. It is concluded that during the interrogation during the investigation of criminal offenses in the field of real estate, the investigator receives the necessary forensic information. The interrogated may be questioned about any circumstances that are subject to proof in the case, as well as about issues related to the specifics of the crime of this category. Meanwhile, his testimony should be evaluated critically by the investigator. In order to prevent the interrogated person from erasing important details and facts, such interrogation should be carried out immediately.

**Key words:** real estate, interrogation, the victim, the applicant, fraud investigations into real estate objects of citizens.

#### **Список використаних джерел:**

1. Коновалова В.Е. Допрос как информационный процесс. *Проблемы социалистической законности*. Харьков: Выща школа, 1980. Вып. 5. С. 126.
2. Белкин Р.С. Криминалистическая энциклопедия. М.: БЕК, 1997. 342 с.
3. Криминалистика: Учебник / Под ред. А.Н. Васильева. М., 1980. С. 283.

4. Коновалова В. Е. Допрос: тактика и психология: моногр. / В. Е. Коновалова. Харьков: Изд-во СПД ФЛ Вапнярчук Н.Н., 2006. 176 с.
5. Чаплинський К.О. Організація і тактика слідчих дій при розслідуванні злочинів, учинених організованими злочинними угрупованнями: Монограф. Д.: Юрид. акад. М-ва внутр. справ, 2004. 192 с.
6. Порубов Н. И. Научные основы допроса на предварительном следствии. [3-е изд., перераб.] Минск: Вышэйш. шк., 1978. 176 с.
7. Плетенець В.М. Особливості встановлення психологічного контакту під час допиту. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. № 2. С. 244-247.
8. Павлова Н.В. Особливості розслідування шахрайства, пов'язаного з відчуженням приватного житла: дис... канд. юрид. наук. 12.00.09. Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ. Д., 2007. 223 с.
9. Лукашевич В.Г. Криминалистическая теория общения: постановка проблемы, методика исследования, перспективы использования: Монография. К.: Изд-во Украинской академии внутренних дел, 1993. 194 с.
10. Коновалова В. Е. Допрос: тактика и психология : учеб. пособ. / В. Е. Коновалова. Х. : Консум, 1999. 157 с.
11. Дехтярьов Є.В. Особливості тактики допиту особи, яка підозрюється у вчиненні шахрайства у сфері господарсько договірних зобов'язань. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка* № 3. 2011. С. 286-292.
12. Сорокевич А.Б. Тактические приемы применения звукозаписи в допросе подозреваемых и обвиняемых. Криминалистика и судебная экспертиза: К., 1972. Выпуск 9. С. 62.
13. Пиріг І.В., Кайко В.І., Варданян Л.К. Можливості використання науково-технічних засобів при допиті. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 126-131.
14. Особливості провадження допиту підозрюваного (обвинуваченого) з метою недопущення тортур та інших порушень прав людини : посібник [В. К. Весельський, В. С. Кузьмічов, В. С. Мацішин, А. В. Старушкевич]. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2004. 148 с.



УДК 343.85

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-3.10>

**Яцик Т.П.**

*к.ю.н., доцент,*

*професор кафедри фінансових розслідувань*

*Факультету підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації  
працівників податкової міліції*

*Університет державної фіскальної служби України*

**Бодунова О.М.**

*к.ю.н.,*

*доцент кафедри кримінального права та кримінології*

*Навчально-науковий інститут права*

*Університету державної фіскальної служби України*

## **РОЛЬ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ЗАПОБІГАННІ ЗЛОЧИННОСТІ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ**

**Постановка проблеми.** Конституція України закріплює державу як демократичну, соціальну та правову. Саме тому важливим завданням суспільства і головним принципом Основного закону є «...людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість є найвищою соціальною цінністю» [1].

Одним із важливих елементів реалізації права громадянина на інформацію є право доступу до публічної інформації. Це право виступає саме елементом права на інформацію та їх неможливо ототожнювати. Право на інформацію є більш ширшим, складається з цілого ряду правомочностей та полягає в свободі слова та праві збирати, зберігати та поширювати інформацію в той час, як право на доступ до публічної інформації можливість отримання інформації. Сьогодні правове забезпечення права людини та громадянина на доступ до публічної інформації виступає важливою гарантією побудови демократичного суспільства.

Право на вільний доступ до інформації, свободу слова, думки, на отримання інформації про діяльність державних органів є одним із найважливіших прав людини, яке можливе у демократичному суспільстві.

Головну роль в реалізації цих прав відіграють засоби масової інформації (далі – ЗМІ), які при взаємодії з державними органами мають доступ до відповідної інформації і можливості для її донесення до кожної особи. Подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням ефективності діяльності державних органів [2].

Впровадження сучасних інформаційних технологій у всіх сферах життєдіяльності суспільства, стрімкий розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій на основі використання глобальної мережі Інтернет і спрощення доступу до неї широкого кола користувачів обумовило поширення високо-технологічних злочинів – злочинів, пов'язаних з використанням високих інформаційних технологій. Необхідність створення ефективної системи кібернетичної безпеки України відбулася після подій 2014 року. Інформаційна війна, яка відбувається між Російською Федерацією й Україною, включає не тільки воєнні дії та інформаційно-психологічні операції, а також проведення кібернетичних атак [3].

Зазначимо, що дуже часто саме правоохоронні органи взаємодіють із ЗМІ і їх звернення

пов'язане з потребою допомоги в виявленні, розслідуванні та запобіганні кримінальних правопорушень, зокрема, кримінально-караних діянь в інформаційній сфері, а саме: виявлення свідків і потерпілих, одержання даних про обставини вчиненого кримінального правопорушення, встановлення й розшук злочинця, виявлення викраденого й слідів кримінального правопорушення.

На нашу думку, під взаємодією цих органів слід розуміти: «форму зв'язку прес-служб правоохоронних органів із представниками засобів масової інформації, за допомогою якої вони, взаємодоповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування обох сторін».

Взаємодія правоохоронних органів із засобами масової інформації дозволяє їм в процесі своєї діяльності більш ефективно і раціонально використовувати власні інтелектуальні і матеріальні ресурси; оптимізувати рішення слідчих і оперативно-розшукових завдань; підвищувати результативність процесуальних, розшукових, правовиховних та профілактичних заходів; формувати адекватну громадську думку про роботу правоохоронних органів [4].

Використання медіапростору правоохоронними органами сприяє укріпленню законності та правопорядку в державі і спрямоване на зростання правової культури населення та поваги до закону й діяльності правоохоронних органів.

Так, відповідно до статистичних даних Генеральної прокуратури України за 2019 рік року прокурорами України здійснено 60 089 виступів у засобах масової інформації, із них у друкованих – 6 277, у електронних ЗМІ – 9 962, у інформаційних агентствах – 10 023, у мережі Інтернет – 33 544, в акредитованих в Україні зарубіжних ЗМІ – 52 виступи. Лише за 3 місяці 2020 року прокурорами України здійснено 15 864 виступів у засобах масової інформації, із них у друкованих – 1 568, у електронних ЗМІ – 2 163, у інформаційних агентствах – 3 018, у мережі Інтернет –

9 047, в акредитованих в Україні зарубіжних ЗМІ – 15 виступів. Доцільно відмітити, що ці показники є на 19 % вищими, за попередні три роки [5].

З приводу сказаного, варто зазначити, що взаємодія правоохоронних органів і ЗМІ у запобіганні злочинності в інформаційній сфері характеризується недостатньою нормативно-правовою базою, зокрема, в частині чіткої регламентації вказаних взаємовідносин; неоперативністю правоохоронних органів у поширенні інформації щодо своїх заходів, некомпетентністю представників прес-служб тощо.

Отже, проблема взаємодії цих органів у запобіганні злочинності в інформаційній сфері є ще недостатньо розробленою в науці кримінального права та кримінології. Зазначене вище зумовлює обрання теми дослідження та свідчить про її актуальність.

**Аналіз останніх публікацій.** Можливості використання засобів масової інформації як фактору сприяння запобіганню злочинності в інформаційній сфері розглядали чимало вчених: М. Т. Андрійчук, Т. С. Андрійчук, В. Д. Берназ, В.В. Власюк, та інші.

**Формулювання цілей (мети) статті.** В основу дослідження покладено розгляд теоретичних положень взаємодії правоохоронних органів із ЗМІ у запобіганні злочинності в інформаційній сфері та розробка теоретичних та практичних рекомендацій з даного питання.

**Виклад основного матеріалу.** З огляду на практичну діяльність ЗМІ, вони найчастіше стикаються з необхідністю взаємодії з правоохоронними органами під час висвітлення масових громадських заходів, як протестних (наприклад, зборів, мітингів, демонстрацій, пікетувань тощо), так і святкових (наприклад, святкування державних свят), а також певних надзвичайних подій (аварій, катастроф, стихійних лих тощо).

Водночас залишається важливим розумне узгодження відповідних інтересів, яке дозволило б не перешкоджати виконанню профе-

сійних обов'язків як правоохоронних органів, так і ЗМІ, і принесло б користь обом сторонам. Крім того, взаємовідносини правоохоронних органів та ЗМІ важливі для отримання і поширення останніми достовірної інформації з офіційних, а не альтернативних (неофіційні дані, коментарі сторонніх осіб тощо) джерел.

Зауважимо, що нормативно-правові акти України, а також норми міжнародного права встановлюють певні обмеження щодо обігу відповідної інформації під час досудового розслідування. Йдеться, перш за все, про таємницю досудового розслідування [6]. Проте на практиці задля ефективнішого запобігання злочинності в Україні, зокрема злочинності в інформаційній сфері, правоохоронні органи активно співпрацюють із ЗМІ. На основі аналізу наукових праць та норм законодавства спробуємо виокремити напрями такої взаємодії.

Одним із таких напрямів співпраці є висвітлення діяльності правоохоронних органів, зокрема ходу розслідування кримінальних правопорушень, учинених в інформаційній сфері.

Висвітлення інформації щодо діяльності правоохоронних органів за допомогою телебачення сприяє реалізації концепції соціальної інформації, яка включає в себе три основні напрями: просвітницький (розповсюджує повідомлення, які є підґрунтям корисної інформації), пізнавальний (формує уявлення про сукупність знань на основі отриманої логічної та прагматичної інформації) та прогностичний (розповсюджує відомості, формує уявлення про майбутнє, ймовірну оцінку майбутнього). Телепрограми повідомляють глядачам інформацію про широкий спектр суперечливих поглядів, надаючи їм можливість вибору. Телевізійні програми про поліцію сприяють створенню фону побуту та ділової активності, розширенню кругозору, формуванню вподобань, зміні звичок; об'єднанню суспільства навколо гострих проблем та національних інтересів; залу-

ченню до обговорення нагальних соціальних потреб, зокрема, діяльності поліції, вихованню поглядів, гуманістичних позицій кожного члена суспільства і створенню оперативного зворотного зв'язку з багатомільйонною аудиторією, що формує суспільну свідомість, сприяє всебічному і гармонічному розвитку суспільства. Телебачення здатне стати суспільною трибуною та місцем, з якого влада може звітувати перед народом, роз'яснювати свою політику та мобілізувати своїх прихильників.

Правоохоронні органи повинні надавати ЗМІ інформацію про свою діяльність щодо виявлення злочинців, розкриття кримінальних правопорушень, а суспільство має право цю інформацію отримувати задля забезпечення власної безпеки та попередження кримінально-караних діянь. У той же час, і поліцейські, і представники ЗМІ, відповідно до законодавства, ретельно визначають обсяг інформації, що повідомляється, для того, щоб надати відомості, які мають суспільний інтерес, і не оприлюднити ті, які становлять таємницю досудового розслідування.

Слід підкреслити, що у випадках взаємодії представників ЗМІ та правоохоронних органів у запобіганні злочинності загалом особливої важливості набуває роль прес-служб. Погодимось з думкою М. Т. Андрійчука, та Т. С. Андрійчука, що їх основна функція у таких випадках – координація правоохоронців та журналістів, аби надати можливість поліцейським забезпечувати безпеку громадян і журналістів, а представникам ЗМІ якісно виконувати редакційне завдання [7].

З метою налагодження ефективнішої співпраці ЗМІ та правоохоронних органів з 2017 року у Головному управлінні Національної поліції у м. Києві запрацював поліцейський відділ превентивної комунікації, утворений спеціально для роботи під час масових заходів політичного, спортивного, розважального, культурно-масового спрямування. Такі поліцейські намагаються запобігти будь-яким конфліктним ситуаціям, роз'яснювати дії

поліції і зупиняти агресивних громадян несиловими методами ще перед вчиненням кримінальних правопорушень;

Хоча журналісти проти таких нововведень, адже вважають, прес-служби такими, що не виправдовують покладені на них сподівання. Зокрема, журналіст О. Єльцов запевняє, що відсилення представників ЗМІ до прес-служб є «частковим позбавленням права на інформацію та ймовірним способом її приховування» [8]. На думку журналіста, висвітлювати події повинні безпосередні представники правоохоронних органів, які можуть зробити розмову «живою та надати всю необхідну інформацію».

У свою чергу, представники правоохоронних органів акцентують увагу на проблемі некомпетентності деяких журналістів. Зокрема, зазначимо про велику кількість запитів на отримання такої публічної інформації, що легко могла б бути знайдена самотужки у відкритих джерелах. Проте прес-служба витратила час на надання інформації відповідно до вимог чинного законодавства. У подальшому необхідно дослідити цю проблему ґрунтовніше та запропонувати ефективні рішення [9].

Зважаючи на активну участь працівників правоохоронних органів у доведенні до суспільства інформації щодо діяльності правоохоронних органів, варто зазначити щодо необхідності відійти від практики нарощування кількості виступів у ЗМІ. Варто звернути увагу на розширення форм участі у заходах медійного характеру і підвищення їх якості. Це стосується насамперед своєчасного, об'єктивного і у повному обсязі інформування суспільства про резонансні справи та вжиті правоохоронними органами заходи. Важливо висвітлювати інформацію з питань діяльності правоохоронних органів передусім про результати роботи, які реально сприяли відновленню або зміцненню законності та правопорядку. Необхідно оперативно реагувати на критичні публікації та повідомлення про діяльність правоохоронних

органів. При цьому слід враховувати те, що переважна більшість населення черпає інформацію з телевізійних і радіопередач.

Все вищесказане свідчить не лише про прогалини у законодавчому регулюванні взаємовідносин ЗМІ та правоохоронних органів, а й про організаційний аспект такої взаємодії.

До напрямків взаємодії правоохоронних органів із ЗМІ у процесі запобігання злочинності в інформаційній сфері також можна віднести акредитацію журналістів при правоохоронних органах. Відповідно до законодавства про друковані ЗМІ, МВС України має право проводити акредитацію журналістів з метою активізації взаємодії правоохоронних органів із ЗМІ, правового виховання громадян України, формування виваженої громадської думки про діяльність міліції по забезпеченню належного громадського порядку і боротьби із злочинністю. Акредитовані журналісти мають право безперешкодного проходження і перебування на території та в кабінетах МВС і Національної поліції при наявності акредитаційної картки щоденно з 9.00 до 20.00 години, окрім суботи та неділі. ЗМІ можуть акредитувати своїх журналістів при органах міліції за її погодженням. Висвітлення таких подій позитивно впливає на громадськість, чим формує кращий імідж правоохоронних органів.

До напрямків взаємодії правоохоронних органів і ЗМІ у запобіганні злочинності в інформаційній сфері відноситься проведення спільних благодійних акцій. Такі заходи дозволяють привернути увагу населення до проблем правоохоронної діяльності, профілактики правопорушень, залучити додаткові засоби на фінансування правоохоронних органів, програм профілактики тощо.

Спільні випуски рубрик, спільні теле- та радіопроекти для роботи правоохоронних органів є особливо важливим напрямом взаємодії правоохоронних органів і ЗМІ у запобіганні злочинності в інформаційній сфері. Сьогодні радіомовлення є найбільш всюдишним, найбільш проникним ЗМІ, оскільки

носієм інформації в радіомовленні є лише звук, що передається на будь-які відстані і сприймається негайно, практично в момент передачі сигналу з передавального пристрою. Радіомовлення для свого сприйняття потребує мінімального технічного обладнання, сучасні технології вирішення дозволяють зробити прослуховування радіопрограм максимально зручним. Радіо на повну потужність спирається на силу мовленого слова, відсутність відеоряду не відволікає уваги реципієнта і дає можливість цілком зосередитись на змісті звукової інформації та активізує увагу слухача, який самостійно створює у своїй свідомості образи, що супроводжують звукове повідомлення. Радіомовлення вперше надало можливість подавати інформацію про подію в момент самої події. Радіо активно використовується для інформування населення про правоохоронні органи.

Проведення «прямих ліній» та «прямих ефірів» є дуже важливим в роботі поліції. Керівники служб, підрозділів ОВС висту-

пають з питань правоохоронної діяльності, розповідають про розкриття злочинів, які отримали великий громадський резонанс, відповідають на питання громадян безпосередньо в редакціях газет. В подальшому ці матеріали публікуються. При «прямих ефірах» відбувається трансляція за участю представників ОВС.

Практикується сьогодні і проведення «круглих столів» з проблем боротьби із злочинністю в інформаційній сфері, забезпечення громадської і особистої безпеки громадян. До обговорення цих проблем запрошуються працівники поліції, представники об'єднань громадян, провідні спеціалісти, вчені тощо. В подальшому матеріали висвітлюються в ЗМІ. Інший вид цієї форми взаємодії – проведення зустрічей працівників міліції з колективами редакцій під час яких розглядаються різні аспекти діяльності правоохоронного органу, практика застосування законів, проблеми діяльності поліції. За матеріалами зустрічей готуються публікації.

### Анотація

Актуальність статті полягає в тому, що одним із важливих елементів реалізації права громадянина на інформацію є право доступу до публічної інформації. Це право виступає саме елементом права на інформацію та їх неможливо ототожнювати. Право на інформацію є більш ширшим, складається з цілого ряду правомочностей та полягає в свободі слова та праві збирати, зберігати та поширювати інформацію в той час, як право на доступ до публічної інформації – можливість отримання інформації. Сьогодні правове забезпечення права людини та громадянина на доступ до публічної інформації виступає важливою гарантією побудови демократичного суспільства. У статті розглянуто основні аспекти взаємодії засобів масової інформації та правоохоронних органів України у запобіганні злочинності в інформаційній сфері. Констатовано, що сучасний рівень співпраці представників правоохоронних органів та працівників ЗМІ в процесі запобігання злочинності в інформаційній сфері не можна охарактеризувати як високий. Представлено авторське визначення взаємодії правоохоронних органів із засобами масової інформації, під якою розуміється: «форма зв'язку прес-служб правоохоронних органів із представниками засобів масової інформації, за допомогою якої вони, взаємодоповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування обох сторін». Звернено увагу на недоліки даної взаємодії, а саме: недостатня нормативно-правова база, зокрема, в частині чіткої регламентації вказаних взаємовідносин; неоперативність правоохоронних органів у поширенні інформації щодо своїх заходів, некомпетентність представників прес-служб. Зроблено висновок, що практикується сьогодні проведення «круглих столів» з проблем боротьби із злочинністю в інформаційній сфері, забезпечення громадської і особистої безпеки громадян. До обговорення цих проблем запрошуються працівники поліції, представники об'єднань громадян, провідні спеціалісти, вчені тощо. В подальшому матеріали висвітлюються в ЗМІ. Інший

вид цієї форми взаємодії – проведення зустрічей працівників міліції з колективами редакцій під час яких розглядаються різні аспекти діяльності правоохоронного органу, практика застосування законів, проблеми діяльності поліції. За матеріалами зустрічей готуються публікації.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, засоби масової інформації, інформаційні технології, кримінальне правопорушення, кіберзлочинність, запобігання, взаємодія.

### **Yatsyk T.P., Bodunova O.M. The role of the media in crime prevention in the information sphere**

#### **Summary**

The relevance of the article is that one of the important elements of the citizen's right to information is the right of access to public information. This right is an element of the right to information and cannot be identified. The right to information is broader, consists of a number of powers and consists of freedom of speech and the right to collect, store and disseminate information, while the right of access to public information is an opportunity to obtain information. Today, the legal provision of the right of man and citizen to access public information is an important guarantee of building a democratic society. The article considers the main aspects of interaction between the media and law enforcement agencies of Ukraine in the prevention of crime in the information sphere. It was stated that the current level of cooperation between law enforcement officials and media workers in the process of crime prevention in the information sphere cannot be described as high. The author's definition of law enforcement interaction with the media is presented, which means: «a form of communication between law enforcement agencies and media representatives, through which they, complementing each other, create conditions for the successful functioning of both parties.» Attention is drawn to the shortcomings of this interaction, namely: insufficient regulatory framework, in particular, in terms of clear regulation of these relationships; inefficiency of law enforcement agencies in disseminating information about their activities, incompetence of representatives of press services. It is concluded that «round tables» on the problems of combating crime in the information sphere, ensuring public and personal safety of citizens are practiced today. Police officers, representatives of citizens' associations, leading specialists, scientists, etc. are invited to discuss these issues. In the future, the materials are covered in the media. Another type of this form of interaction is the holding of meetings of police officers with editorial staffs during which various aspects of the activity of the law enforcement body, the practice of law enforcement, and the problems of police activity are considered. Publications are being prepared based on the materials of the meetings.

**Key words:** law enforcement agencies, mass media, information technologies, criminal offense, cybercrime, prevention, interaction.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>
2. Liashuk O.N., Yatsyk T.P. Mass media as a factor in promoting the implementation of international wanted persons: Monograph // Actual problems of the humanities. Volum 1. Vienna 2015, «East West» Association for Advanced Studies and Higher Education GmbH, 2015. 29 с.
3. Бодунова О.М. Теоретико-правові засади визначення поняття злочинів у сфері інформаційних технологій. Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 2019. № 3. С. 17-21.
4. Берназ В. Д., Бірюков В. В., Волобуєв А.Ф. Криміналістика: підручник / Х.: ХНУВС, 2011. 666 с., с. 211.

5. Звіт про роботу прокурора: офіційний сайт Офісу Генерального прокурора України <https://old.gp.gov.ua/ua/statinfo.html/>.
6. Про прокуратуру: закон України від 14.10.2014 № 1697-VII / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення 29.07.2017); Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI / База даних «Законодавство України» / ВР України URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651%D0%B017/print1329932-924471646> (дата звернення: 25.05.2017); Цивільний кодекс України: Закон від 16 січня 2003 року № 435-IV: станом на 11.10.2013 року База даних «Законодавство України» / ВР України URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>; Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя: Рекомендація Комітету Міністрів Рес (2000)19, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=COE>.
7. Взаємодія мас-медіа та органів державної влади: навч. посіб. / М. Т. Андрійчук, Т. С. Андрійчук ; КПП ім. Ігоря Сікорського. Київ: КПП ім. Ігоря Сікорського, 2018. 114 с
8. Єльцов О. Особливості взаємодії правоохоронних органів з медіа – поради та рекомендації: Особливості взаємодії засобів масової інформації з правоохоронними органами: міжнародний та національний досвід: матеріали міжнародного круглого столу (23 листопада 2016 року). К.: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 14-17.
9. Власюк В., Власюк В. Особливості взаємодії зі змі на прикладі нової патрульної поліції. Особливості взаємодії засобів масової інформації з правоохоронними органами: міжнародний та національний досвід: матеріали міжнародного круглого столу (23 листопада 2016 року). К.: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 34-36.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-3.11>

Войтович І.І.

к.ю.н., суддя

Херсонський окружний адміністративний суд

## ПОЛІТИЧНІ ФАКТОРИ КОРУПЦІЙНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ ВОЄННОЇ БЕЗПЕКИ

**Постановка проблеми.** Важко вигадати політичне благо, яке повсюдно вихваляли би більше, ніж прозорість державного управління. Зважаючи на таємні сховки корупції, зловживання владою, неправомірний вплив і масу інших хиб, прозорість дозволяє громадянам тримати своїх можновладців під контролем. Або так є в теорії [1]. Так охарактеризував явище корупції відомий професор Стенфордського університету, Френсіс Фукуяма. На його думку, антикорупційній політиці в нашій країні притаманний високий рівень популізму. Формується система антикорупційного законодавства, створюються антикорупційні державні структури, поряд з цим, корупція в країні продовжує процвітати. Це свідчить про те, що всі вжиті заходи ефективні не повною мірою і відсутня ключова умова подолання корупції – це верховенство права, яке реалізується через незалежну від влади судову систему.

Значний вплив на поширення корупційної злочинності у сфері військової безпеки здійснюють політичні фактори. На думку директора НАБУ А. Ситника саме державні підприємства є джерелами політичної корупції в державі. Збитки від корупції на державних підприємствах більші за трансї від Міжнародного валютного фонду [2]. Збитки від корупційних злочинів надзвичайно великі, однак відшкодовуються до бюджету «копійки». Так, за перші три місяці 2020 року до державного бюджету надійшло 14 тис грн від реалізації майна, а також коштів, конфіскованих за вчинення корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень. Зокрема,

від реалізації майна та надходження національної та іноземної валюти, конфіскованих за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення до держбюджету надійшло 950 грн. Сума конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення становить 13,3 тис грн. Таким чином протягом січня – березня 2020 року у корупціонерів було конфісковано трохи більше 14 тис грн. [3].

**Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.** Найбільш помітний внесок в обґрунтування і теоретичну розробку проблеми причин та умов злочинності та окремих видів злочинів зробили такі відомі вітчизняні вчені, як С. Р. Багіров, О. М. Бандурка, А. Ф. Волобуєв, Л. М. Давиденко, О. Ф. Зелінський, О. М. Костенко, О. М. Литвак, О. М. Литвинов, О. П. Литвин, І. Б. Медичкий, А. А. Музика, О. Л. Тимчук, В. П. Філонов, В. І. Шакун, Н. М. Ярмиш. Слід додати, що ґрунтовні дослідження детермінації економічної злочинності проводили А. М. Бойко, В. В. Коваленко, В. М. Попович, Є. Л. Стрельцов, О. Ю. Шостко та ін.

Розроблення проблем, пов'язаних із корупцією та тіньовою економікою знаходиться у сфері інтересів вітчизняних спеціалістів, таких як А. Базиліук, З. Варналій, А. Волошенко, В. Гончарова, І. Длугопольський, І. Мазур, В. Предборський, Р. Пустовійт, Т. Тищук, Ю. Харазішвілі, М. Фоміна, А. Скрипник, Ю. Самаєва та інші.



**Виклад основного матеріалу.** Політична криза, нестабільність та невизначеність політичної волі, обумовлюють недолік бюджетного процесу, що створюють сприятливі умови перетікання бюджетних коштів за відповідну корупційну «допомогу» у тіньову і кримінальну сферу. До них відносять: 1) порушення законодавства в процесі розробки, затвердження і виконання Державного та місцевих бюджетів; 2) існуюча у Верховній Раді України практика затверджувати зміни до законодавства, що коректують бюджетні параметри вже після прийняття Закону про Державний бюджет на відповідний рік; 3) видання органами виконавчої влади у ході виконання бюджету нормативних документів, що змінюють параметри надходжень і витрат Державного та місцевих бюджетів; 4) недосконалість і неузгодженість законодавства; 5) незадовільний рівень обґрунтування обсягів доходних і видаткових статей бюджету; 6) недосконалий механізм руху коштів у процесі виділення запланованих бюджетних асигнувань; 7) неефективний внутрішньовідомчий контроль за витрачанням бюджетних коштів; 8) повне і безкарне ігнорування висновків і рекомендацій Рахункової палати [4, с. 152].

Поширення масштабів корупції, неспроможність ефективно протидіяти їй є одним з основних негативних чинників процесу реформування сфери військової безпеки. Недоброчесне управління своєю чергою спричиняє проблеми адміністрування реформ, відсутність підтримки реформ з боку суспільства. З огляду на специфіку, обсяг функцій і повноважень інституцій сектору безпеки є достатньо привабливим як засіб реалізації політичних та економічних інтересів. Досі у законодавстві України, а головне – у практиці врядування відсутнє розуміння необхідності запобігання конфлікту інтересів, що призводить до посилення бізнесового впливу на політику загалом і сектор безпеки зокрема. Це виявляється у практиці використання владних повноважень для реалізації особистих або

групових інтересів, тривалого існування схем привласнення державних ресурсів. Так, досі збереглися непрозорі схеми державних закупівель у Міністерстві оборони України. Закупівля пального та продовольства для Збройних сил України здійснюється в одного й того ж постачальника за завищеними цінами. Ці постачальники зберегли свої позиції попри зміну політичних команд. Умови проведення закупівель виключають прозору конкуренцію. Адміністративне супроводження непрозорих схем вимагає і відповідного кадрового забезпечення, що сприяє залученню до керівної ланки «бізнесменів у погонах». Зрощення політики та бізнесу, результатом чого є політична корупція, не дозволяє здійснювати послідовне реформування – приймати управлінські та кадрові рішення всупереч інтересам бізнесових груп чи окремих осіб, навіть коли це диктується потребами забезпечення національної безпеки, існує острах у застосуванні безкомпромісних, непопулярних рішень. Таким чином, корупція створює умови, в яких стимули для реформування сектору безпеки залишаються слабкими, а стимули, пов'язані зі збереженням чинної системи – сильними. Особливо небезпечний є незадовільний стан кримінального переслідування корупції. Низький рівень координації, численність суб'єктів боротьби з корупцією та слабка співпраця з громадськістю призводять до розпорошеності антикорупційних зусиль державних органів. Традиційний репресивний підхід до боротьби з корупцією посадовців нижньої та середньої ланки ніяк не впливає на існування та зростання корупції. Майже не вживаються заходи щодо її запобігання. На практиці заходи щодо протидії корупції, зокрема хабарництву, вжиті правоохоронними органами, є неефективними, не виконують жодної стримуючої ролі, оскільки корупціонери часто залишаються безкарними [5, с. 9].

Аналіз політичної ситуації в країні свідчить про поверхневе дослідження передумов недосконалості державного механізму,

що призводило до прорахунків у проведенні політичних реформ; відсутність комплексного підходу до формування політичної системи та повільного розвитку політичної культури та свідомості суспільства; політична нестабільність, яка проявляється у нестабільності існуючих політичних інститутів; дисбаланс функцій та повноважень законодавчої, виконавчої та судової гілок влади; непослідовність у проведенні суспільних перетворень, безсистемне та нерішуче впровадження демократичних засад у різні сфери суспільного життя; недосконалий механізм парламентського контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої гілки влади, у тому числі керівників правоохоронних та контролюючих орган, відсутність єдиної скоординованої політики запобігання злочинності у бюджетній та економічній сферах; незабезпеченість з боку уряду позитивного балансу доходів і витрат громадян країни; розбіжності у політичних інтересах представників різних гілок влади як на державному, так і на місцевому рівнях; надто широкі розпорядчо-управлінські повноваження народних обранців та депутатська недоторканність [5, с. 96; с. 189].

Так, до політичних причин відносимо дисбаланс владних повноважень на різних рівнях; політичну нестабільність, лобювання та легалізацію напів законних форм фінансово-економічної діяльності. До правових – недосконалість нормативної системи та небажання суб'єкта діяти в її межах; неврегульованість форм господарської діяльності; прогалини у економічному законодавстві; неефективність судової системи та її залежність. До організаційно-управлінських – надмірна роль бюрократії та складність бюрократичних процедур; нечіткість регламентації діяльності державних службовців та недостатня їх відповідальність; відсутність ефективних механізмів ротації кадрів; зрощування державного апарату з підприємницькими структурами; дисбаланс владних повноважень на різних рівнях; непрозорість

приватизації і державної підтримки бізнесу. Все назване цілком залежить від рішень правлячих структур та осіб [7, с. 210].

Суддя Конституційного Суду М. Мельник зазначав, що корупція, будучи соціальним явищем має виразне політичне забарвлення. Це означає, що з одного боку, вона є продуктом діяльності влади, з іншого – безпосередньо впливає на формування та функціонування владних інститутів, значною мірою визначає саму сутність публічної влади. Оскільки публічна влада сама по собі є політичним інститутом, то й корупція як форма зловживання цією владою є насамперед політичним феноменом. За такого підходу можна стверджувати, що будь-які корупційні діяння, вчинені представниками державної влади чи місцевого самоврядування, мають політичний зміст і можуть вважатися політичною корупцією [8].

Корупцію у сфері військової безпеки, яка вчиняється вищим керівництвом Міністерства оборони України та Збройних сил, цілком можна вважати різновидом політичної корупції, оскільки сферою поширення політичної корупції є вищий рівень державного та регіонально управління.

Якщо говорити лише про основні політичні чинники корупції у сфері військової безпеки, то на сучасному етапі розвитку країни до них можна віднести, насамперед такі.

Політична нестабільність, яка проявляється в нестабільності головних існуючих політичних інститутів, що тягне за собою неефективність їх функціонування, підміни правових засад діяльності політичною доцільністю. Найбільш показовим прикладом нестабільності та її “затяжного” характеру є перманентна «політична війна», яка ведеться вже не тільки і навіть не стільки з політичними опонентами, скільки з політичними соратниками. Така війна апріорі передбачає неправомірне використання владних повноважень і системне зловживання владою в політичних та особистих цілях, що становить суть політичної корупції [8].

Відсутність політичних реформ та їх хибна ідеологія. Реформи, що формально проводяться, є популістичними та позбавлені системного характеру. Фрагментарні зміни не є суспільно вмотивованими та зорієнтованими – вони мають переважно суб'єктивну мотивацію і спрямовані на задоволення особистих чи вузько корпоративних інтересів головних політичних гравців (отримання державної влади, утримання її, збільшення владних повноважень, а також отримання різноманітної вигоди від перебування при владі – тобто, ці інтереси практично повністю збігаються з тими, що притаманні політичній корупції).

Впливає на поширення корупції в сфері військової безпеки й досить актуальна кадрова проблема, що полягає у дефіциті професійних і добросовісних управлінців і працівників, виходить на перший план. Інституції сектору безпеки постали перед ризиком втрати професійного ядра, оскільки працівники не мають мотивації до сумлінної праці: відсутні достойне матеріальне забезпечення, соціальний захист, можливості прозорого кар'єрного просування. Практика призначення на керівні посади за політичними квотами або за протекцією завдає значної шкоди авторитету влади та посилює розчарування у середовищі професіоналів (МНС, СБУ, СЗРУ, Міноборони, ДПАУ, Держмитслужба). Поряд з цим, новопризначені керівники не мають відповідної освіти, досвіду, тому й не користуються повагою колег. Реформи сектору безпеки переважно стосувалися структури інституцій, їх чисельності, вдосконалення нормативної бази. Набагато менше уваги приділялося реформуванню внутрішнього управління цих відомств: процедурам ухвалення рішень, стилю управління, постійному навчанню персоналу. Наслідком цього є нестача управлінців вищої та середньої керівної ланки, спроможних адекватно запроваджувати реформи (замість звички командувати й контролювати), нестача компетентних працівників, які свідомо сприймають і підтримують реформи,

погоджуються з тимчасовими труднощами задля позитивних перспектив. Структури інституцій сектору безпеки є надмірно громіздкими й витратними, а кількість керівників – безпрецедентно численна [5, с. 12].

Корупція у сфері військової безпеки будучи різновидом публічної сфери характеризується безпосереднім заподіянням шкоди державі та її інтересам, які охороняються законом та сферою діяльності – публічна сфера (військова сфера); суб'єктом – особою, наділеною владними повноваженнями в сфері використання коштів та матеріальних цінностей, виділених на забезпечення ефективного та цільового функціонування військової сфери; корупційні відносини виникають внаслідок того, що особа публічної служби допускає зловживання своєю владою або посадовими повноваженнями; діяння вчиняються з метою задоволення особистих корисливих інтересів, або інтересів третіх осіб.

Численні випадки корупційних зловживань у багатьох сферах оборонної діяльності в Україні дозволяють дійти висновку, що корупція у сфері військової безпеки характеризується ознаками системного явища. Так, у таких сферах діяльності, як миротворчість, харчування військовослужбовців, забезпечення їх житлом, відчуження військового майна, закупівля та ремонт військової техніки й майна, утилізація тощо. Загалом корупцією суттєво вражені майже всі сфери діяльності Міністерства оборони України, де розподіляються ресурси. Окрім оборонного відомства, корупційні зловживання мають місце і в оборонній промисловості. Поясненням низького рівня добросовісності в Україні, зокрема в сфері військової безпеки, є наявність величезного розриву між деклараціями про демократичність, заявами про боротьбу з корупцією, правову культуру, верховенство права та реальним станом забезпечення цих питань з боку політичного керівництва держави. Недостатність фінансування соціальних потреб, зокрема забезпечення військовослужбовців житлом, провокує коруп-

цію. Україна сьогодні не в змозі забезпечити необхідним житлом власних громадян, і це пов'язано переважно зі збереженням у цій сфері застарілої, помилкової радянської розподільчої практики, що лише сприяє поширенню корупції. У 2008 р. була спроба спростити процедуру отримання житла: Верховна Рада України схвалила механізм, що відповідає міжнародному досвіду, тобто черговикам можна було отримувати компенсацію від держави і на власний розсуд вирішувати це питання [9, с. 42].

Політична криза, нестабільність та невідомість політичної волі, обумовлюють недолік бюджетного процесу, що створюють сприятливі умови перетікання бюджетних коштів за відповідну корупційну «допомогу» у тіньову і кримінальну сферу. Серед головних недоліків бюджетного процесу, що створюють сприятливі умови для корупційного використання бюджетних коштів та їх перетікання у тіньову сферу, можна назвати наступні: 1) незадовільний рівень обґрунтування дохідних і видаткових статей бюджету; 2) порушення законодавства у процесі формування і виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів; 3) недосконалий механізм руху коштів у процесі виділення запланованих бюджетних асигнувань; 4) недостатній рівень контролю та відповідальності у всіх ланках державної влади за цільове і ефективне використання бюджетних коштів.

Позитивно впливає на процвітання корупції незадовільний стан кримінального переслідування корупції. Низький рівень координації, численність суб'єктів боротьби з корупцією та слабка співпраця з громадськістю призводять до розпорошеності антикорупційних зусиль державних органів. Поряд з цим, поверхнєве дослідження передумов недосконалості державного механізму, що призводить до прорахунків у проведенні політичних реформ; відсутність комплексного підходу до формування політичної системи та повільного розвитку політичної культури

та свідомості суспільства також живлять корупційне середовище.

Вагомим політичним фактором виступає дисбаланс владних повноважень на різних рівнях; політична нестабільність, лобіювання та легалізацію незаконних форм фінансово-економічної діяльності. Відсутність політичних реформ та їх хибна ідеологія. Реформи, що формально проводяться, є популістичними та позбавлені системного характеру. Фрагментарні зміни не є суспільно вмотивованими та зорієнтованими – вони мають переважно суб'єктивну мотивацію і спрямовані на задоволення особистих чи вузько корпоративних інтересів головних політичних гравців.

Корупція в сфері військової безпеки призводить до низького рівня доброчесності в Україні, зокрема в сфері військової безпеки, величезного розриву між деклараціями про демократичність, заявами про боротьбу з корупцією, правову культуру, верховенство права та реальним станом забезпечення цих питань з боку політичного керівництва держави

На нашу думку, визначені вище політичні фактори створюють умови для вчинення корупційних злочинних діянь, поглиблюють економічну та політичну кризу в країні, а також безпосередньо впливають на зміну кількісних та якісних показників корупційної злочинності у сфері військової безпеки.

**Висновки.** Підсумовуючи дослідження політичних факторів корупційної злочинності у сфері військової безпеки зазначимо, що корупція у сфері військової безпеки, яка вчиняється вищим керівництвом Міністерства оборони України та Збройних сил, цілком можна вважати різновидом політичної корупції, оскільки сферою поширення політичної корупції є вищий рівень державного та регіонально управління.

Найбільш вагомими політичними факторами, які обумовлюють корупційну злочинність у сфері військової безпеки є: політична криза; нестабільність політичної волі; низький рівень фінансування соціальних потреб;

незадовільний стан кримінального переслідування корупції; низький рівень координації між суб'єктами запобігання корупції; недостатній рівень взаємодії з громадськістю; дисбаланс владних повноважень на різних

рівнях; відсутність комплексного підходу до формування політичної системи та повільного розвитку політичної культури та свідомості суспільства також живлять корупційне середовище.

### Анотація

У роботі досліджено політичні чинники корупційної злочинності у сфері військової безпеки. Найпоширенішими політичними факторами, що визначають корупційну злочинність у сфері військової безпеки, є: політична криза; відсутність політичної волі; низький рівень фінансування соціальних потреб; незадовільний стан кримінального переслідування корупції. Корупція у сфері військової безпеки призводить до низького рівня доброчесності в Україні, зокрема у сфері військової безпеки, величезного розриву між деклараціями про демократичність, заявами про боротьбу з корупцією, правова культура, верховенство права та реальний стан забезпечення цих питань політичним керівництвом держави. Вагомим політичним чинником є: дисбаланс силових повноважень на різних рівнях; політична нестабільність, лобіювання та легалізація незаконних форм фінансово-господарської діяльності. Відсутність політичних реформ та їх фальшива ідеологія. Формально проведені реформи популярні і позбавлені системного характеру. Фрагментарні зміни не є соціально вмотивованими та орієнтованими – вони переважно мають суб'єктивну мотивацію та спрямовані на задоволення особистих чи вузькокорпоративних інтересів основних політичних гравців. Корупція у сфері військової безпеки, яка вчиняється вищим керівництвом Міноборони України та Збройних Сил, цілком можна вважати різновидом політичної корупції, оскільки сферою політичної корупції є вищий рівень державного та регіонального управління. Найважливішими політичними чинниками, що визначають корупційну злочинність у сфері військової безпеки, є: політична криза; нестабільність політичної волі; низький рівень фінансування соціальних потреб; незадовільний стан кримінального переслідування корупції; низький рівень координації між суб'єктами запобігання корупції; недостатній рівень взаємодії з громадськістю; незбалансованість повноважень на різних рівнях; Відсутність комплексного підходу до формування політичної системи та повільний розвиток політичної культури та свідомості суспільства також живлять корупційне середовище.

**Ключові слова:** корупція, злочинність, фактори злочинності, воєнна безпека, політичні фактори.

### **Voitovych I.I. Political factors of corruption crime in the field of military security**

#### **Summary**

The work has examined the political factors of corruption crime in the field of military security. The most common political factors that determine corruption crime in the field of military security are: a political crisis; lack of political will; Low level of financing of social needs; the unsatisfactory state of criminal prosecution of corruption. Corruption in the field of military safety leads to a low level of integrity in Ukraine, in particular in the field of military safety, a huge break between declarations of democraticity, statements about the fight against corruption, legal culture, the rule of law and the real state of providing these issues by the political leadership of the state. A significant political factor is the imbalance of power powers at different levels; political instability, lobbying and legalization of illegal forms of financial and economic activity. Lack of political reforms and their false ideology. Reforms formally carried out are popular and devoid of systemic nature. Fragmentary

changes are not socially motivated and oriented – they are mainly subjective motivation and aimed at satisfying the personal or narrow corporate interests of the main political players. Corruption in the field of military safety, which is committed by the highest leadership of the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces, can well be considered a kind of political corruption, as the scope of political corruption is a higher level of state and regionally management. The most important political factors that determine corruption crime in the field of military security are: a political crisis; instability of political will; low level of funding for social needs; unsatisfactory state of criminal prosecution of corruption; low coordination level between subjects of corruption prevention; insufficient level of interaction with the public; imbalance of authorities at different levels; The lack of a comprehensive approach to the formation of a political system and slow development of political culture and consciousness of society also feed the corruption environment.

**Key words:** corruption, crime, crime factors, military security, political factors.

#### Список використаних джерел:

1. Френсіс Фукуяма Чому прозорість може бути поганим словом. URL : <https://zbruc.eu/node/40174/>
2. Ситник А. Збитки від корупції у державних підприємствах більші, ніж трансї МВФ. 2019. URL: [https://espreso.tv/news/2019/02/08/zbytky\\_vid\\_korupciyi\\_u\\_derzhavnykh\\_pidpruyemstvakh\\_bilshi\\_nizh\\_transhi\\_mvf\\_sytnyk/](https://espreso.tv/news/2019/02/08/zbytky_vid_korupciyi_u_derzhavnykh_pidpruyemstvakh_bilshi_nizh_transhi_mvf_sytnyk/)
3. За перший квартал у корупціонерів конфіскували 14 тисяч гривень – Держказначейство. Економічна правда. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/04/17/659511/>.
4. Руфанова В.М. Запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів : монографія / В. М. Руфанова, О. О. Титаренко. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2012. – 200 с.
5. Маркєєва О. Корупція як негативний чинник реформ сектору безпеки. Посилення доброчесності та протидія корупції в оборонному секторі України: збірник матеріалів міжнародної конференції. За ред. О. О. Котелянець. К. : НІСД, 2011. 48 с.
6. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : [монографія]. К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.
7. Мельник В. М. Основні причини корупції в Україні та шляхи її подолання. В. М. Мельник, Н. В. Корень // Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України. 2018. № 2. С. 207-221. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps\\_2018\\_2\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps_2018_2_18)
8. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. Українське юридичне товариство. 2009. URL : <http://justice.org.ua/politika-i-pravo-podiji-fakti-komentari/politichna-koruptsiya-sutnist-chinniki-zasobi-protidiji>
9. Поляков Л. До питання корупції в оборонній сфері України. Посилення доброчесності та протидія корупції в оборонному секторі України: збірник матеріалів міжнародної конференції. За ред. О. О. Котелянець. К. : НІСД, 2011. 48 с.

Качмар В.Я.

аспірант

Національна академія управління

## СТАНОВЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ В УКРАЇНІ

**Актуальність теми, постановка проблеми.** Практичне знищення або пошкодження об'єктів культурної спадщини пов'язане з тим, що такого роду об'єкти виявилися включеними в ринковий оборот через фінансову привабливість земельних ділянок, на яких вони розташовані. Подібна привабливість неминуче спонукає підприємців до «освоєння» об'єктів культурної спадщини. Численні факти руйнування або пошкодження пам'яток історії і культури, культурних цінностей відбуваються і з різних причин: з метою заволодіння земельними ділянками, на яких вони розташовані; для відправки об'єктів культурної спадщини за допомогою корумпованих чиновників в офшорні компанії; через рейдерські захоплення. Найчастіше такі знищення або пошкодження об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей здійснюються особами, в обов'язки яких входить забезпечення збереження об'єктів культурної спадщини. Все це вказує на актуальність дослідження забезпечення захисту об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей усіма правовими заходами, серед яких головна роль відведена кримінальному законодавству.

**Стан дослідження проблеми.** Загальні та спеціальні аспекти розвитку кримінально-правової охорони культурних цінностей в Україні досліджувались такими науковцями, як В.І. Акуленко, О.О. Алексєєв, К.В. Гуляков, Н.І. Кудерська, М.С. Пономарьова, С.П. Репецький, Є.В. Фесенко, С.С. Яценко та інші. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання періодизації та харак-

терних особливостей різних періодів історії становлення кримінально-правової охорони культурних цінностей в Україні.

**Мета і завдання статті.** Метою статті є історична реконструкція процесу формування кримінально-правової охорони культурних цінностей в Україні, завданням статті виступає аналітична інтерпретація і характеристика тенденцій періодів становлення даного кримінально-правового феномену.

**Основний матеріал.** Кримінально-правова охорона об'єктів культурної спадщини (пам'яток історії та культури) народів, культурних цінностей має глибоке історичне коріння, обумовлені проходженням тривалого шляху зародження і розвитку понять «культурні цінності», «пам'ятники історії і культури». І на різних етапах розвитку державності вони мали свої особливості. У середньовічний період самостійна кримінальна відповідальність за знищення або пошкодження об'єктів культурної спадщини як пам'яток історії та культури, так і культурних цінностей була відсутня. Спочатку простежити виникнення кримінально-правової охорони зазначених предметів можна на прикладі кримінально-правової охорони предметів, що мають культурну цінність. Їх виникнення пов'язане, по-перше, з появою ознак предмета, що має релігійну або культурну цінність; по-друге, з початком кримінально-правової охорони подібного роду предметів тільки від розкрадань. Так, професор О. І. Чистяков стосовно XI ст. говорить про такі види розкрадань, як: розкрадання майна, що належить церквам; розкрадання з церкви; розкрадання з закри-

того приміщення, оселі. За великим рахунком багато хто вважає, що в перерахованих випадках мова йде про злочини проти держави, а не культурних цінностей [1, с. 53].

Початок діяльності щодо збереження національної культурної спадщини й кримінально-правового забезпечення охорони пам'яток історії та культури на території України припадає на момент входження українських земель до складу Російської імперії, що пов'язано передусім з ім'ям Петра Першого. При цьому справедливо буде відмітити, що законодавча ініціатива російських властителів щодо охорони старожитностей завжди знаходила підтримку в національно свідомій українській громадськості, її видатних діячів, що пов'язано з іменами Петра Могили й Івана Мазепи. Петро Перший був завзятим колекціонером різних артефактів і «популяризатором» науки, що призвело до появи першого законодавчого пам'яткоохоронного акта загального характеру, виданого 13 лютого 1718 року, який мав назву «О сдаче старинных редкостей комендантам», у ньому пропонувалося всім, «кто найдет в земле или в воде какие старинные вещи: ... старые подписи на каменьях, железе или меди, или какое старое и ныне необыкновенное ружье, посуду и прочее все, что зело старо и необыкновенно», здавати їх за гроші комендантам. Крім того, в указі від 16 лютого 1721 року зазначено, що необхідно збирати в єпархіях і по монастирях «древние жалованные грамоты и другие куриозные письма оригинальные, также книги исторические, рукописные и печатные. рукописные на хартиях и на бумаге церковные и гражданские летописцы, степенные, хронографы и прочие сим подобные», а знахідки, «не переплавливая, присылать в Берг и Мануфактур Коллегию, а во оной потому же не переплавливая, об оных докладывать его величеству». Наведене свідчить, що в цей період започаткована систематизація об'єктів старовини, що підлягали охороні з боку держави. Так, визначені певні види культурних цінностей. Зокрема, в Указі 1718 року перераховувалися предмети, що

мають історичне значення, а в Указі 1721 року окремо згадувалися золоті речі та документи, а також історичні місця й об'єкти. Однак після смерті Петра Першого якась системна законодавча діяльність з охорони пам'яток майже припинилася [2, с. 184].

У подальшому захист від руйнування старовинних споруд певною мірою регулювався на підставі Будівельного статуту Російської імперії, який був затверджений в 1833 р. в складі Зводу законів Російської імперії, а з 1 січня 1835 р. набув чинності. Відповідні положення статуту були доволі загальні і встановлювали обов'язок дбати про «утримання в задовільному стані («исправности») громадських будівель та пам'ятників», «виправлення та підтримку старовинних будівель» («древних зданий») міські управи та власників (глава II, ст. 181, примітка 3). Загальний нагляд за дотриманням цієї норми покладалася на відділи поліції на місцях. На неконкретність та недостатність цих норм ще у 1898 р. зверталася увага представниками громадськості. Будь-які дії щодо об'єктів церковного зодчества погоджувалися через єпархіальні управління з остаточними висновками Святейшого Синоду. Створена у 1859 р. при Міністерстві імператорського двору Імператорська археологічна комісія з 1889 р. отримала виключне право проведення і нагляду за археологічними розкопками та великими земляними роботами на всій території Російської імперії, а також здійснювала контроль за проведенням ремонту та реставрації «монументальних пам'яток старовини» спільно з Академією мистецтв. В той же час, діяли норми, які додатково регулювали питання знахідок скарбів на державних землях. Російський уряд неодноразово видавав розпорядження та циркуляри щодо збирання відомостей по губерніях про наявні пам'ятки старовини і мистецтва. Зокрема, станом на 1902 р. чергова така кампанія була практично завершена, а зібрані дані зосереджувалися в Департаменті загальних справ Міністерства внутрішніх справ. Однак у багатьох випадках відомості туди



подавалися не фахівцями, а місцевими відділками поліції, або й безпосередньо приставами чи урядниками, тож наукове значення та достовірність зібраних відомостей викликала сумніви в представників громадськості, яка дбала про збереження культурної спадщини [3, с. 9].

З приходом у 1917 році до влади більшовиків почався етап фактично безконтрольного ставлення до культурної спадщини країни. Використання терміну „грабуї награвоване” призвів до нищення монументальних пам’яток та відвертого розкрадання національної культурної спадщини. Перші роки радянської влади можемо охарактеризувати двома основними напрямками у втраті пам’яток культури, це, по-перше, вивіз предметів старовини за кордон емігрантами та, по-друге, знищення пам’яток революційно налаштованими масами. Певну підтримку по другому пункту здійснювала й офіційна влада радянської країни. 14 квітня 1917 року вийшов декрет Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки (РНК РРФСР) „Про знесення пам’ятників, споруджених на честь царів та їх слуг, і вироблення проектів пам’ятників Російської соціалістичної революції”. Відповідно до декрету, в термін до 1 травня необхідно було знести пам’ятники, так звані „потворні істукани”, які на думку нової влади не становили ні історичної, ні художньої цінності. Проте, в цей же час можемо спостерігати і процеси, направлені на збереження загальнонародного культурного надбання країни. 4 березня 1917 року, з ініціативи О. Горького та за участі відомих письменників та художників, пройшла нарада щодо питання збереження історичних пам’яток. За її результатами перед Тимчасовим урядом та Петроградською Радою робітничих і солдатських депутатів були поставлені невідкладні питання щодо охорони історико-художніх цінностей, які залишалися в колишніх царських та великокняжих палацах в Петрограді, Царському Селі, Гатчині, Петергофі, Москві, Варшаві, Криму,

Біловезькій пуші, музеях – Російському, Ермітажі, Оружейній палаті, Херсонському і Керченському археологічних та інших [4, с. 117]. Реагуючи на звернення науковців та розуміючи питання необхідності збереження історико-культурних цінностей, Петроградська Рада вже 8 березня у газеті „Известия” видало Відозву ради робітничих і солдатських депутатів, яка заклала підвалини ставлення до пам’яток культури: «Громадяни, старих хазяїв немає, після них лишилася величезна спадщина. Тепер вона належить всьому народові. Громадяни, бережіть цю спадщину, бережіть картини, статуї, будівлі – це втілення духовної сили вашої та предків ваших. Мистецтво – це те прекрасне, що талановиті люди зуміли створити навіть під гнітом деспотизму і що свідчить про красу, про силу людської душі. Громадяни, не торкайтесь жодного каменя, оберігайте пам’ятники, будівлі, старі речі, документи – все це ваша історія, ваша гордість. Пам’ятайте, що все це ґрунт, на якому зростає ваше нове народне мистецтво» [5, с. 15-16].

Відання пам’ятниками культури й природи на той час покладалося на Народний комісаріат освіти УРСР. До його обов’язків входили: реєстрація, вивчення та обстеження їх, розробка планів дослідження та вжиття заходів щодо ремонту і реставрації, догляд за утриманням. Отже, саме цим Положенням на вітчизняних теренах було започатковано державну систему охорони культурних надбань, і в цьому полягає його історична значущість. Водночас воно стало науковою основою, на якій згодом отримали розвиток методологічні принципи пам’яткоохоронної науки й засади державної політики у сфері охорони культурної спадщини. Так, у 1926 році на рівні окружних виконкомів приймаються ухвали „Про охорону пам’ятників старовини, мистецтва і природи” і пунктом про охорону пам’ятників доповнюються „Тимчасові правила з будівництва”. Функції органу охорони культурної спадщини переходять до краєзнавчих музеїв. А вже у 1932 році була проведена

перереєстрація пам'яток архітектури і складені державні списки, а також первинна документація на пам'ятники, з вказівкою точних адрес, проведена велика організаційна робота по залученню власників і орендарів до впорядкування і правильної експлуатації цих будівель, встановлені охоронні дошки [6, с. 8].

Проте охорона та збереження пам'яток мала й трагічні моменти. Так, поширеними були факти руйнування, знищення культових споруд, пам'яток матеріальної культури. Використовуючи гасла боротьби з релігією та планами перебудови і реконструкції населених пунктів, приймалися рішення про руйнування культурних надбань. У резолюції ЦК КП (б) У від 30 червня 1928 р. "Про релігійний рух і антирелігійну пропаганду" вказувалося, що "релігійні організації, що за перших часів революції протистояли нам як давня монархічна антирадянська сила, за останніх часів, зменшуючи свої демонстративні антирадянські виступи, намагаються вести свою релігійну пропаганду, мобілізуючи маси, прикриваючись лояльністю до Радянської влади". Пам'ятки старовини та мистецтва потрапляють у центр боротьби суспільно-політичних ідей, стають важливим елементом політичного та громадського життя. Масове нищення української культури, пам'яток, що було продиктовано ідеологічними засадами більшовицької партії в середині 30-х рр., призвело до ліквідації великої кількості заповідників. Загалом радянський етап характеризувався тим, що законодавство про охорону культурної спадщини того часу формувалося на підставі ідеології, задекларованої в нормативних документах правлячої партії; цінність та засоби збереження чи використання пам'яток історії і культури значно залежали від їх відповідності ідеалам панівної політики, що призвело до втрати чи знищення багатьох. При дослідженні розвитку законодавства щодо охорони об'єктів культурної спадщини радянського етапу (за радянських часів) можуть бути виділені три підетапи:

– перший підетап: 1917-1944 рр., на якого почали створюватися організаційно-правові засади розвитку охорони культурної спадщини;

– другий підетап: 1944-1960 рр., який характеризується частковим упорядкуванням законодавства про культурну спадщину.

– третій підетап: 1960-1990 рр., важливими рисами якого є розвиток законодавства у сфері архітектури і містобудування, музейної справи, прийняття нормативних актів щодо впорядкування справи обліку та охорони пам'ятників архітектури, створення державних історико-архітектурних заповідників [7, с. 25].

У період розвитку державотворення незалежної України кримінально-правова охорона культурної спадщини розвивається у рамках норм Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів, проте, дослідники констатують наявність значної міри системних правових прогалин у цьому правовому механізмі.

Зокрема, варто констатувати наявність наступних правових проблем:

1. Неузгодженості та методологічні недоліки реєстрації об'єктів культурної спадщини.

І досі не завершене формування Державного реєстру нерухомих пам'яток України, не в останню чергу через складну і таку, що потребує значних коштів, процедуру підготовки відповідних документів. Одним із найбільш негативних наслідків такого зволікання є втрата великої кількості об'єктів, знищених, як правило, з метою звільнення місць під забудову [8]. Фахівці також вказують на численні недоліки методологічного характеру в підготовці Державного реєстру – відсутність уніфікованої термінології, неточності у часовій і просторовій ідентифікації об'єктів тощо.

На даний час відсутня повна зведена інформація про зміст даного реєстру. На сайті Міністерства культури України міститься лише перелік пам'яток місцевого значення. Перелік об'єктів культурної спадщини національного значення, включених до Державного реєстру

нерухомих пам'яток України, знаходиться окремо як Додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 р. № 928 «Про занесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України». Хоча, згідно з ст. 16 Закону України «Про охорону культурної спадщини», «центрального орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини забезпечує публікацію Реєстру та внесених до нього змін у спеціалізованому періодичному виданні», ця норма Закону досі не виконується.

Нині Державний реєстр нерухомих пам'яток України – це не цілісний документ, яким йому належало б бути, а «комплекс офіційних документів, які містять перелік усіх пам'яток архітектури, історії, археології і монументального мистецтва національного значення, а також перелік національних історико-культурних заповідників» [9].

Така ситуація свідчить про недосконалість правової і методологічної бази укладання Державного реєстру нерухомих пам'яток України, недостатню відкритість і прозорість цього процесу.

Паралельно з цим реєстром існує Державний реєстр національного культурного надбання, створений відповідно до «Основ законодавства України про культуру» 1992 р. (пункт про нього увійшов і до Закону України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. (ст. 16), прийнятого на заміну згаданих «Основ»). Згідно з Положенням про Державний реєстр національного культурного надбання (Постанова Кабінету Міністрів України № 466 від 12 серпня 1992 р.), до нього мали включатися пам'ятки тих самих типів, що входять до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, а також пам'ятки «образотворчого і декоративно-ужиткового мистецтва; документальні пам'ятки – унікальні акти державності, інші важливі архівні матеріали, кіно-, фото- і фотодокументи, старовинні рукописи, рідкісні друковані видання» [10].

Обидва реєстри мають відмінності за суб'єктами їх формування, а також за змістом і правовим статусом.

2. Відображений у законодавстві конфлікт інтересів між суб'єктами містобудування, з одного боку, і суб'єктами дослідження, охорони та популяризації культурної спадщини, з іншої. Типовим прикладом цього є прийнятий 17 лютого 2011 р. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», яким були скасовані положення законів «Про охорону культурної спадщини» та «Про охорону археологічної спадщини» щодо обов'язковості погодження центральним та місцевими органами охорони культурної спадщини програм та проектів будівельних робіт на територіях історико-культурних заповідників, в охоронних зонах об'єктів культурної спадщини тощо, а також про обов'язковість археологічної експертизи на територіях майбутньої забудови. Це становить серйозну загрозу для нерухомих об'єктів національного культурного надбання, збереження автентичності історичних культурних ландшафтів, їх туристичного потенціалу.

3. Відсутність дієвого контролю за дотриманням чинного законодавства у сфері охорони культурної спадщини. Через це маємо непоодинокі випадки, коли власники чи користувачі таких об'єктів не підписують охоронні договори, хоча така вимога міститься у Законі «Про охорону культурної спадщини», і не несуть за це жодної відповідальності, як і за спотворення об'єкта у ході несанкціонованих ремонтних робіт чи, навіть, за його знищення внаслідок недбалства [11].

**Висновки.** Отже, історія становлення кримінально-правової охорони об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей сформована у чотирьох періодах: 1) розвиток даної кримінально-правової охорони за період Середньовіччя; 2) період входження України до складу іноземних держав; 3) період перебування у складі СРСР та 4) сучасний період. Генеза даного процесу демонструє наявність відповідних характер-

них тенденцій: по-перше, диференціації відповідальності за знищення або пошкодження в залежності від правового статусу і сутнісних ознак предметів, по-друге, посилення кримінальної відповідальності за посягання

на об'єкти культурної спадщини, культурні цінності. Перспективами подальших досліджень слід визначити дослідження соціальної обумовленості аналізованих злочинних посягань.

### **Анотація**

Актуальність статті полягає в тому, що практичне знищення або пошкодження об'єктів культурної спадщини пов'язане з тим, що такого роду об'єкти виявилися включеними в ринковий оборот через фінансову привабливість земельних ділянок, на яких вони розташовані. Подібна привабливість неминуче спонукає підприємців до «освоєння» об'єктів культурної спадщини. Численні факти руйнування або пошкодження пам'яток історії і культури, культурних цінностей відбуваються і з різних причин: з метою заволодіння земельними ділянками, на яких вони розташовані; для відправки об'єктів культурної спадщини за допомогою корумпованих чиновників в офшорні компанії; через рейдерські захоплення. Найчастіше такі знищення або пошкодження об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей здійснюються особами, в обов'язки яких входить забезпечення збереження об'єктів культурної спадщини. Все це вказує на актуальність дослідження забезпечення захисту об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей усіма правовими заходами, серед яких головна роль відведена кримінальному законодавству. У статті здійснено історичну реконструкцію процесу формування кримінально-правової охорони культурних цінностей в Україні, та проведено аналітичну інтерпретацію і характеристику тенденцій різних періодів. Здійснено аналіз розвитку даної кримінально-правової охорони за період Середньовіччя, період входження України до складу іноземних держав, період перебування у складі СРСР та сучасний період. Зроблено висновок, що історія становлення кримінально-правової охорони об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей сформована у чотирьох періодах: 1) розвиток даної кримінально-правової охорони за період Середньовіччя; 2) період входження України до складу іноземних держав; 3) період перебування у складі СРСР та 4) сучасний період. Генеза даного процесу демонструє наявність відповідних характерних тенденцій: по-перше, диференціації відповідальності за знищення або пошкодження в залежності від правового статусу і сутнісних ознак предметів, по-друге, посилення кримінальної відповідальності за посягання на об'єкти культурної спадщини, культурні цінності.

**Ключові слова:** культурні цінності, культурна спадщина, кримінально-правова охорона, кримінально-правова відповідальність.

### **Kachmar V.Ya. Formation of criminal and legal protection of cultural values in Ukraine**

#### **Summary**

The relevance of the article is that the practical destruction or damage of cultural heritage sites is due to the fact that such objects were included in the market turnover due to the financial attractiveness of the land on which they are located. Such attractiveness inevitably encourages entrepreneurs to «master» cultural heritage sites. Numerous facts of destruction or damage of monuments of history and culture, cultural values occur for various reasons: for the purpose of taking possession of the land plots on which they are located; to send cultural heritage sites with the help of corrupt officials to offshore companies; due to raider captures. Most often such destruction or damage of objects of cultural heritage, cultural values is carried out by the persons whose duties include maintenance of preservation of objects of cultural heritage. All this indicates the relevance of the study of ensuring the protection of cultural heritage sites, cultural values by all legal measures, among which the main role

is given to criminal law. The article carries out a historical reconstruction of the process of formation of criminal law protection of cultural values in Ukraine, and provides an analytical interpretation and characterization of trends in different periods. An analysis of the development of this criminal law protection during the Middle Ages, the period of Ukraine's accession to foreign countries, the period of stay in the USSR and the modern period. It is concluded that the history of formation of criminal-legal protection of objects of cultural heritage, cultural values is formed in four periods: 1) development of this criminal-legal protection for the period of the Middle Ages; 2) the period of Ukraine's accession to foreign states; 3) the period of being part of the USSR and 4) the modern period. The genesis of this process demonstrates the presence of relevant characteristic trends: first, the differentiation of liability for destruction or damage depending on the legal status and essential features of objects, and secondly, the strengthening of criminal liability for encroachment on cultural heritage, cultural values.

**Key words:** cultural values, cultural heritage, criminal protection, criminal liability.

#### Список використаних джерел:

1. Отечественное законодательство XI–XX веков : в 2 ч. / под ред. О.И. Чистякова. М., 1999. Ч. I : XI–XIX вв. 464 с.
2. Гуляков К. В. Ранні етапи формування законодавства про охорону об'єктів історичної та культурної спадщини. *Юридичний бюлетень*. Випуск 13. 2020. С. 182 – 186.
3. Культурна спадщина в контексті «Зводу пам'яток історії та культури України» / Кот С. І. (відповідальний редактор), Денисенко Г. Г., Івакін Г. Ю., Катаргіна Т. І., Ковпаненко Н.Г., Скрипник П.І., Тимофієнко В.І., Титова О.М., Федорова Л.Д. К.: Інститут історії України, 2015. 486 с.
4. Алексеев О.О. Формування пам'яткоохоронного законодавства в перші роки радянської влади (1917-1920 рр.). *Наукові праці історичного факультету*. 2009. № 27. С. 117-120.
5. Акуленко В. Охорона пам'яток культури в Україні (1917–1990) / В. І. Акуленко. К. : Вища школа, 1991. 274 с.
6. Пам'яткознавство: правова охорона культурних надбань : [зб. док.] / упоряд.: Л.В. Прибега. К. : Ін-т культурології Акад. мистец. України, 2009. 416 с.
7. Кудерська Н. І. Становлення і розвиток законодавства про охорону культурної спадщини в Україні. *Університетські наукові записки*, 2011, № 3 (39), с. 20-26.
8. «Багатьом пам'ятки сьогодні заважають». Інтерв'ю з Миколою Пархоменком, першим заступником голови Українського товариства охорони пам'яток історії та культури. 26.06.2008. URL: <http://www.pamjatky.org.ua/ShowInterview.aspx?ID=90>
9. Реєстр національного культурного надбання URL : <http://www.oko.kiev.ua/Reestr.jsp>
10. Положення про Державний реєстр національного культурного надбання. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1992 р. № 466 «Про затвердження Положення про Державний реєстр національного культурного надбання».
11. Литвиненко О.М. «Проблеми актуалізації українських пам'яток культури». Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/problemi-aktualizacii-ukrainskikh-pamyatok-kulturi-analitichna>

Льошенко О.Ю.

*аспірант кафедри кримінального процесу, детективної  
та оперативно-розшукової діяльності  
Національний університет «Одеська юридична академія»*

## ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ ЯК СКЛАДОВА ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД: КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ АСПЕКТ

**Актуальність теми.** Відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження та забезпечення є головним обов'язком держави [1]. Відтак, розбудова України як демократичної, правової держави має базуватися на неухильному дотриманні основоположних прав і свобод людини, забезпеченні законності та верховенства права. Одним із таких надзвичайно важливих і пріоритетних прав, яке гарантовано не лише на рівні національного законодавства, а й загальновизнаними міжнародно-правовими актами у сфері захисту прав і свобод людини, є право на справедливий суд.

Забезпечення вказаного права є необхідною умовою визнання України повноцінним членом європейського правового простору. Тим часом, правозастосовна практика реалізації права на справедливий суд у кримінальному процесі України свідчить про існування низки законодавчих недоліків і прогалин, що призводить не лише до його порушення, а й інших прав, свобод та законних інтересів людини. Наочним свідченням зазначеного є значна кількість звернень громадян України до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо порушення права на справедливий суд. Водночас, урахуваючи міжнародні зобов'язання, які взяла на себе Україна з часу ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., актуальним залишається питання щодо приведення національного законодавства у відповідність до

міжнародних актів, якими гарантовано реалізацію права на справедливий суд у кримінальному процесі.

Однією зі складових забезпечення вказаного права є доступ до правосуддя, щодо реалізації якого на практиці виникає ряд суперечностей, а, відповідно, окреслене зумовлює актуальність даної наукової статті.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика реалізації права на справедливий суд та доступу до правосуддя завжди викликала жвавий науковий інтерес, з огляду на що, різноманітні її аспекти досліджувалися представниками різних галузей юридичної науки. Серед вітчизняних правників означеній тематиці присвятили свої праці Ю. П. Аленін, О. А. Банчук, Г. І. Бережанський, Н. М. Грень, І. В. Гловюк, І. М. Жаровська, С. М. Зеленський, О. І. Коровайко, У. З. Коруц, О. Л. Котович, Д. Є. Крикливець, О. П. Кучинська, О. В. Лемак, А. В. Лужанський, С. В. Лунін, Л. М. Лобойко, Ю. М. Мирошніченко, О. М. Овчаренко, М. А. Погорецький, О. Б. Прокопенко, Н. Ю. Сакара, Н. П. Сиза, Р. С. Сопільник, С. В. Степанова, О. С. Ткачук, Е. Л. Трегубов, Т. І. Фулей, О. Г. Шило, О. Г. Яновська та інші. Вказані вчені зробили значний внесок у розвиток науки кримінального процесу, проте мало дослідженою залишається тематика визначення доступу до правосуддя як одна зі складових права на справедливий суд.

Таким чином, в умовах євроінтеграційних процесів, реформування та приведення національного законодавства у відповідність

до вимог міжнародно-правових актів у сфері захисту прав і свобод людини, проведення комплексного дослідження щодо доступу до правосуддя як однієї зі складових права на справедливий суд, є цілком виправданим і доцільним. Все це свідчить про актуальність обраної теми, що й обумовило її вибір.

**Метою статті** є дослідження доступу до правосуддя як однієї зі складових права на справедливий суд.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 7 КПК України [2], доступ до правосуддя є однією із загальних засад кримінального провадження, зміст якої розкривається в положенні ч. 1 ст. 21 КПК України, згідно з яким кожному гарантується право на справедливий суд та вирішення справи в розумні строки незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону. З аналізу змісту ст. 21 КПК України вбачається, що в ній по суті регламентується дві взаємопов'язані та взаємодоповнюючі засади – доступ до правосуддя та обов'язковість судових рішень. Таке бачення законодавця є цілком закономірним, адже їх взаємозв'язок є беззаперечним.

Доступ до правосуддя в контексті кримінального провадження передбачає надання учасникам провадження можливість звертатися до суду за захистом порушених прав та законних інтересів з метою їх відновлення. В практиці ЄСПЛ щодо питання реалізації права на доступ до суду чітко визначився підхід, згідно з яким особі має бути забезпечена можливість звернутися до суду для вирішення певного питання, і держава не повинна вводити правові або чинити нелегітимні перешкоди для реалізації цього права. Тому досягнення завдань кримінального провадження можливе, лише якщо учасники кримінального провадження та інші особи будуть впевнені у тому, що судові рішення буде виконане у встановлений строк, в повному обсязі і без необґрунтованих зволікань [3, с. 49].

З приводу цього варто взяти до уваги позицію ЄСПЛ, викладену в пункті 51 рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти

України», де ЄСПЛ повторює, що право на суд, захищене ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, було б ілюзорним, якби національна правова система Високої Договірної Сторони дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове для виконання судові рішення залишалося невиконаним на шкоду будь-якій зі сторін. Ефективний доступ до суду включає право на виконання судового рішення без невиконаних затримок [4].

Невиконання судових рішень кваліфікується ЄСПЛ не лише як порушення п. 1 ст. 6 Конвенції, але і як порушення інших конвенційних прав. У справі «Войтенко проти України» ЄСПЛ визнав порушення п. 1 ст. 6, ст. 13 та ст. 1 протоколу № 1 до Конвенції. Він зазначив, що рішення українського суду залишалось невиконаним через відсутність бюджетних коштів та законодавчих заходів. ЄСПЛ констатував, що неможливість заявника домогтися виконання його рішення протягом чотирьох років, крім порушення ст. 6, становить втручання у його право на мирне володіння майном у розумінні ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції. Як наслідок, заявникові було здійснено відшкодування немайнової шкоди та відшкодування витрат [5].

На превеликий жаль, ЄСПЛ констатує невтішну практику, яка склалась в нашій державі з приводу виконання судових рішень. Прикладом цьому є наведене «пілотне» рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України». ЄСПЛ зазначає, що ця справа стосується існуючої проблеми, яка постійно нагадує про себе, породжуючи порушення Конвенції, які найчастіше виявляє ЄСПЛ у справах проти України; більше ніж половина рішень, винесених ЄСПЛ у справах проти України, стосуються питання тривалого невиконання остаточних судових рішень, відповідальність за які несуть органи влади України. ЄСПЛ зауважує, що одне з перших таких рішень, яке було винесено в 2004 році у справі Войтенка, ґрунтувалося на фактах, подібних до фактів у цій справі. Справа ж «Юрій Миколайович Іванов проти України»,

за слушним зауваженням І. І. Бруса, свідчить про те, що питання тривалого невиконання остаточних рішень та відсутності ефективних засобів юридичного захисту у правовій системі України залишаються невирішеними попри той факт, що існують відповідні рішення ЄСПЛ з чіткими закликами до Уряду вжити необхідних заходів для вирішення таких питань [6, с. 33].

Зокрема, відповідно до Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 1787 (2011) від 26 січня 2011 р. «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» існування основних системних недоліків, які викликають велику кількість повторюваних висновків щодо порушення Конвенції, пов'язане, зокрема, з хронічним невиконанням рішень національних судів. У Резолюції також наголошується на необхідності України терміново розробити та прийняти комплексну стратегію щодо вирішення ситуації, за якої значна кількість остаточних судових рішень залишається невиконаною, а також запровадити ефективні національні механізми правового захисту [7].

Про важливість засади обов'язковості судових рішень, яка до того ж є конституційною (п. 9 ч. 2 ст. 129 Конституції України), свідчить також встановлення кримінальної відповідальності за невиконання судового рішення (ст. 382 КК України), а саме умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкоджання їх виконанню (ч. 1 ст. 382 КК України). При цьому умисне невиконання службовою особою рішення ЄСПЛ є кваліфікуючою обставиною цього кримінального правопорушення (ч. 4 ст. 382 КК України).

Обов'язковість судових рішень, як засада організації судової влади, передбачена Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. [8]. Так, відповідно до ч. 2 ст. 13 цього Закону, судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і

юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Обов'язковість врахування (преюдиційність) судових рішень для інших судів визначається законом. Тож, цілком справедливим з цього приводу є зауваження авторів науково-практичного коментаря до КПК України, що саме ця норма конкретизується у засаді кримінального провадження – обов'язковості судових рішень. Про це наочно свідчить вимога ч. 2 ст. 21 КПК України, відповідно до якої вирок та ухвала суду, що набрали законної сили в порядку, визначеному КПК України, є обов'язковими і підлягають безумовному виконанню на всій території України. До того ж у ст. 533 КПК України додатково розкривається це положення, де безпосередньо вказується, що вирок або ухвала суду, які набрали законної сили, обов'язкові для осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, а також для всіх фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх службових осіб, і підлягають виконанню на всій території України [9].

Виконання будь-якого судового рішення є невід'ємною стадією процесу правосуддя, а, отже, має відповідати вимогам ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Відповідно ж до ст. 13 Конвенції кожен, чий права і свободи, викладені в Конвенції, порушуються, має право на ефективний правовий захист у відповідному національному органі, навіть якщо порушення вчинили офіційні особи.

Обов'язковість рішень суду як засада судочинства конкретизується у вітчизняному процесуальному законодавстві та пов'язується з набранням рішеннями законної сили. Вирок або ухвала суду першої інстанції, ухвала слідчого судді, за загальним правилом, визначеним у ст. 532 КПК України, набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, якщо таку скаргу не було подано. У разі ж подання апеляційної скарги судові рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після ухвалення рішення судом



апеляційної інстанції. Якщо строк апеляційного оскарження буде поновлено, вважається, що вирок чи ухвала суду, ухвала слідчого судді не набрала законної сили. Судові рішення суду апеляційної та касаційної інстанцій набирають законної сили з моменту їх проголошення. Ухвали слідчого судді та суду, які не можуть бути оскаржені, набирають законної сили з моменту їх оголошення [2].

Засада доступу до правосуддя впливає зі ст. 55 Конституції України, яка визначає, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Відповідно до положень цієї статті кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. А відповідно до ч. 3 ст. 8 Конституції України звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [1]. На стадії досудового розслідування, з огляду на її специфіку, не суд, а уповноважені особи органів досудового розслідування, прокурор у межах своїх повноважень здійснюють функції, спрямовані на виконання вимог, пов'язаних із повним, всебічним і неупередженим дослідженням обставин кримінального провадження, передбачених у ст. 2 КПК України [2]. Зважаючи на пріоритетність завдання кримінального провадження щодо захисту особи, охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, на законодавчому рівні має бути передбачена можливість особи безперешкодно та негайно звернутися до суду за захистом та відновленням своїх прав та інтересів. З огляду на це, оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування, передбачене главою 26 КПК України, є основним способом захисту порушених прав особи. В цьому аспекті, за цілком слушним зауваженням О. І. Коро-

вайко, судовий контроль на стадії досудового розслідування є особливим видом здійснення правосуддя, а відновлення порушених прав – найважливішою функцією судової влади [10, с. 289; 11, с. 241].

ЄСПЛ також однією з основоположних складових права на справедливий суд визнає публічність судового розгляду, зокрема, через його відкритість. Наприклад, у справі «Дінне проти Франції» (*Diennet v. France*) ЄСПЛ наголошено, що проведення судових засідань у відкритому режимі є основоположним принципом, утіленим у п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема, відповідно до положень цього пункту «судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя» [14].

Як зауважує Ю. І. Матат, згідно з положеннями Конвенції, вимога публічності судового розгляду має на меті захист підсудних у кримінальному процесі від відправлення правосуддя за зачиненими дверима й забезпечення більшої його прозорості для підтримання авторитету судової влади в очах громадськості. Але це право не є абсолютним, оскільки у п. 1 ст. 6 Конвенції чітко зазначені винятки, за яких допускається обмеження даного права, при цьому завжди варто виходити з презумпції на користь публічного слухання, а винятки мають бути чітко зумовлені обставинами справи на підставі суворої перевірки на їх необхідність. Так само суд не зобов'язаний проголошувати повний текст рішення у ході відкритого засідання – публікації у письмовому вигляді буде достатньо, при цьому текст рішення має бути доступ-

ним в канцелярії для ознайомлення, на що неодноразово у своїх рішеннях наголошував ЄСПЛ [15, с. 34].

Таким чином, право на суд передбачає право учасника спору на вільний та ефективний доступ до суду, який правомочний вирішити його справу. При цьому слід взяти до уваги те, що дане право не є абсолютним і може допускати певні обмеження. Так, у п. 38 рішення ЄСПЛ у справі «Golder v. the United Kingdom» від 21 лютого 1975 року зазначено, що обмеження права доступу до правосуддя допускається виходячи з того, що за своєю природою воно вимагає правового врегулювання державою, яке може змінюватися залежно від місця та часу, відповідно до потреб та ресурсів як суспільства, так і конкретних осіб. Оскільки при встановленні подібного врегулювання держави користуються певною свободою розсуду, таке регулювання жодним чином не повинно наносити шкоду суті даного права і вступати у конфлікт з іншими правами, закріпленими у Конвенції [12]. У свою чергу, в п. 63 рішення ЄСПЛ у справі «Podbielski and PPU Polpure v. Poland» від 26 липня 2005 року вказано, що обмеження права на доступ, особливо щодо умов прийнятності апеляційної скарги, повинні застосовуватись з легітимною метою та мають зберігати пропорційність між застосовуваними

засобами та поставленою метою. ЄСПЛ наголосив, що відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції, якщо в національному правопорядку існує процедура апеляції, держава має гарантувати, що особи, які знаходяться під її юрисдикцією, мають право у апеляційних судах на основні гарантії, передбачені ст. 6 Конвенції. При цьому, мають бути враховані особливості провадження, що розглядається, та сукупність проваджень, що здійснювались відповідно до національного правопорядку, а також роль апеляційного суду у них [13].

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, зазначимо, що право на доступ до правосуддя є одним із фундаментальних прав людини, яке дозволяє захистити належним чином свої права та інтереси. Розмежовуючи поняття «право на суд», «право на справедливий судовий розгляд» і «право на доступ до правосуддя», доходимо до висновку, що перше є найбільш широким і включає в себе право доступу до правосуддя та процесуальні гарантії справедливого судового розгляду. При цьому, з урахуванням нормативно-правового закріплення, пропонуємо гарантії доступу до правосуддя поділити на дві групи: 1) загальні – передбачені у відповідних нормах міжнародно-правових актах; 2) спеціальні – передбачені в національному кримінальному процесуальному законодавстві.

### Анотація

У статті розглядається доступ до правосуддя як одна із складових права на справедливий суд. Визначено, що право на доступ до правосуддя є одним із основних прав людини. Законодавчі особливості регулювання доступу до правосуддя визначені як одна із складових права на справедливий суд. Зроблено висновок, що необхідно розділити гарантії доступу до правосуддя на дві групи: 1) загальні – передбачені відповідними нормами міжнародно-правових актів; 2) спеціальні – передбачені національним кримінально-процесуальним законодавством. Автор встановив, що розвиток України як правової держави має ґрунтуватися на суворому дотриманні основних прав і свобод людини, забезпеченні верховенства права. Одним із таких надзвичайно важливих і пріоритетних прав, гарантованих не лише на рівні національного законодавства, а й загальноновизнаними міжнародно-правовими актами у галузі захисту прав і свобод людини, є право на справедливий суд. Визначено, що забезпечення цього права є необхідною умовою визнання України повноправним членом європейського правового простору. Тим часом правозастосовча практика реалізації права на справедливий судовий розгляд у кримінальному процесі України свідчить про існування деяких законодавчих недоліків та прогалин,

що призводить не лише до його порушення, а й до порушення інших прав, свобод та законних інтересів. Яскравим доказом цього є значна кількість заяв громадян України до Європейського суду з прав людини щодо порушення права на справедливий суд. Було підкреслено, що з огляду на пріоритетність кримінального провадження щодо захисту особи, захист прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження на законодавчому рівні повинен забезпечити можливість особи звернутися до суду за захистом та відновлення його/її права та інтереси. Зазначається, що принцип доступу до правосуддя впливає зі ст. 55 Конституції України, яка передбачає, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Відповідно до положень цієї статті кожному гарантується право оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових осіб. Кожна людина має право захищати свої права та свободи від порушень та незаконних посягань будь-якими способами, не забороненими законом.

**Ключові слова:** правосуддя, права, справедливий суд, ЄСПЛ, кримінальний процес.

### **Loshenko O.Yu. Access to justice as a component of the right to a fair trial: a criminal procedural aspect**

#### **Summary**

The article examines access to justice as one of the components of the right to a fair trial. It has been determined that the right to access to justice is one of the fundamental human rights. The legislative features of the regulation of access to justice are defined as one of the components of the right to a fair trial. It is concluded that it is necessary to divide guarantees of access to justice into two groups: 1) general – provided for in the relevant norms of international legal acts; 2) special – provided for in the national criminal procedural legislation. The author established that the development of Ukraine as a democratic state governed by the rule of law should be based on the strict observance of fundamental human rights and freedoms, ensuring the rule of law. One of such extremely important and priority rights, guaranteed by not only at the level of the national legislation, but also by the universally recognized international legal acts in the field of protection of human rights and freedoms, is the right to a fair trial. It is determined that ensuring this right is a necessary condition for the recognition of Ukraine as a full member of the European legal space. Meanwhile, the law enforcement practice of exercising the right to a fair trial in the criminal process of Ukraine indicates the existence of some legislative shortcomings and gaps, which leads not only to its violation, but also to the violation of other human rights, freedoms and legitimate interests. A clear evidence of this is the significant number of applications from the Ukrainian citizens to the European Court of Human Rights regarding the violation of the right to a fair trial. It was stressed that given the priority of criminal proceedings to protect the person, protection of rights, freedoms and legitimate interests of participants to the criminal proceedings at the legislative level should provide the possibility of a person to apply to the court for protection and restoration of his/her rights and interests. It is stated that the principle of access to justice follows from Art. 55 of the Constitution of Ukraine, which stipulates that the rights and freedoms of person and citizen are protected by the court. In accordance with the provisions of this article, everyone is guaranteed the right to appeal in court against decisions, actions or omissions of public authorities, local governments and officials. Everyone has the right to protect his/her rights and freedoms from violations and unlawful encroachments by any means not prohibited by law.

**Key words:** justice, rights, fair trial, the ECHR, criminal procedure.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Кримінальний процесуальний кодекс : закон України від 18.04.2010 № 4651-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
3. Кримінальне процесуальне право України: навчальний посібник / За редакцією професорів В. Г. Гончаренка та В. А. Колесника. Київ : Юстиніан, 2014. 576 с.
4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.10.2009 URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_479](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479).
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Войтенко проти України» від 29.06.2004 р. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1103814614>.
6. Брус І. І. Обов'язковість судового рішення в контексті практики Європейського суду з прав людини // Практика Європейського суду з прав людини в діяльності органів прокуратури і суду: виклики та перспективи: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 13 черв. 2018 р.) / Київ : Національна академія прокуратури України, 2018. С. 30-34.
7. Виконання рішень Європейського суду з прав людини: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1787 (2011) від 26.01.2011 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/1188\\_rez\\_1787.htm](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/1188_rez_1787.htm).
8. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар. URL: [https://pidruchniki.com/1719051258330/pravo/dostup\\_pravosuddya\\_obovyazkovist\\_sudovih\\_rishen](https://pidruchniki.com/1719051258330/pravo/dostup_pravosuddya_obovyazkovist_sudovih_rishen).
10. Коровайко О. І. Сутність і зміст права на судовий захист у кримінальному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3 (9). С. 286-290.
11. Назаров В. В. Механізм судового захисту прав та свобод людини і громадянина у кримінальному провадженні. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 240-245.
12. Case 4451/70 Golder v. The United Kingdom. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57496>.
13. Case 39199/98 Podbielski and PPU Polpure v. Poland. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69911>.
14. Case of Diennet v. Francea 26.09.1995 № 325-A. European Court of Human Rights Search Portal. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int>.
15. Матат Ю. І. Право на справедливий суд: практика Європейського суду з прав людини і реалізація в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Серія «Право». Вип. 41. Т. 1. С. 31-36.

## СФЕРИ ПОШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ВЧИНЮВАНИХ ЗЛОЧИННИМИ СПІЛЬНОТАМИ

**Постановка проблеми.** Ефективність здійснення пошукової діяльності фактичних даних про кримінальні правопорушення, вчинювані злочинними спільнотами, залежить від знання оперативним працівником: сфер діяльності злочинних спільнот і місць вчинення кримінальних правопорушень їх учасниками; осіб, які є керівниками та членами злочинних спільнот, предметів і документів, які містять ознаки злочинної діяльності, та власне самих ознак існування злочинних спільнот і вчинюваних ними кримінальних правопорушень. Висока латентність злочинних спільнот, як вищого рівня злочинної ієрархії, обумовлює необхідність активного використання для виявлення ознак їх діяльності засобів і методів оперативно-розшукової діяльності, визначення сфер докладання сил оперативних підрозділів. Вирішення цього завдання потребує відповідного наукового пошуку, аналізу тенденцій діяльності злочинних спільнот у сучасних умовах, визначення сфер їх злочинної діяльності та надання відповідних наукових рекомендацій оперативним працівникам з метою ефективного виявлення ознак кримінальних правопорушень, вчинюваних суб'єктами злочинного впливу та іншим учасниками злочинних спільнот.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковці, аналізуючи проблемні питання пошукової діяльності оперативних підрозділів, роблять висновок, що злочинні спільноти пристосовують для вчинення кримінальних правопорушень соціальне середовище, максимально маскуючи факт своєї злочинної діяльності, що обумовлює необхідність вико-

ристання для виявлення їх злочинних дій арсеналу сил і засобів оперативно-розшукової діяльності. Але для ефективного їх застосування необхідно чітко визначити, де саме діють злочинні спільноти, яка сфера їх діяльності є найбільш доцільною для докладання зусиль оперативних підрозділів. Л. І. Аркуша зазначає, що системний підхід одержання інформації стратегічного характеру, що має значення для боротьби з організованими злочинними угрупованнями (далі – ОЗУ), вимагає певних знань у конкретних сферах діяльності таких спільнот, створення оперативних позицій і відсутності обмеження службових інтересів рамками територій (зони) [1, с. 83]. Інші науковці визначають специфіку регіону як обов'язковий елемент організованої злочинної діяльності і зазначають, що найбільш небезпечні злочинні спільноти діють у регіонах з розвинутою промисловістю [2, с. 251]. Вагомий внесок у вивчення досліджуваної проблеми зробили такі вчені, як Л. І. Аркуша, Г. М. Бірюков, О. І. Гуров, Л. М. Демидова, В. І. Куліков, В. С. Овчинський, О. О. Харкевич, А. В. Хірсін, О. О. Шаповалов та інші.

**Метою статті** є визначення основних сфер пошукової діяльності ознак кримінальних правопорушень, вчинюваних злочинними спільнотами.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективність здійснення пошукової діяльності оперативними підрозділами щодо виявлення фактичних даних про кримінальні правопорушення, вчинювані злочинними спільнотами, залежить від знання оперативним працівником: сфер діяльності злочинних спільнот

і місць вчинення кримінальних правопорушень їх учасниками; осіб, які є керівниками та членами злочинних спільнот, предметів і документів, які містять ознаки злочинної діяльності, та власне самих ознак існування злочинних спільнот і вчинюваних ними кримінальних правопорушень.

Науковці вважають, що традиційно «під владою» ОЗУ знаходяться такі сфери нелегальної діяльності, як наркобізнес, проституція, торгівля зброєю і «живим товаром», а також сфери напівлегальної діяльності, такі як шоу-бізнес, індустрія азартних ігор та інші, які є джерелами кримінальних прибутків, що «відмиваються» за допомогою використання вищевказаних легальних і напівлегальних сфер [1, с. 30].

На нашу думку, в основу класифікації сфер пошукової діяльності кримінальних правопорушень, вчинюваних злочинними спільнотами, повинен бути покладений спосіб, який будується на знанні злочинних дій та методичі виявлення їх ознак.

Злочинна спільнота діє у певній сфері, яка може бути як легальною, так і нелегальною.

А. В. Хірсін зазначає, що під сферою прояву організованої злочинної діяльності розуміють сукупність суспільних відносин, які складають соціально-економічні, державно-управлінські, суспільно-політичні інститути суспільства, де досить стійко проявляється діяльність різних груп, які паразитують на них (наприклад, кредитно-банківська, державно-управлінська, зовнішньоекономічна сфери діяльності, приватизація чи обіг цінних паперів). Специфічні особливості вказаних сфер, пов'язані з рівнем їх захищеності від злочинних замахів, прибутковості, доступності для конкретної групи, суттєво впливають на вибір базового елемента групи і механізм вчинення злочинів [3, с. 50].

Л. І. Аркуша переконаний, що суттєве значення має виокремлення предмета злочинного посягання, що дозволяє скласти уявлення про націленість злочинного формування, можливу сферу охоплення ним терито-

рії міста, регіону, сфери економіки та легальної підприємницької діяльності (проникаючи в середовище легального бізнесу, злочинні формування намагаються охопити своєю увагою якнайбільше ланок господарського механізму) [1, с. 29].

Погоджуючись з думкою науковців, ми виокремлюємо сфери оперативного пошуку (з урахуванням аналізу матеріалів, в яких зазначена «спеціалізація» злочинних спільнот), до яких відносимо:

– легальні, діяльність в яких злочинних спільнот може бути легально забезпечена (організація азартних ігор; зовнішньоекономічна діяльність (зокрема, торгівля предметами мистецтва та антикваріату); обіг дорогоцінних металів і каміння);

– напівлегальні, діяльність в яких злочинних спільнот може бути замаскована певними легальними діями (обіг зброї; обіг наркотичних засобів і фальсифікованих лікарських засобів; міграційні процеси; трансплантація органів і тканин людини);

– нелегальні, діяльність в яких злочинних спільнот повністю незаконна (сфери суспільних відносин, що становлять основи конституційного ладу; національної безпеки держави; громадську безпеку).

Такий підхід пояснюється тим, що, наприклад, окремі країни використовують свої злочинні спільноти як фактор проникнення у політичну та економічну системи інших держав. Сучасною загрозою національній безпеці України можна вважати той факт, що вітчизняні злочинні спільноти мають і використовують «прямі зв'язки» зі злочинцями з країн пострадянського простору, особливо «ворами в законі», які, своєю чергою, «підім'яті» спеціальними службами інших країн.

Більш ефективно виявлення ознак діяльності злочинних спільнот здійснюється за рахунок такого поняття, як осередок організованої злочинної діяльності, під яким необхідно розуміти визначені територіально або відомчо, за досягнутим злочинним результатом місця прикладення сил і засобів злочин-

ної спільноти. Таким осередком з точки зору методики пошукової діяльності може бути:

– певний район у якому діють члени організованих груп і злочинних організацій на території оперативного обслуговування;

– місце концентрації осіб, які представляють оперативний інтерес (наприклад, до таких осередків можна віднести ІТТ, СІЗО, КВУ, оскільки саме там злочинні спільноти формуються, розповсюджують злочинну ідеологію та вплив);

– криміногенна група, що спеціалізується на певному злочинному промислі (наприклад, на угоні автомобілів).

Третій рівень злочинної діяльності – її вузол. На думку В. І. Кулікова, вузол на відміну від осередку має більш конкретне значення, це «місце, де найбільш часто проявляється один або декілька елементів злочинної діяльності певного злочинного угруповання» [4, с. 112]. Вузлом може бути яка-небудь одинична структура, яка відноситься до сфери прояву злочинної діяльності [3, с. 50], яка має властивість притягувати інтереси злочинної спільноти. З точки зору оперативного пошуку ознак діяльності злочинних спільнот до таких вузлів необхідно віднести місця, де здійснюється злочинний вплив і сходки. За етимологічним змістом поняття «зібрання» і «сходка» тотожні та означають «зустріч визначеної групи людей у якому-небудь місці для обговорення чого-небудь» [5, с. 473–474]. Своєю чергою, в літературі зазначається, що «сходка» – це жаргонне слово. Його вживання є абсолютно неприйнятним у Кримінальному кодексі України, до того ж законодавець надає аналог цього слова – «зібрання» [6, с. 51]. Л. М. Демидова зазначає, що коли це диктується правовою доцільністю, у нормативно-правових актах можна вживати жаргонну лексику для досягнення у найменші строки максимально швидкого правового ефекту, що і має місце у даному випадку [7, с. 94]. На нашу думку, законодавець наводить одночасно слова «злочинне зібрання» та «сходка», бажаючи

також підкреслити, що це є зібрання представників саме суб'єктів організованої злочинної спільноти для обговорення питань їхньої діяльності. Слово «сходка» більш вживане по відношенню до злочинного світу і має те саме лексичне значення, що і слово «сходняк» – явище, відоме в сфері злочинної діяльності як збори злодіїв, злодійська сходка (на такі «сходняки» збиралися «злодії в законі», а з 1990-х років поширилися сходки «лідерів» злочинного світу [8, с. 65–68]).

Необхідно відмітити, що вузол організованої злочинної діяльності – основний носій оперативно значимої інформації про злочинну спільноту. Вузол, що окреслюється в процесі оперативного пошуку, пов'язує між собою членів і керівників злочинної спільноти, дозволяє визначити осередки, сфери її діяльності залежно від питань, що обговорюються на сходці, та осіб, які збиралися.

Четвертий рівень – це безпосередньо місце вчинення кримінальних правопорушень членами злочинної спільноти (наприклад, місця, де може бути застосований злочинний вплив).

Якщо брати до уваги методику пошукової діяльності, як підставу для визначення сфер пошуку, то до них (з урахуванням зазначених у вивчених матеріалах місць, де було виявлено ознаки діяльності злочинної спільноти) необхідно віднести:

– державні (зокрема, контролюючі) органи, які входять до осередків кримінальної зацікавленості злочинної спільноти;

– державні (зокрема, контролюючі) органи, в автоматизованих базах даних яких може міститися первинна інформація про діяльність злочинної спільноти та наслідки їх злочинного впливу;

– підрозділи правоохоронних органів, які можуть отримувати інформацію про певні дії злочинної спільноти (наприклад, щодо застосування злочинного впливу – підрозділи карного розшуку можуть отримати інформацію про конкретні вияви насильства, знищення майна, підпали (під час змушування до виконання цивільно-боргових зобов'язань злочин-

ним шляхом – або реалізації функції «третейського судді» («вором в законі»));

– судові органи, в яких може знаходитися інформація про цивільні позови з криміногенними ознаками (наприклад, під час «рейдерського» захоплення);

– оперативні обліки, в яких можна отримати інформацію про функціонування ОЗУ певної спрямованості.

Окрім зазначених сфер пошукової діяльності ми визначаємо також ті, які, на нашу думку, можна віднести до дотичних сфер діяльності організованої злочинності, виокремлення якої пов'язано з тим, що у середовищі функціонування злочинної спільноти для позначення її намірів, інтересів, дій, зв'язків функціонує нечітка, побічна інформація. Цей вид інформації призначений для вузького кола осіб, підпорядкованих системі неформальних стосунків злочинної спільноти. Будучи відомою лише певному колу осіб, допущених у злочинне середовище, така інформація обмежує свій рух усередині конкретної неформальної групи. Проте, при будь-якому ступені маскування, і це підтверджено досвідом роботи оперативних підрозділів, груповий рівень функціонування інформації не виключає індивідуальних інтерпретацій фактів. У результаті з'являється опосередкована інформація, яка з «епіцентрів» групової діяльності може відображатися в суміжній сфері (наприклад,

сфері інтимних зв'язків лідерів, організаторів і взагалі осіб, обізнаних про організовану злочинну діяльність певних груп; сфері сімейних, споріднених стосунків будь-якого з членів злочинної спільноти; сфері проведення будь-яких видів дозвілля; побутовій сфері (дачне будівництво, переобладнання і ремонт квартир, обслуговування особистого автотранспорту, придбання цінних речей, коштовностей, антикваріату тощо).

**Висновки.** Таким чином, проаналізовані нами сфери оперативного пошуку ознак кримінальних правопорушень, вчинюваних злочинними спільнотами, дозволяють підсумувати, що в основу класифікації сфер пошукової діяльності оперативних підрозділів кримінальних правопорушень, вчинюваних злочинними спільнотами, покладений принцип, який будується на способах злочинної діяльності, відповідно до якого всі місця, де може бути виявлена замаскована діяльність злочинних спільнот, поділяються на сфери, осередки, вузли та безпосередньо місця вчинення кримінальних правопорушень учасниками злочинної спільноти, а також залежать від методики виявлення її ознак (офіційна сфера (державні органи) та дотична сфера (що відображає опосередковану інформацію, яка з «епіцентрів» діяльності злочинної спільноти може відображатися в суміжній сфері).

#### Анотація

У статті надано стислу класифікацію основних сфер пошукової діяльності оперативних підрозділів щодо виявлення ознак кримінальних правопорушень, вчинюваних злочинними спільнотами. Місце оперативного пошуку з точки зору його методики визначено на чотирьох рівнях: сфери діяльності злочинних спільнот (легальні, діяльність в яких злочинних спільнот може бути легально забезпечена; напівлегальні, діяльність в яких злочинних спільнот може бути замаскована певними легальними діями; нелегальні, діяльність в яких злочинних спільнот повністю незаконна); осередки організованої злочинної діяльності, під якими необхідно розуміти визначені територіально або відомчо, за досягнутим злочинним результатом місця прикладення сил і засобів злочинної спільноти (певний район, у якому діють члени ОГ та ЗО на території оперативного обслуговування; місце концентрації осіб, які представляють оперативний інтерес; криміногенна група, що спеціалізується на певному злочинному промислі); вузли злочинної діяльності; місця безпосереднього вчинення кримінальних правопорушень членами злочинної спільноти. Зроблено висновок, що в основу класифікації сфер пошукової



діяльності оперативних підрозділів щодо виявлення кримінальних правопорушень, вчинюваних злочинними спільнотами, покладений принцип, який будується на способах злочинної діяльності та методиці пошуку її ознак.

**Ключові слова:** злочинні спільноти, кримінальне правопорушення, оперативні підрозділи, пошукова діяльність, сфери, місця, осередки, вузли злочинної діяльності.

**Maliuk V.V. Areas of search activity of criminal offenses committed by criminal communities  
Summary**

The article is devoted to a brief classification of the main spheres of search activities of operational units to identify signs of criminal offenses committed by criminal communities. The place of operative search from the point of view of its technique is defined on four levels: spheres of activity of criminal communities (legal, in which the activities of criminal communities can be legally secured; semi-legal, in which the activities of criminal communities can be disguised by certain legal actions; illegal, in which the activities of criminal communities are completely illegal); centers of organized criminal activity, which should be understood as defined territorially or departmentally, according to the achieved criminal result of the place of application of forces and means of the criminal community (a certain region in which the members of organized groups and criminal organizations operate on the territory of operational service; place of concentration of persons of operational interest; a criminogenic group specializing in a particular criminal industry); nodes of criminal activity; places of direct commission of criminal offenses by members of the criminal community. It is concluded that the classification of spheres of search activities of operational units for the detection of criminal offenses committed by the criminal communities is based on the principle of the methods of criminal activity and methods of finding its features.

**Key words:** criminal communities, criminal offense, operational units, search activity, spheres, places, unit, nodes of criminal activity.

**Список використаних джерел:**

1. Аркуша Л. І. Основи методики виявлення і розслідування організованої злочинної діяльності при наявності корумпованих зв'язків: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Х., 2001. 216 с.
2. Основы борьбы с организованной преступностью / Под ред. В.С. Овчинского, В.Е. Эминова, Н.П. Яблокова. М.: ИНФРА-М, 1996. 400 с.
3. Хірсін А.В. Криміналістичне забезпечення розслідування корисливо-насильницької організованої злочинної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2006. 291 с.
4. Куликов В. И. Основы криминалистической теории организованной преступной деятельности. Ульяновск: Филиал МГУ, 1994. 256 с.
5. Новий тлумачний словник української мови: у 4-х т. / Под ред. Яременко В., Сліпущко О. К.: Вид-во «Аконіт», 2000. Т. 4. 911 с.
6. Тростюк З. А. Понятійний апарат Особливої частини Кримінального кодексу України: монографія. К.: Атика, 2003. 144 с.
7. Демидова Л. М. Кримінальна відповідальність за створення злочинної організації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Х., 2003. 163 с.
8. Организованные преступные группы в Украине: традиционное и типичное (социологический очерк): монография / Под общей ред. А. Н. Ярьмыша. Х.: *Нац. ун-т внутр. дел*, 2002. 336 с.

УДК 342.9:364.1

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2020.10-3.15>

Сидорова Е.О.

*к.ю.н.,*

*заступник директора,*

*Навчально-науковий інститут*

*права та підготовки фахівців для підрозділів*

*Національної поліції*

*Дніпропетровського державного університету в внутрішніх справах*

## МІСЦЕ ТА РОЛЬ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ ІНТЕГРАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ, ЩО ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ВОЄННОЇ АГРЕСІЇ РФ, В НАЦІОНАЛЬНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ ПРОСТІР

**Постановка проблеми.** З часом після деокупації українських земель від збройної агресії РФ (АРК, окремі території Донецької та Луганської областей) з'явиться потреба в організації на місцях публічних адміністрацій, і тривалий час «звичайні» цивільні адміністрації на кшталт обласних державних адміністрацій тощо там функціонувати не зможуть задля ефективного виконання поставлених завдань, але в Україні є дієвий досвід використання так званих військово-цивільних адміністрацій. Припускаємо, що тривалий час після деокупації українських земель тут будуть діяти саме військово-цивільні адміністрації як ключові публічні адміністрації України в регіоні на місцевому рівні. Тому проблематика їх адміністративно-правового статусу, реалізації відповідних повноважень залишається достатньо актуальною.

**Стан наукової розробки проблеми.** Гуманітарна сфера країни та особливості її належного адміністративно-правового забезпечення завжди привертала увагу вітчизняних вчених-правознавців, серед яких найбільше підґрунтя для формування концептуальних засад публічно-правового забезпечення гуманітарного розвитку українського суспільства зробили Ю.В. Климчук, В.І. Дяченко, І.В. Чеховська, О.В. Захарова, Н.Б. Новицька,

В.О. Морозова, В.В. Карлова, О.А. Задихайло, І.Г. Ігнатченко, Ю.В. Якимець, В.С. Шестак, Ю.Л. Юринець та інші вчені. Попри вагому теоретичну та практичну значущість наукових праць, їх фрагментарність і неповний аналіз системності й цілісності у формулюванні концептуальних засад державної політики України в гуманітарній сфері унеможливили висвітлення всіх особливостей адміністративно-правового забезпечення її формування та реалізації.

**Мета статті.** Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та необхідність визначити особливості військово-цивільних адміністрацій як публічно-правових інструментів інтеграції населення в національний гуманітарний простір.

**Виклад основного матеріалу.** Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [1] містить наступне визначення таких особливих публічних адміністрацій: «це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення

для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції» [1].

Відштовхуючись від дослівного визначення адміністрацій, варто внести зміни в зазначений Закон, оскільки потреба наразі у таких адміністраціях виникне після нормалізації ситуації в Україні та деокупації територій у Луганській та Донецькій областях, а також АР Крим. Водночас, військово-цивільні адміністрації створені заради відсічі збройній агресії росії, але після відновлення територіальної цілісності України потреба у такій згадці ймовірно зникне, й основною метою стане відновлення української влади на окупованих територіях. Також до ст. 1 п. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» «Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених цим Законом, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації» після слів «зокрема в районі проведення антитерористичної операції» варто доповнити реченням: «та на територіях, які були окуповані внаслідок збройної агресії зокрема в районі проведення антитерористичної операції». Головна наша теза полягає у зміні філософії існування військово-цивільної адміністрації, підлаштувавши її під потенційне використання на деокупованих територіях (гадаємо, це варто робити вже зараз для вироблення дієвих механізмів діяльності

публічних адміністрацій, в тому числі й забезпечення державної політики України в гуманітарній сфері).

Деякі дослідники виділяють ряд завдань, що постають перед такими адміністраціями:

- повернення життя людей до мирного стану, тобто організація харчування, медичне забезпечення, будівництво та облаштування тимчасових таборів для переміщених осіб (ключовий компонент гуманітарного характеру);

- відновлення функціонування органів державної влади та відновлення де-факто суверенітету українського народу над територією деокупованою територією;

- відновлення знищеної або такої, що не функціонує інфраструктури на підконтрольній території;

- допомога або моніторинг діяльності місій гуманітарної допомоги;

- розбросення місцевого населення і вирішення проблеми із наявністю значної кількості у населення вогнепальної зброї тощо;

- сприяння процесу розмінування;

- забезпечення можливості до пересування цивільного населення на території розповсюдження компетенції;

- боротьба з масовими заворушеннями, зі злочинністю і бандитизмом.

- професійна підготовка кадрів які можуть ефективно працювати в умовах ООС та повномасштабної збройної агресії;

- організація та проведення місцевих виборів на кризових територіях.

- ведення інформаційно-пропагандистської роботи серед місцевого населення [2].

Нажаль, через збройну агресію росії деякі повноваження та завдання військово-цивільних адміністрацій потребують доопрацювання і змін адміністративно-правових норм та відповідних актів, що регулюють діяльність військово-цивільних адміністрацій.

Згідно Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» передбачене створення військово-цивільних адміністрацій на рівні області (обласна ВЦА), району (районна

ВЦА) та рівня місцевого самоврядування (військово-цивільна адміністрація населеного пункту. Такі адміністрації поєднують повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування із забезпеченням охорони правопорядку на територіях, де розповсюджується їх компетенція. В ст. 1 Закону «Про військово-цивільні адміністрації» вказано, що «Військово-цивільні адміністрації населених пунктів – це тимчасові державні органи, що здійснюють на територіях відповідних територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України, повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів та інші повноваження, визначені цим Законом» [1]. Такі повноваження стануть в нагоді після деокупації українських земель, оскільки є абсолютно виправданим думка, що на території АР Крим та так званого ОРДЛО неможливо проводити тривалий час вибори серед населення, яке роками отруювали російською пропагандою, діяли російські або проксі-російські державні інституції. Спочатку необхідно таким адміністраціям докласти максимум зусиль задля повернення населення до українського інформаційного простору. У свою чергу в таких областях після їх деокупації варто деякий час запроваджувати військово-цивільні адміністрації через фактичну неможливість проведення виборів для організації органів місцевого самоврядування внаслідок руйнації інфраструктури, масового виїзду за межі територіальних громад українців (внутрішньо-переміщені особи або такі, що виїхали за кордон) й постане першочергове завдання таких адміністрацій у відновленні мирного життя та виконання повноважень органів місцевого самоврядування в гуманітарній сфері (контроль та організація відновлення роботи освітніх, медичних закладів тощо)

Військово-цивільні адміністрації мають широкий спектр повноважень, загалом

в Законі нарахується 80 пунктів. Військово-цивільні адміністрації в подальшому зможуть допомагати поверненню на деокупованих територіях українців в національний гуманітарний простір через суттєвий спектр наданих їм повноважень, особливо щодо управління установами і організаціями, які займаються наданням освітніх, медичних послуг тощо, себто з різних аспектів гуманітарної сфери. Військово-цивільні адміністрації можуть стати першими «піонерами» на території АР Крим, Луганської та Донецької областей, де багато років діяли інститути російської влади, пропаганда «руського міра» тощо. Але для цього необхідно вже підготувати національне законодавство.

Окрім наявності місцевих та рівня центрального органу виконавчої влади публічних адміністрацій, які займаються або в подальшому будуть займатися реінтеграцією українців до національного гуманітарного простору, необхідним є документ стратегічного характеру, який би визначав основні засади з процедури відновлення українського суверенітету, українських органів державної влади та місцевого самоврядування на деокупованих територіях, а також соціалізацію українців в українському життєвому суспільному і державному просторах. Наразі в Україні існує, наприклад, Стратегія інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей, яка була впроваджена ще 2018 р. і розрахована на період до 2020 р., але в контексті нашого дослідження вона нам з наукової точки зору цікава як приклад документа стратегічного характеру щодо реінтеграційних процесів.

Стратегія має чіткі сформульовані цілі, а саме реалізація інформаційних прав і свобод людини і громадянина, підвищення рівня підтримки громадянами України державної політики у сфері інформаційної реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях і впровадження ефективного механізму для забезпечення доступу громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій

та Луганській областях, а також прилеглих до них територіях, до загальноукраїнського інформаційного простору [3].

Водночас потрібна нова Стратегія реінтеграції деокупованих регіонів України, що матиме за мету реалізацію громадянами прав і свобод у сферах освіти, науки, медицини, соціального забезпечення і захисту, молоді і спорту, туризму, інформації, культурних послуг на територіях, які були деокуповані, впровадження ефективного механізму до отримання від держави послуг, що надають змогу реалізувати зазначені права і свободи. Можливість реалізувати свої права в гуманітарній сфері допоможе повернутися українцям, що перебували на окупованих територіях, до національного гуманітарного простору, освітні заклади, ЗМІ, інформаційне українське середовище сприятиме поширенню особливо серед тих українців, які тривалий час перебували на окупованих територіях, виконуватимуть роль інститутів своєрідної соціалізації до «звичайного» життя українського суспільства.

Нова стратегія має передбачати включення для виконання її цілей і завдань конкретних заходів з її реалізації. Це можуть бути зазначення пріоритетних заходів з опису усіх наявних об'єктів, що діють або були знищені, які надавали освітні, медичні послуги тощо, перепис населення та налагодження процедури видачі усіляких документів громадянам, соціального забезпечення тощо, заходи з відновлення функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування у координації центральних органів виконавчої влади та військово-цивільних адміністрацій як ключових публічних адміністрацій на місцях, що будуть займатися відновленням української влади, українського національного гуманітарного простору на деокупованих територіях.

В Стратегії інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей містяться очікувані результати: створити єдину систему координації та реалізації державної політики з інформаційної реінтеграції Донецької

та Луганської областей; сформувати у громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, а також прилеглих до них територіях, розуміння та підтримку їх приналежності до українського політичного, економічного та культурного простору [3].

Відтак, лише створення належного адміністративно-правового забезпечення державної політики в гуманітарній сфері сприятиме реалізації пріоритетних напрямів інтеграції населення та територій України, що постраждали внаслідок воєнної агресії РФ, в національний гуманітарний простір.

**Висновки.** Таким чином, стратегією реінтеграції деокупованих регіонів України в гуманітарному аспекті має стати створення єдиної системи координації та реалізації державної політики в гуманітарній сфері на деокупованих територіях; відновлення доступу громадян до послуг у сферах освіти, науки, медицини, соціального забезпечення і захисту, молоді і спорту, туризму, інформації, культурних послуг; відновлення у українців, які проживали на окупованих територіях відчуття та розуміння приналежності до українського суспільства, що сповідує демократичні правові цінності, принципи свободи і поваги до інших тощо.

Лише створення належного адміністративно-правового забезпечення державної політики в гуманітарній сфері сприятиме реалізації пріоритетних напрямів інтеграції населення та територій України, що постраждали внаслідок воєнної агресії РФ, в національний гуманітарний простір.

Водночас, військово цивільні адміністрації створені заради відсічі збройній агресії Росії, але після відновлення територіальної цілісності потреба у такій згадці ймовірно зникне, й основною метою стане відновлення української влади на окупованих територіях. Також до ст. 1 п. 1 «Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених цим Законом, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі

проведення антитерористичної операції можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації» після слів *«зокрема в районі проведення антитерористичної операції»* варто доповнити реченням: *«та на територіях, які були окуповані внаслідок збройної агресії зокрема в районі проведення антитерористичної операції»*. Головна наша теза

полягає у зміні філософії існування військово-цивільної адміністрації, підлаштувавши її під потенційне використання на деокупованих територіях (гадаємо, це варто робити вже зараз для вироблення дієвих механізмів діяльності публічних адміністрацій, в тому числі й забезпечення державної політики України в гуманітарній сфері).

### Анотація

В дослідженні йде мова про потенціал військово-цивільних адміністрацій, які можуть запрацювати на деокупованих територіях України для інтеграції українських громадян в національний гуманітарний простір, які тривалий час були під впливом російської пропаганди. Запропоновано комплекс заходів законодавчого врегулювання можливостей розширення мережі військово-цивільних адміністрацій, їх адміністративно-правового статусу. Наголошено на необхідності прийняття нової Стратегії реінтеграції деокупованих регіонів України, що матиме за мету реалізацію громадянами прав і свобод у сферах освіти, науки, медицини, соціального забезпечення і захисту, молоді і спорту, туризму, інформації, культурних послуг на територіях, які були деокуповані, впровадження ефективного механізму до отримання від держави послуг, що надають змогу реалізувати зазначені права і свободи. Вказано, що нова стратегія має передбачати включення для виконання її цілей і завдань конкретних заходів з її реалізації. Це можуть бути зазначення пріоритетних заходів з опису усіх наявних об'єктів, що діють або були знищені, які надавали освітні, медичні послуги тощо, перепис населення та налагодження процедури видачі усіляких документів громадянам, соціального забезпечення тощо, заходи з відновлення функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування у координації центральних органів виконавчої влади та військово-цивільних адміністрацій як ключових публічних адміністрацій на місцях, що будуть займатися відновленням української влади, українського національного гуманітарного простору на деокупованих територіях. Головна теза в дослідженні полягає у зміні філософії існування військово-цивільної адміністрації, підлаштувавши її під потенційне використання на деокупованих територіях (гадаємо, це варто робити вже зараз для вироблення дієвих механізмів діяльності публічних адміністрацій, в тому числі й забезпечення державної політики України в гуманітарній сфері).

**Ключові слова:** військово-цивільна адміністрація, публічна адміністрація, реінтеграція, окуповані території, національна безпека.

**Sydorova E.O. The place and role of military-civilian administrations in the mechanism of administrative and legal support for the implementation of priority areas of integration of the population and territories of Ukraine, which suffered as a result of the military aggression of the Russian Federation, into the national humanitarian space**

### Summary

The research is about the potential of military-civilian administrations that can work in the de-occupied territories of Ukraine to integrate Ukrainian citizens into the national humanitarian space, who have been under the influence of Russian propaganda for a long time. A set of measures for legislative regulation of the possibilities of expanding the network of military-civilian administrations and their administrative and legal status is proposed. The need to adopt a new Strategy for the Reintegration of the De-occupied Regions of Ukraine was emphasized, which will aim to

realize the rights and freedoms of citizens in the fields of education, science, medicine, social security and protection, youth and sports, tourism, information, and cultural services in the territories that were de-occupied. implementation of an effective mechanism for obtaining services from the state that enable the realization of the specified rights and freedoms. It is indicated that the new strategy should provide for the inclusion of specific measures for its implementation in order to fulfill its goals and objectives. These can be the designation of priority measures for the description of all existing objects that are in operation or were destroyed, which provided educational, medical services, etc., the population census and the establishment of the procedure for issuing all kinds of documents to citizens, social security, etc., measures to restore the functioning of state authorities and local self-government in the coordination of central executive bodies and military-civilian administrations as key public administrations on the ground, which will deal with the restoration of Ukrainian power, the Ukrainian national humanitarian space in the de-occupied territories. The main thesis of the study is to change the philosophy of the existence of the military-civilian administration, adjusting it for potential use in the de-occupied territories (we think it should be done now to develop effective mechanisms for the activity of public administrations, including ensuring the state policy of Ukraine in the humanitarian sphere).

**Key words:** military-civilian administration, public administration, reintegration, occupied territories, national security.

**Список використаних джерел:**

1. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>
2. Калагін Ю. А. Феномен цивільно-військового співробітництва збройних сил України: концептуальні засади дослідження / Ю. А. Калагін // Український соціологічний журнал. 2017. № 1-2. С. 64-68. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ukrsocj\\_2017\\_1-2\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ukrsocj_2017_1-2_10).
3. Стратегія інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 липня 2018 р. № 539-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539-2018-%D1%80#Text>
4. Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#n10>
5. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові відносини, які виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України / Г. О. Пономаренко. Форум права. 2007. № 3. С. 195-201. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index)

# ПРАВОВІ НОВЕЛИ

№ 10/2020

Том III

Науковий юридичний журнал

**Коректура:** *Рослюк С.В.*

**Верстка:** *Кузнєцова Н.С.*

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.  
Папір офсет. Цифровий друк. Ум. друк. арк. 12,32.  
Замов. № 1221/465. Наклад 300 прим.

Видавничий дім «Гельветика»  
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а  
Телефон +38 (0552) 39 95 80  
+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.